



**PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT  
PLAN D'ACTION POUR LA MÉDITERRANÉE**

---



**FINANCEMENT ET COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE  
EN MÉDITERRANÉE**

**Sophia Antipolis, France, 3-4 juin 2004**

**TOME II : Études régionale et nationales**

**FINANCING AND COOPERATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
IN THE MEDITERRANEAN**

**Sophia Antipolis, France, 3 – 4 June 2004**

**VOLUME II : Regional and National Studies**

**MAP Technical Report Series No. 161**

**Note** : Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du PNUE/PAM aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

**Note**: The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNEP/MAP concerning the legal status of any State, Territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of their frontiers or boundaries.

L'auteur de l'étude régionale est G. Corm, de l'étude nationale Maroc A. Berrada et de l'étude nationale Croatie S. Tisma. Ce rapport a été préparé sous la responsabilité de M. Abdeljaouad Jorio, Economiste au Plan Bleu. Sous la direction de Guillaume Benoit, Directeur du Plan Bleu.

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas forcément ceux du Plan Bleu.

The author of the regional study is G. Corm, the Morocco study M. Abdelkader Berrada and the Croatia study S. Tisma. This report was prepared under the responsibility of M. Abdeljaouad Jorio, Economist at Plan Bleu. Edited by Guillaume Benoit, Director of the Plan Bleu.

The points of view expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of Blue Plan.

© 2005 Programme des Nations Unies pour l'environnement / Plan d'action pour la Méditerranée (PNUE/PAM). B.P. 18019, Athènes, Grèce

© 2005 United Nations Environment Programme/ Mediterranean Action Plan (UNEP/MAP). B.P. 18019, Athens, Greece

### **ISSN 1011-7148 (Paper) 1810-6218 (Online)**

Le texte de la présente publication peut être reproduit en tout ou en partie à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale de la part du détenteur du copyright, à condition de faire mention de la source. Le PNUE/PAM serait reconnaissant de recevoir un exemplaire de toutes les publications qui ont utilisé ce matériel comme source.

Il n'est pas possible d'utiliser la présente publication pour la revente ou à toutes autres fins commerciales sans en demander au préalable par écrit la permission au PNUE/PAM.

This publication may be reproduced in whole or in part and in any form for educational or non-profit purposes without special permission from the copyright holder, provided acknowledgement of the source is made. UNEP/MAP would appreciate receiving a copy of any publication that uses this publication as a source.

This publication cannot be used for resale or for any other commercial purpose whatsoever without permission in writing from UNEP/MAP.

Pour des fins bibliographiques, citer le présent volume comme suit:

PNUE/PAM/PLAN BLEU: Financement et Coopération pour le développement durable en méditerranée : Sophia Antipolis, France, 3-4 Juin 2004 : Tome II : Études régionale et nationales. No. 161 de la Série des rapports techniques du PAM, PNUE/PAM, Athènes, 2005.

For bibliographic purposes this volume may be cited as:

UNEP/MAP/BLUE PLAN: Financing And Cooperation For Sustainable Development In The Mediterranean, Sophia Antipolis, France, 3 – 4 June 2004: Volume II: Regional and National Studies. MAP Technical Reports Series No. 161, UNEP/MAP, Athens, 2005.

La Série des rapports techniques du PAM est présentée avec la structure suivante:

- Maîtriser la Pollution
- Sauvegarder le Patrimoine Naturel et Culturel
- Gérer les Zones Côtières de Manière Durable
- Intégrer l'Environnement et le Développement

The thematic structure of the MAP Technical Series is as follows:

- Curbing Pollution
- Safeguarding Natural and Cultural Resources
- Managing Coastal Areas
- Integrating the Environment and Development

# TOME II

## SOMMAIRE

Ce Tome II présente, l'une à la suite de l'autre, les études suivantes :

- ⊕ **Étude régionale (113 pages)**  
**G. CORM**
- ⊕ **Coopération et mobilisation des ressources financières pour le développement durable en Méditerranée : Étude nationale – Maroc (69 pages)**  
**M. ABDELKADER BERRADA**
- ⊕ **Co-operation and the mobilisation of financial resources for sustainable development in the Mediterranean : National Study – Croatia (42 pages)**  
**S.TISMA**

Inclus également :

- ⊕ **Liste des rapports techniques du PAM**  
**List of MAP Technical Series Reports (MTS)**



**ÉTUDE RÉGIONALE**

**G. CORM**



# TABLE DES MATIÈRES

## Étude régionale – G. Corm

<b>PARTIE I : Les questions posées par une problématique du développement durable en Méditerranée.....</b>	<b>1</b>
Introduction .....	1
<b>I. La notion de développement durable : niveau international et niveau méditerranéen.....</b>	<b>3</b>
Historique de l'émergence de la notion de développement durable .....	3
La complexité de la notion de développement durable, objectifs majeur et obstacles.....	5
Conditions de succès : processus participatifs et culture institutionnelle du changement ....	6
Spécificités des exigences du développement durable en Méditerranée .....	8
<b>II. Les enjeux et acteurs du développement durable dans la situation méditerranéenne : diagnostic et définition des problématiques pour les pays méditerranéens en développement.....</b>	<b>10</b>
Les politiques internes des Etats.....	11
1. Les acteurs manquants dans le processus de développement durable .....	12
2. L'appauvrissement des Etats et l'augmentation de la fortune privée .....	16
3. Le cercle vicieux de l'asymétrie et du manque de dynamisme économique dans le bassin méditerranéen : illustration par l'analyse du commerce extérieur.....	17
Les politiques de coopération et d'aide au développement .....	22
1. <i>Les grands organismes internationaux de financement</i> .....	22
2. <i>La politique méditerranéenne de l'Union Européenne et les financements de la Banque Européenne d'Investissement : les réalisations des programmes MEDA</i> .....	24
3. <i>La politique des puissances régionales et internationales</i> .....	26
4. <i>Les politiques des organismes spécialisés de l'ONU</i> .....	28
5. <i>Les flux de ressources privées</i> .....	29
<b>Annexe : Modalités d'analyse et de classement des pays méditerranéens .....</b>	<b>30</b>
<b>1. Les niveaux de vie dans les différents sous-ensembles géographiques.....</b>	<b>30</b>
Classement en fonction des niveaux de fragilité et des sous-régions.....	32
Fragilité macro-économique très grande, en particulier dans le domaine financier.....	36
<b>PARTIE II : La mobilisation des ressources financières internes .....</b>	<b>40</b>
<b>I. Fiscalité et épargne forcée en Méditerranée .....</b>	<b>41</b>
1. <i>Le niveau de la fiscalité</i> .....	41
2. <i>La répartition des recettes de l'Etat</i> .....	42
3. <i>La fiscalité locale</i> .....	45
4. <i>Adaptation de la fiscalité aux principes du développement durable</i> .....	47
5. <i>Les fonds de pension publics et les cotisations de sécurité sociale</i> .....	48
<b>II. L'emploi des ressources fiscales .....</b>	<b>49</b>
<b>III. L'épargne volontaire et l'efficacité des canaux de financement .....</b>	<b>53</b>
<b>IV. Les remises des émigrés .....</b>	<b>58</b>
<b>V. Épargne et investissement .....</b>	<b>60</b>

## **PARTIE III : Les flux de ressources externes en Méditerranée..... 62**

### **I. Les flux globaux de ressources financières externes suivant les statistiques du Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE et de la Banque Mondiale ..... 62**

Analyse des statistiques de l'OCDE.....	62
L'analyse d'après les statistiques de la Banque Mondiale .....	70

### **II. La situation d'endettement extérieur des pays méditerranéens ..... 74**

Évolution dans le temps de la dette à long terme et de la dette totale.....	74
Répartition géographique de l'endettement .....	76
Répartition de l'endettement par pays créanciers et devises.....	77
Évolution des flux annuels nets d'endettement externe .....	79

### **III. L'aide officielle au développement : l'exploitation du fichier détaillé du CAD 1973-2000**

.....	83
Remarques préliminaires .....	83
Analyse des principaux agrégats .....	84

### **IV. Les conclusions tirées de l'analyse..... 97**

## **PARTIE IV : L'outil financier dans un processus de développement durable** ..... 99

### **I. L'outil financier dans un processus de développement durable ..... 99**

1. Des innovations financières encore timides.....	99
2. Le financement du développement de la capacité des acteurs du développement à dialoguer et entrer dans le processus du DD .....	102

### **II. Pour une meilleure orientation des outils financiers, de l'épargne et de l'assistance au développement..... 103**

A. Décentralisation économique et financière des compétences de l'Etat vers les différentes collectivités locales : jumelages financiers .....	103
B. Généralisation de nouveaux instruments de financement : taxation de la pollution et restructurations de dettes.....	104
C. Création d'une institution financière spécialisée.....	105
D. Réforme du rôle du système d'enseignement : la conversion de dettes en financement de R & D .....	105
E. Dynamisation du rôle du secteur privé : la fiscalité et la conversion de dettes.....	106

### **Conclusion générale : Conditions préalables à une mise en œuvre de mécanismes économiques et financiers nouveaux en Méditerranée..... 107**

### **Table des Illustrations ..... 114**



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

## Dépenser différemment et augmenter les ressources

La mise en œuvre des principes du développement durable suppose des changements fondamentaux dans les circuits et les mécanismes de financement de l'économie, qu'il s'agisse des financements purement locaux ou des ressources financières extérieures dont peuvent bénéficier les pays méditerranéens.

Comme nous le verrons, les pays méditerranéens en développement sont sujets à une fragilité financière plus ou moins importante suivant les pays. En dépit de ressources externes importantes, en aides ou en remises d'émigrés, ces pays ne sont pas parvenus à orienter suffisamment ces ressources vers les domaines utiles pour le développement durable, à savoir la création d'emplois, la protection de l'environnement et, en particulier, du littoral méditerranéen, la réduction de la pauvreté, les aménagements urbains, la préservation des terroirs ruraux.

**En réalité, ce qui manque n'est peut-être pas tant la disponibilité de ressources financières additionnelles, que le fait de dépenser différemment et plus efficacement et de réorienter les usages qui sont fait des ressources privées ou publiques, locales ou internationales, vers les domaines qui permettent l'accession au développement durable.**

Ceci suppose, évidemment, des changements institutionnels importants, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ainsi que dans les mécanismes de la coopération et des financements extérieurs. Ces changements n'interviendront que si plus de progrès sont faits, au niveau du terrain, dans la sensibilisation des décideurs et des acteurs du développement aux exigences du développement durable. En effet, des efforts importants ont été déployés au niveau international, au cours des dix dernières années, pour mieux faire connaître les principes et les mécanismes du développement durable. Le sommet du Millenium, puis celui plus récent de Johannesburg, rendent bien compte des progrès faits depuis le sommet de la Terre de RIO en 1992. La participation de nombreux organes de la société civile, comme de certaines grandes sociétés multinationales dans ces sommets montrent l'importance qu'ont acquises les questions de développement durable au niveau international.

En Méditerranée, divers mécanismes de coopération sont en place depuis longtemps en matière de protection de l'environnement, sans toutefois qu'ils soient dotés de moyens financiers adéquats. De même, certains pays ont intégré dans leurs plans nationaux de développement la mise en œuvre des principes du développement durable. De plus, en matière de coopération, ces principes ont été intégrés dans les directives du CAD qui s'adressent aux pays donateurs, comme aux pays bénéficiaires.

Pourtant, il est clair que l'orientation des ressources financières n'a pas encore suivi ces progrès dans la prise de conscience des exigences du développement durable et dans l'identification des problèmes spécifiques qui se posent, aussi bien au niveau international, que dans le contexte méditerranéen spécifique. Il est vrai que les ressources financières disponibles au niveau international pour les actions de coopération sont sollicitées de toutes part, notamment dans le domaine des opérations de maintien de la paix et de l'aide humanitaire du fait de la multiplication des zones de conflit, en particulier en Afrique. La tendance est aussi à la réduction de l'aide publique et au développement des apports de ressources en provenance du secteur privé. Toutefois, dans ce domaine, les pays méditerranéens en développement n'attirent que très marginalement les capitaux privés extérieurs.

Sur le plan des systèmes financiers locaux, les pays méditerranéens ne disposent pas encore des structures et mécanismes capables d'orienter l'épargne locale ou d'attirer celle de leurs nombreux émigrés vers les actions de développement durable. La fiscalité n'est pas adaptée aux exigences nouvelles du développement économique et de la protection de l'environnement. Sur le plan de la coopération méditerranéenne régionale, il y a certes les fonds importants que l'UE consacre à ses partenaires de la zone de libre-échange, mais il y a peu de financements

disponibles pour des actions régionales visant à protéger les biens publics globaux de la Méditerranée, tels que le littoral, la qualité de l'air, le contrôle de la pollution des eaux.

Changer la situation actuelle demandera des efforts soutenus et ne se réalisera qu'avec une prise de conscience plus étendue à tous les acteurs de la gestion économique de la région. La présente étude identifiera certains mécanismes qui sont susceptibles de changer l'état existant en matière de mobilisation et d'allocation de ressources financières et humaines pour obtenir une inflexion progressive de la situation existante.

PARTIE I

## Les questions posées par une problématique du développement durable en Méditerranée

### INTRODUCTION

Dans le cadre de cette partie générale sur la problématique du développement durable en Méditerranée, plusieurs groupes de questions sont à examiner et débattre.

- 1) *Quel est l'état de la réflexion et des avancées en matière de développement durable dans le monde et, plus spécifiquement en Méditerranée ?*

Il ne fait pas de doute que la réflexion sur le développement durable avance à grand pas dans le monde. Les objectifs du Millenium, puis le Sommet de Johannesburg ont largement contribué à augmenter la prise de conscience des décideurs. Pour ce qui est de la Méditerranée, la CMDD a fait progresser considérablement les analyses et la réflexion sur une stratégie et une vision de développement durable pour la région.

- 2) *Les spécificités propres à la région méditerranéenne exigent-elles des politiques adaptées de développement durable ?*

Les travaux du Plan Bleu, tout comme ceux de la CMDD, ne laissent aucun doute sur le fait que la région méditerranéenne connaît des problèmes spécifiques. C'est la fragilité de l'éco-système méditerranéen qui appelle-t-elle à une coopération régionale renforcée et à plus de vigilance dans les pays où les considérations environnementales et la réduction de la pauvreté ne sont pas encore suffisamment prises en compte dans les politiques macro-économiques et les processus de leur élaboration. Mais la région Méditerranéenne connaît d'autres problèmes communs, dont le manque de dynamisme économique et d'innovation, la fuite des cerveaux, la multiplication des conflits, l'insuffisante mobilisation de l'épargne, l'absence d'efficacité dans les systèmes de gestion des ressources rares, tels que l'eau, les forêts, l'énergie, ou dans les systèmes de transport, la gestion du tourisme de masse, la protection du patrimoine archéologique et culturel, la gestion des zones côtières et, en règle générale, l'aménagement du territoire.

- 3) *La Méditerranée n'est pas une zone homogène.*

L'hétérogénéité des pays méditerranéens et la variété des patrimoines historiques et culturels ne doivent pas faire obstacle à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement durable à l'échelle méditerranéenne. Il en est de même des différences de niveau de développement entre les différentes sous-régions de la Méditerranées qui ne doivent pas constituer un obstacle à une politique globale efficace.

- 4) *La Méditerranée n'est pas une région géographique reconnue dans les découpages que font les grands organismes internationaux concernés par le développement.*

4.1 C'est ainsi qu'on peut remarquer que la Méditerranée ne constitue pas une région géographique de base dans les différents annuaires statistiques internationaux (Banque Mondiale, FMI, PNUD, CNUCED). Ces derniers adoptent plus volontiers le regroupement de pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) qui exclut la Turquie et les pays balkaniques méditerranéens, inclus dans le groupe « Europe et Asie centrale » qui ne représente aucune homogénéité. En fait, les pays méditerranéens sont éclatés et répartis dans les différentes zones géographiques que définissent les annuaires statistiques internationaux.

4.2 L'Union Européenne publie un annuaire statistique bi-annuel des pays méditerranéens qui n'est pas très exhaustif ; s'il inclut les pays non méditerranéens de l'Union Européenne, il exclut les pays balkaniques.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Statistiques euro-méditerranéennes*, Eurostat, Commission Européenne, Bruxelles.

## PARTIE I - Étude régionale

---

- 4.3 De plus, au niveau de l'Union Européenne, les programmes d'assistance aux pays balkaniques méditerranéens (PHARE) sont séparés de ceux des autres pays regroupés dans le programme MEDA, ce qui n'est pas très logique.
- 4.4 Quelles actions sont à entreprendre pour remédier à cette situation au niveau des organismes internationaux, comme celui de l'Union Européenne ?
- 5) *L'impact très négatif des conflits qui déchirent la Méditerranée*
- 5.1 Un nombre important de conflits armés ont déchiré ou déchirent toujours de nombreux pays méditerranéens (Chypre, Liban, Algérie, Territoires Palestiniens, Ex-Yougoslavie), ou des zones proches de la Méditerranée, telles que l'est de la Turquie et le nord de l'Irak (révoltes des Kurdes), l'ex-Sahara espagnol, le pays basque. Ces conflits ont lourdement pesé sur les ressources naturelles et matérielles des pays concernés et des pays environnants, ainsi que sur la chute brutale des niveaux de vie et le ralentissement des rythmes de croissance économique, même après le fin des conflits.
- 5.2 De même, les embargos économiques imposés à la Serbie et la Libye ont eu un impact négatif sur les niveaux de vie, cependant que l'embargo imposé à l'Irak a entraîné une diminution des échanges avec les pays méditerranéens voisins (Syrie, Liban, Turquie). Les embargos, outre les retombées très négatives du point de vue humanitaire et leur impact sur les niveaux de vie, la mortalité infantile et l'espérance de vie, provoquent des distorsions économiques graves et entraînent une accumulation de fortunes privées de type criminel, basées sur la contrebande ou les infractions à l'embargo.
- 5.3 Il est important ici de noter que les politiques de reconstruction peuvent avoir des effets très nocifs sur l'environnement, si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des principes du développement durable et s'il est donné libre cours à la spéculation foncière et à l'exploitation anarchique des ressources naturelles.
- 5.4 Le nombre et l'intensité des conflits en Méditerranée constituent un obstacle majeur à la mise en place de processus de développement durable, qu'il convient de surmonter. Il est impératif qu'un cadre efficace de sécurité collective, que l'Union Européenne a mis en place (processus de Barcelone), puisse donner pleinement ses fruits

### *6) La multiplicité des organismes qui s'occupent de développement en Méditerranée*

Plusieurs questions importantes se posent ici que la présente étude s'efforcera de clarifier.

- 6.1 La coopération existant actuellement entre ces pays et les pays riches de l'UE ou les autres pays de la zone OCDE est-elle à même de résoudre ces problèmes ? Cette coopération se situe-t-elle à un niveau suffisant de ressources financières et ses objectifs, ainsi que les moyens mis en œuvre, sont-ils vraiment adaptés aux besoins du développement durable ?
- 6.2 La coopération en Méditerranée est-elle bien centrée sur la protection et la gestion des biens publics, en particulier les côtes, les fonds marins, la biodiversité, la qualité de l'air, la préservation des ressources en eaux, etc ? Les financements disponibles sont-ils mobilisés dans un cadre cohérent pour assurer cette bonne gestion des biens publics et sont-ils à un niveau suffisant compte-tenu de la grande fragilité de l'éco-système méditerranéen ?
- 6.3 Une plus grande coopération entre les pays les moins riches est-elle un facteur déterminant pour assurer le développement durable des pays méditerranéens ? Ou bien faut-il mettre l'accent sur les efforts nationaux et les coopérations bilatérales, complétées par les aides de l'UE ?
- 6.4 Faut-il créer de nouveaux instruments de financement, spécialisés dans l'aide à la région méditerranéenne (tel le vieux projet de Banque de développement méditerranéenne) qui viendraient s'ajouter aux institutions régionales existantes à vocation plus large que la seule région méditerranéenne (BEI, BERD, Fonds arabes de développement –FADES et fonds nationaux- et Banque islamique de

développement,) ou au contraire ou bien faut-il trouver des formes de concertation et de coordination, voir même de centralisation des ressources disponibles pour la Méditerranée ?

### I. La notion de développement durable : niveau international et niveau méditerranéen

#### *Historique de l'émergence de la notion de développement durable*

1. La notion de développement durable est récente dans la littérature sur les questions économiques relatives aux pays du tiers monde. Elle a commencé à prendre consistance avec les travaux du Club de Rome dans les années soixante dix du siècle dernier. Il s'agissait essentiellement alors de mettre en garde les pays industrialisés contre des modes de croissance économique basés sur un gaspillage des ressources naturelles et sur l'absence de prise en compte des contraintes environnementales. Cependant, la chute des prix du pétrole et des matières premières en général, ainsi que la révolution électronique, ont contribué à faire passer au second plan les préoccupations exprimées à cette époque par les personnalités ayant formé le Club de Rome et présidé à ses travaux.
2. Par ailleurs, les Nations-Unies ont tenu plusieurs sommets consacrés à l'environnement, dont principalement :
  - Sommet de Rio, en 1992, dit « Sommet de la Terre » qui a adopté l'Agenda 21, et d'où est issue la Commission des Nations-Unies pour le développement durable, chargée de suivre l'application des recommandations du sommet de Rio ;
  - Conférence sur la population et le développement du Caire en 1994
  - Conférence sur la femme, tenue à Beijing en 1995
  - Sommet du développement social à Copenhague en 1995
  - Sommet Habitat II à Istanbul en 1996
  - Sommet de Kyoto sur l'environnement en 1997
  - Sommet du Millénaire des Nations-Unies en 2000
  - Sommet de Johannesburg en 2002.
3. En même temps, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) a apporté une contribution importante à la prise de conscience du facteur humain et du capital social dans les processus de développement. Les indicateurs de développement humain mis au point par le PNUD ont changé la vision étroite de la croissance économique, basée exclusivement sur le critère du PIB par tête d'habitant. Les rapports annuels de la Banque mondiale sur le développement ont eux aussi beaucoup évolué, prenant en compte les dimensions humaines du développement, à côté de la nécessité d'appliquer l'économie de marché et de réduire le rôle de l'Etat dans l'économie.
4. Plus récemment, le premier rapport régional du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe a pris en compte dans ses indicateurs de développement le facteur politique, en particulier le niveau de liberté politique, la gouvernance et la lutte contre la corruption.<sup>2</sup> Lorsque ces indicateurs additionnels sont pris en compte, le niveau de développement humain baisse considérablement dans la plus part des pays arabes.

---

<sup>2</sup> Arab Human Development Report 2002. *Creating Opportunities for Future Generations*, UNDP et Fonds arabe de développement économique et social, Nations-Unies, New York, 2002.

## PARTIE I - Étude régionale

---

5. L'OCDE s'occupe aussi activement de promouvoir le concept de développement durable et de gouvernance, ainsi que le renforcement des pouvoirs des collectivités locales et des activités de partenariat au niveau local entre administrations, secteur privé et ONG, notamment dans le cadre de la lutte contre le chômage. Une publication récente, émanant du Comité d'aide au développement souligne bien que l'instauration d'un développement durable exige de « surmonter des obstacles majeurs et procéder à des changements structurels profonds dans la manière dont les sociétés abordent les questions économiques, sociales et environnementales ».<sup>3</sup> Cette affirmation s'applique tout à fait aux pays méditerranéens qui sont encore caractérisés par des pesanteurs fortes, en particulier au niveau des acteurs du secteur privé dont le rôle est encore trop souvent ignoré, alors qu'il est nécessaire de les sensibiliser à leurs responsabilités dans le développement durable; de même ; les collectivités locales ne sont guère systématiquement mobilisées pour devenir des acteurs centraux du développement.
6. **Pour ce qui est de la Méditerranée**, il faut noter plusieurs initiatives collectives
  - 6.1 C'est ainsi que le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) est créé sur l'initiative du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dès 1975. Son objectif de départ a été la protection du milieu marin. Sa charte de base est la Convention de Barcelone, signée par les pays riverains en 1976, à laquelle ont été ajoutés six protocoles en divers domaines relatifs à tous les aspects de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel et archéologique méditerranéen.
  - 6.2 La création du Plan d'Action pour la Méditerranée (Plan Bleu) a donné lieu au premier grand travail de scénarisation économique de l'impact des modes de croissance modernes sur le Bassin méditerranéen. Cette étude, réalisé par Michel GRENON et Michel BATISSE, en 1989, sous le titre « Avenirs du Bassin méditerranéen » a beaucoup contribué à créer une conscience des problèmes spécifiques rencontrés par les pays riverains de la Méditerranée
  - 6.3 En 1996, une Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) est créée comme organe consultatif du PAM ; cette commission intègre des représentants d'autorités locales, des acteurs socio-économiques et des ONG. La CMDD a élaboré en 2001 un « Bilan stratégique pour le développement durable en région méditerranéenne », qui est un document majeur, faisant le point sur tous les problèmes relatifs à l'environnement et les mesures prises jusqu'à ce jour. Très lucide, ce rapport élargit la problématique de l'environnement à la nécessité de poser les bases institutionnelles et macro-économiques d'un développement durable adapté aux conditions des économies méditerranéennes.<sup>4</sup> Cependant, au niveau des politiques développées, on n'a pas assisté à des changements fondamentaux.
  - 6.4 On notera, au niveau des pays arabes, à partir de 1995, un effort similaire pour intégrer les notions de développement durable dans les politiques nationales. Cet effort s'est concrétisé par une réunion ministérielle sur l'environnement et le développement qui a adopté une « Déclaration arabe sur l'environnement, le développement et les perspectives d'avenir ». Rappelons que huit pays arabes ont une façade méditerranéenne importante

---

<sup>3</sup> *Les lignes directrices du CAD. Stratégies de développement durable*, OCDE, 2001, Paris, page 16.

<sup>4</sup> C'est ainsi qu'on peut lire dans ce rapport : « Cependant, la simple préoccupation écologique portant sur la pollution du milieu, la gestion des déchets, la sécurité dans l'usage des substances dangereuses, de même que l'évaluation de l'impact sur l'environnement, ne mettent pas en cause les bases du système économique et social tel qu'il est, mais retardent seulement les points de rupture entre la société et son cadre de vie. C'est dans la mesure où l'ensemble des activités humaines sont marquées notamment par l'approche environnementale que l'on touche au développement durable » (page 10).

## PARTIE I – Étude régionale

sur dix-neuf pays riverains de la Méditerranée et les deux îles de Chypre et Malte.

*La complexité de la notion de développement durable, objectif majeur et obstacles*

1. En fait, la notion de développement durable est elle-même très complexe.

1.1 Elle intègre **des concepts relevant de plusieurs domaines d'action**, étroitement liés les uns aux autres :

L'environnement et sa préservation.

- La conservation des ressources naturelles et la bonne gestion du territoire.
- Le maintien, la bonne gestion et l'accroissement du capital physique.
- La préservation du patrimoine archéologique, historique et culturel.
- La réduction de la pauvreté par l'intégration des couches défavorisées et marginalisées de la population dans le processus de développement économique.

1.2 **Le but des actions est non seulement d'augmenter le bien-être de la génération actuelle et son niveau de vie, mais aussi de préserver et d'augmenter le patrimoine à léguer aux prochaines générations.** Il n'est pas acceptable, en effet, que la génération actuelle augmente son bien-être et son niveau de vie au détriment des générations futures, ce qui peut arriver en cas d'exploitation intensive et abusive des ressources naturelles ou en cas d'absence d'entretien et d'élargissement du capital physique et humain grâce à un niveau d'investissements appropriés. Aussi, toute politique macro-économique qui entraîne une dégradation des patrimoines ou ressources naturelles ou celui des infrastructures physiques, rurales et urbaines, ou qui entraîne un endettement qui dépasse la capacité de remboursement de la génération en cours et grève, en conséquence, l'avenir de la génération à venir, n'est pas une politique soutenable. Il convient en conséquence de la modifier aussi rapidement possible.

1.3 Comme on le verra, la difficulté de mettre en place des politiques de développement durable provient du fait **des inerties et des intérêts acquis** qui font obstacle à la mise en œuvre de politiques alternatives plus efficaces, qu'il s'agisse de l'environnement, des ressources naturelles, des infrastructures physiques ou des politiques d'endettement qui peuvent favoriser la consommation au détriment de l'investissement ou aboutir à une rémunération excessive du capital par le biais de taux d'intérêt trop élevés.

1.4 Récemment, dans le cadre de l'initiative triennale de l'OCDE sur le développement durable, lancée en 1998 sur demande du Comité des ministres représentant les pays membres, le Comité d'aide au Développement (CAD) qui regroupe les pays donateurs d'aide publique au développement (ADP) a élaboré des directives pour ses membres relatives à l'intégration dans les programmes d'aide :

- Des stratégies de développement durable,<sup>5</sup>
- De réduction de la pauvreté,<sup>6</sup>
- Des dispositions de la Convention de RIO.<sup>7</sup>

On dispose aussi des actes d'un séminaire d'experts tenu à l'OCDE sur le cadre des indicateurs pour mesurer le développement durable.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Stratégies de développement durable, opcit.*

<sup>6</sup> *Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté*, OCDE, Paris, 2001.

<sup>7</sup> *The DAC Guidelines. Integrating RIO Convention into Development Co-operation*, OECD, Paris, 2002.

<sup>8</sup> *Frameworks to Measure Sustainable Development*. OECD, Paris, 2000.

## PARTIE I - Étude régionale

---

1.5 En fait, le développement durable ne doit pas être considéré comme un luxe pour pays développé. Au contraire, il est une exigence d'autant plus évidente pour les pays en développement que ces derniers n'ont pas les moyens financiers et techniques de remédier aux dommages faits à l'environnement ou d'atténuer la pauvreté ou l'exclusion que les progrès économiques et les cycles d'activités peuvent entraîner. La pauvreté, de son côté, entraîne dans les pays en développement, des dommages graves à l'environnement ; en conséquence, le maintien ou l'élargissement des zones de pauvreté rurale ou urbaine entraîne un coût économique croissant dans ces pays.

1.6 **C'est pourquoi, des stratégies économiques basées sur la prise en compte des exigences du développement durable sont susceptibles de déboucher sur des taux de croissance économique, non seulement plus stables, mais aussi plus élevés.** De telles stratégies, en effet, sont basées sur la prise en compte de tous les acteurs du développement et leur responsabilisation, ainsi que sur l'établissement de liens institutionnels entre les acteurs et la mise en œuvre d'instruments de politique économique et sociale diversifiés et adaptés aux objectifs recherchés. Elles doivent avoir pour objectif principal de ne pas compromettre les chances de la génération future à un meilleur avenir. La littérature de l'OCDE sur le développement durable tente de démontrer que l'intégration des besoins de protection de l'environnement ou de réduction de la pauvreté dans les politiques économiques constituent pour le pays qui les prennent en compte **des situations gagnantes de façon absolue (« Win-Win situation »).**

1.7 En fait, ces exigences du développement durable touchent à des domaines très variés, tels que :

- L'éducation et la capacité technologique et le bon fonctionnement du marché du travail,
- La gestion des ressources financières publiques,
- Les niveaux de participation des citoyens et des organes de la société civile à la gestion des affaires publiques,
- Les modes de croissance économique et de régulation de la vie économique, ainsi que l'adaptation aux contraintes et opportunités de la globalisation,
- Les modes de protection sociale et les moyens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion,
- La bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques,
- La transparence, la compétitivité et le respect de l'environnement par les firmes du secteur privé, ainsi que leur participation effective à l'acquisition de capacités technologiques nationales.

### **Conditions de succès : processus participatifs et culture institutionnelle du changement**

1.1 Le succès du développement durable repose sur différentes composantes :

#### 1.1.1 Un ensemble coordonné de processus participatifs

On peut ici reprendre la définition d'une stratégie de développement durable de l'OCDE qui la décrit comme « un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser de façon continue dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources et permettant de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société ou de procéder, le cas échéant à des



## PARTIE I – Étude régionale

---

arbitrages ». Les principes qui doivent régir la mise en place des éléments de développement durable, ajoute le texte, « mettent l'accent sur l'appropriation des processus stratégiques par les partenaires locaux, ainsi que sur leur participation effective à tous les niveaux et sur l'existence d'une volonté politique à haut niveau ».<sup>9</sup>

1.1.2 Ces processus doivent pouvoir vaincre les inerties et intérêts acquis. Il ne faut pas mésestimer toutefois les pesanteurs qui font obstacle au succès de tels processus participatifs ayant pour objectifs de passer de certains styles de développement reposant sur une exploitation intensive des ressources minières ou énergétiques ou en eaux et forêts ou même des ressources humaines à bon marché qui peuvent, elles aussi, être exportées au lieu d'être valorisées dans le processus local de croissance, à des styles de développement répondant aux critères et objectifs du développement durable. Les réseaux d'intérêts acquis qui sont source de profits de type rentiers sont très influents au niveau de l'élaboration des politiques économiques locales ou même parfois au niveau des actions de coopération régionale ou internationale. Ils parviennent souvent à bloquer la mise en application de régulations qui seraient contraires à leurs intérêts.

1.1.3 Il est nécessaire de mettre en œuvre une culture institutionnelle du changement et du perfectionnement

Il ne faut pas donc pas se cacher que la mise en œuvre de processus efficaces de participation de tous les segments de la société à la décision économique en vue d'un développement durable doit aboutir inmanquablement à terme à un changement dans le mode de distribution des revenus et des richesses. Dans la mesure où le mécanisme participatif est lui-même source d'une meilleure information et d'un débat ciblé correctement, il peut aboutir progressivement à faire céder les obstacles, en particulier si les taux de croissance deviennent à la fois plus élevés et plus soutenables et intègrent des couches de population jusque là exclues du développement et de ses bienfaits directs.

L'étude du CAD sur la réduction de la pauvreté, citée ci-dessus, mentionne à juste titre la nécessité d'instaurer une « **culture institutionnelle du changement et du perfectionnement** », afin de susciter auprès des organismes de développement « un désir de revoir leur manière de gérer leurs activités afin de se conformer aux principes du partenariat, de l'appropriation locale et de la reddition des comptes ».<sup>10</sup>

1.1.4 Cette culture institutionnelle du changement suppose l'introduction de nouveaux modes de gestion et de régulation dans tous les domaines qui touchent au développement. Elle exige, en conséquence, l'introduction de nombreux changements aux niveaux suivants :

- Textes législatifs
- Fonctionnement des institutions
- Éducation civique et participation
- Organisation financière et mécanismes de mobilisation de l'épargne et de régulation et de prélèvements fiscaux transparents et efficaces
- Politiques économiques et sociales explicites avec des objectifs clairs permettant de mesurer les progrès accomplis et d'associer

---

<sup>9</sup> *Stratégies de développement durable, op. cit., pp. 16 et 17.*

<sup>10</sup> *Lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté, op. cit., p.36.*

---

## PARTIE I - Étude régionale

---

tous les acteurs responsables à son élaboration et à sa mise en application

- Politiques en matière d'éducation de développement des capacités nationales dans le domaine des technologies et participation du secteur éducatif à l'élaboration et la mise en œuvre des actions de gestion du capital humain et de sa promotion
- Comportements du secteur privé et sa responsabilisation dans tous les domaines.

### ***Spécificités des exigences du développement durable en Méditerranée***

1. La présente étude a pour but d'explicitier la problématique qui lie les différents domaines du développement durable avec les diverses composantes d'un tel développement dans le contexte varié et contrasté des pays méditerranéens.

1.1 Il ne fait pas de doute que la Méditerranée constitue un **écosystème qui est menacé par les modes de croissance et soumis à de fortes pressions par l'évolution de l'économie mondiale ou des facteurs proprement internes à ces pays**. Parmi ces pressions, on peut évoquer :

- L'augmentation des flux touristiques et les pressions qu'ils entraînent sur les ressources en eaux et les infrastructures urbaines.
- Le développement des concentrations urbaines le long de la façade méditerranéenne.
- L'épuisement rapide des ressources en eaux.
- Une insuffisance de moyens financiers et institutionnels consacrés à la lutte contre la pollution.
- L'augmentation du trafic maritime et des déchets toxiques dans la zone méditerranéenne.
- Le maintien de taux d'accroissement démographiques insuffisant dans certaines régions (les pays européens méditerranéens) et encore trop élevés dans d'autres régions (les pays africains et asiatiques méditerranéens).
- Le maintien du protectionnisme agricole de l'Union Européenne.
- Les taux de chômage très élevés dans beaucoup de pays méditerranéens.
- Des ressources financières publiques insuffisantes pour faire face aux besoins du développement durable.
- La fuite des capitaux et des cerveaux et le déficit des balances des échanges extérieurs.
- Des taux d'investissement insuffisants.
- Des flux d'aide très concentrés sur certains pays, considérés stratégiques.
- Des flux négatifs en matière d'endettement externe.

---

## PARTIE I – Étude régionale

---

- 1.2 Comme nous l'avons déjà signalé, le « Bilan stratégique pour le développement durable en Méditerranée », réalisé par le CMDD a très bien analysé les problématiques spécifiques à l'environnement, tout en ouvrant ces problématiques sur la problématique plus large des politiques macro-économiques des pays méditerranéens.
- 1.3 C'est pourquoi, le présent travail de réflexion ne décrira pas les problèmes spécifiques d'environnement (pollution marine, déforestation, eaux usées, salinité des sols, traitement des déchets, etc.), largement couverts par d'autres études. En revanche, il sera centré sur les problèmes de structures, de comportements et de politiques socio-économiques et financières, qui handicapent la croissance en Méditerranée ou la rendent anémique, en sorte que les Etats et les firmes privées ne sont pas en mesure de se doter des moyens efficaces pour faire face aux charges et contraintes technologiques et financières qu'impose une politique active de préservation de l'environnement, de bonne gestion du capital naturel, physique et humain.
- 1.4 Si les pays riches du bassin méditerranéen ont plus de moyens technologiques et financiers pour développer des politiques pouvant contrebalancer les effets nocifs des modes et styles de croissance du dernier demi-siècle sur leur façade méditerranéenne, les pays moins riches, comme nous le verrons ci-dessous, se trouvent confrontés à des problèmes extrêmement difficiles à résoudre dans le cadre de l'insuffisance des ressources techniques et financières dont ils disposent dans le contexte macro-économique qui les caractérisent.
- 1.5 De plus, comme déjà évoqué, les inerties et les intérêts acquis sont très forts dans la plupart des pays méditerranéens et les relations existantes entre le secteur privé et l'Etat ne sont pas basées sur des objectifs clairs et explicites en matière de développement durable. Le plus souvent, les politiques sont implicites du fait de l'abstention de toute initiative positive responsabilisant les acteurs principaux du développement durable. Elles encouragent donc l'épuisement rapide des ressources naturelles, l'inefficacité énergétique, la sous-utilisation des ressources humaines et la mauvaise gestion du capital naturel et physique dans les villes comme en milieu rural.
- 1.6 De ce fait, la coopération et les ressources qu'elle peut apporter ne sont pas inscrites dans un cadre facilitant l'optimisation des ressources en vue de la durabilité du développement, quelles que soient par ailleurs les directives de l'OCDE aux pays donateurs. Ceci amène à poser deux séries de questions essentielles qui seront traitées dans la suite de cette étude : l'une relative aux modalités d'amélioration de la capacité de mobilisation des ressources financières ; l'autre relative aux dispositifs institutionnels à développer pour assurer que les ressources sont employées utilement.
  - 1.6.1 Nous verrons plus loin que les montants disponibles pour le financement du développement durable, qu'ils soient de source locale ou internationale, sont nettement insuffisants pour faire face aux pressions diverses qui s'exercent sur les éco-systèmes nationaux ? Ces ressources sont, en effet, indispensables pour atténuer les effets sur

## **PARTIE I - Étude régionale**

---

l'environnement des différents types de pressions démographiques (taux encore élevés d'accroissement de la population, exode rural vers les villes, intensité des trafics maritimes et routiers, hausses des consommations d'eaux et d'énergie), ceux du vieillissement des infrastructures urbaines soumises à la pression de l'augmentation très forte du nombre d'habitants, ceux de l'insuffisance des infrastructures sociales et éducatives, enfin ceux relatifs à la préservation du patrimoine culturel et historique de la Méditerranée. La dernière partie de ce rapport sera consacrée à examiner les différents moyens d'assurer une mobilisation beaucoup plus large, nationale, régionale et internationale, des ressources financières requises pour que les pays méditerranéens puissent faire face aux besoins les plus criants.

- 1.6.2 Ne faudrait-il pas, dans ce cadre, promouvoir la notion de **préservation des biens publics globaux méditerranéens** qu'il serait de la responsabilité de l'ensemble des pays riverains d'assurer, en proportion de leurs moyens financiers et de leur richesse ? Il est, en effet, nécessaire d'examiner avec les pays du CAD et les grandes institutions de développement, telles que la BEI, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le PNUD et autres organismes concernés, les raisons qui empêchent les directives relatives au développement soutenable, à l'environnement et à la réduction de la pauvreté, d'être mieux traduites dans la réalité des circuits d'aide et de financement. L'absence d'institutions régionales méditerranéennes est-elle un obstacle à une meilleure mobilisation de ressources financières ? Dans la dernière partie de ce rapport, nous examinerons différents types de propositions ayant trait à la mobilisation de fonds à l'échelle régionale. Pour pouvoir répondre à ces interrogations et ces problèmes, il est nécessaire d'abord d'analyser en détail la situation des différents groupes de pays méditerranéens qui n'appartiennent pas à l'UE. Comme nous le verrons, il n'est pas aisé d'opérer un classement de ces pays. Nous commencerons donc par une analyse des sous-ensembles régionaux.

## **II. Les enjeux et acteurs du développement durable dans la situation méditerranéenne : diagnostic et définition des problématiques pour les pays méditerranéens en développement**

Il nous apparaît que l'équation du développement durable en Méditerranée n'est pas encore posée de façon tout à fait satisfaisante. S'il y a une sensibilisation croissante au niveau régional de l'acuité des problèmes d'environnement et de la fragilité de l'écorégion méditerranéenne, il ne semble pas que les liens existants entre les politiques macro-économiques et les mécanismes classiques de mobilisation de l'épargne et de financement d'un côté, et les problèmes d'environnement, de manque de dynamisme économique et entrepreneurial, et de politiques encore timides de lutte contre la pauvreté, de l'autre côté, soient suffisamment compris et acceptés. Pour cela, il faudrait que les trois éléments principaux permettant de définir l'équation du développement durable, à savoir (i) l'explicitation des enjeux, (ii) la nature des acteurs à intégrer et à responsabiliser dans le processus, (iii) la nature des outils à mettre en œuvre, soient clairement perçus et acceptés par les opinions publiques et les décideurs.

## **PARTIE I – Étude régionale**

---

**C'est ainsi que pour ce qui est des enjeux**, il manque encore au niveau méditerranéen une définition claire des buts du développement durable qui doit être, comme nous l'avons vu ci-dessus, la préservation des chances de la génération future. Ceci exige que la génération actuelle, non seulement (i) assure la préservation, la bonne gestion et l'augmentation du capital naturel et physique pour faire face à l'augmentation du capital humain, mais (ii) se préoccupe aussi d'assurer les opportunités d'emploi et de travail décent à la nouvelle génération et (iii) ne laisse pas à cette génération un surendettement et un niveau de productivité insuffisante pour assurer le service de l'endettement.

**Pour ce qui est des acteurs**, on verra que certains acteurs importants ne sont pas vraiment intégrés et responsabilisés dans la mise en place du processus de développement durable. Il s'agit, en particulier :

- des associations patronales et professionnelles et des firmes du secteur privé,
- des syndicats,
- des universités et instituts d'enseignement supérieur et technique,
- des collectivités locales.

**Enfin, un certain nombre d'outils** pour le développement durable ne sont pas mobilisés, en particulier :

- l'outil fiscal (directement par une fiscalité pénalisant la pollution et l'usage abusif des ressources naturelles ou du capital physique ou, indirectement, par le biais de la fiscalité incitative),
- l'outil financier qui reste peu ou mal utilisé, dans la plupart des pays méditerranéens (mobilisation de l'épargne, meilleure utilisation des ressources externes, dynamisation des marchés financiers locaux.
- les techniques de gestion du territoire et des domaines relevant du patrimoine foncier, qu'il s'agisse des espaces ruraux ou urbains, des espaces désertiques ou des littoraux et des aménagements fluviaux,
- des techniques de gestion de l'eau et de récupération des eaux usées ou de désalinisation de l'eau de mer,
- des techniques de gestion des besoins énergétiques croissants pour augmenter la bonne utilisation des sources d'énergie, ainsi que la part des énergies renouvelables et non polluantes (solaire, éolienne, marée motrice)
- des techniques de remontées de certaines filières industrielles et du développement de la recherche appliquée (R &D) dans le secteur privé et les universités.

### **Les politiques internes des Etats**

Il est nécessaire de reconnaître qu'aucune politique de coopération bilatérale ou multilatérale n'a de chances de réussir si les politiques internes des Etats n'ont pas reconnu et pris en compte les exigences du développement durable. Les conditionnalités accrues de l'aide publique au développement que les bailleurs de fonds peuvent introduire dans le financement de leurs opérations risquent de compliquer, retarder ou même parfois de paralyser les déboursments de l'aide, si le dispositif institutionnel local n'a pas intégré les exigences nouvelles, en particulier en ce qui concerne l'environnement et la réduction de la pauvreté. Les directives du CAD, comme celles de la Banque Mondiale insistent donc, à juste titre, sur la nécessité pour les pays bénéficiaires d'aide de s'approprier les notions de développement durable et de développer des stratégies claires et explicites qui tiennent compte de leurs problèmes spécifiques.

Dans le cas des pays méditerranéens en développement, cependant, il nous semble que beaucoup de pays partagent certaines spécificités, en particulier une dépendance exclusive sur l'Etat et le secteur public pour assurer la croissance économique et la qualité du développement. Comme nous le savons, en particulier à travers l'expérience des pays du sud est asiatique, l'Etat seul ne peut porter toute la responsabilité des succès ou des échecs du développement. D'autres acteurs essentiels doivent être responsabilisés, en particulier le secteur privé qui peut avoir des comportements prédateurs, en l'absence d'un dialogue équilibré et transparent avec les décideurs politiques et les organes de la société civile. De simples activités de « patronage » de manifestations culturelles ou d'œuvre de bienfaisance ne

## PARTIE I - Étude régionale

---

remplacent pas la réflexion et l'action sur les graves problèmes de préservation de l'environnement et du capital physique ou du bon usage du capital humain.

**En fait, la problématique de base dans les pays méditerranéens tourne autour du rôle respectif du secteur public et du secteur privé dans la mise en œuvre de politiques et processus de développement soutenable, ainsi que le problème de l'insuffisance des ressources fiscales domestiques. Au centre de cette problématique, nous trouvons que les acteurs clés du développement durable sont très peu mobilisés et très peu responsabilisés pour assumer leur rôle.**

### *1. Les acteurs manquants dans le processus de développement durable*

Trop souvent jusqu'ici l'accent a été mis de façon presque exclusive sur le rôle de l'Etat central dans les politiques de développement. Or, il existe au moins trois acteurs majeurs qui devraient retenir l'attention, en raison du rôle clé qu'ils jouent dans tout processus de développement. Il s'agit (i) des collectivités locales, (ii) des firmes du secteur privé et (iii) des établissements du secteur de l'enseignement, plus particulièrement l'université et les instituts d'études supérieures ou d'enseignement technique et professionnel.

#### **1.1 En ce qui concerne les collectivités locales, celles-ci ne peuvent jouer leur rôle dans le processus de développement sans une capacité de gestion effective et démocratique.**

En effet, l'Etat central n'est pas en mesure de surveiller, d'inciter et de contrôler sur le terrain, de façon efficace, l'application des politiques d'environnement, de lutte contre la pauvreté, d'éducation et de protection sociale. Les collectivités locales devraient d'ailleurs pouvoir participer à l'élaboration de ces politiques qui doivent tenir compte dans chaque pays des spécificités de chaque région. Trop souvent, cependant, les collectivités locales souffrent de nombreux handicaps.

1.1.1 Comme nous le verrons plus en détail dans la partie II de ce rapport, la fiscalité locale est très peu développée et beaucoup de villes et de municipalités n'ont pas les moyens d'assurer la modernisation de leurs infrastructures ; elles sont, alors, entièrement dépendante des programmes de l'Etat et des financements dont il peut disposer. Dans la situation de pénurie financière où vivent plusieurs Etats méditerranéens, les collectivités locales ne sont donc pas en moyen d'assurer leur modernisation et leur développement.

1.1.2 Ce handicap financier est, à son tour, la source d'un handicap technique, les collectivités locales ne pouvant s'équiper en personnel technique et financier compétent.

1.1.3 La fiscalité locale est donc un gisement futur important de ressources dans le cadre du développement durable, lequel exige un rôle efficace des collectivités locales. En effet, si les contribuables sont réticents à payer des impôts directs à l'Etat central qui est souvent perçu comme gaspilleur et corrupteur. Une augmentation de la fiscalité locale et une décentralisation partielle de la fiscalité directe sur les collectivités locales permettrait de donner plus de consistance démocratique et de mieux surveiller l'emploi des fonds collectés. Les habitants des communes ou des villes se sentiraient plus concernés et seraient nécessairement plus impliqués dans l'amélioration de leur environnement et de leur niveau de vie.

1.1.4 On remarquera que les collectivités locales, à notre connaissance, ne sont pas des acteurs financiers de poids dans les pays méditerranéens en développement, ce qui n'est pas le cas dans les pays développés, où les villes, les associations ou fédérations de communes sont des emprunteurs réguliers sur le marché financier local et même, souvent, sur les marchés internationaux. Il est donc important qu'elles le deviennent, ce qui peut leur assurer des ressources additionnelles, et ce qui contribuera incontestablement à l'élargissement des bases étroites des marchés financiers locaux.

1.1.5 Certes, dans les Etats où la corruption est répandue, il est légitime de craindre qu'une décentralisation trop poussée amène à un surcroît de corruption. De plus, on peut craindre aussi que les personnalités locales influentes puissent profiter de la décentralisation pour accroître leur emprise sur la collectivité locale et tirer des profits indus des différents flux de

## **PARTIE I – Étude régionale**

---

dépenses décidés au niveau local sans contrôle du niveau central. On peut toutefois penser que si les citoyens ne parviennent pas à s'organiser au niveau local pour lutter contre la corruption et l'influence pernicieuse des « féodalités » locales, ils seront encore moins aptes à le faire au niveau national. La participation et la démocratisation doivent émerger de la base locale pour se diffuser au niveau national ; l'inverse, paraît beaucoup plus difficilement réalisable.

1.1.6 Il ne fait pas de doute, cependant, que l'expérimentation de la décentralisation renforcée et de la mise en place de partenariats locaux efficaces, dont nous disposons d'exemples réussis dans certains pays de l'OCDE doit être entreprise. Elle peut se faire par expériences pilotes qui, en cas de succès serait progressivement généralisée.

1.1.7 Enfin, toute politique de décentralisation suppose une législation et une régulation claire au niveau de l'Etat central. En l'absence de cet élément, il est effectivement possible qu'une décentralisation aboutisse dans certaines régions à des agressions encore plus importantes sur le patrimoine naturel et le capital physique.

### **1.2 Le comportement des firmes du secteur privé et la nature des liens existant entre les grands groupes d'affaires et l'Etat.**

1.2.1 On a trop tendance à idéaliser le comportement des firmes du secteur privé, en particulier dans les pays où les entreprises d'Etat ont longtemps dominé la vie économique, ce qui est le cas de beaucoup de pays méditerranéens. L'idéologie néo-libérale qui imprègne la plus part des études économiques et des recommandations de politique économique contribuent largement à cette idéalisation. Les firmes privées de leur côté n'ont guère conscience, surtout dans les pays en développement, de leurs responsabilités sociales, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement ou de la création d'emplois ou de la hausse générale de la productivité et de la créativité économique et sociale. En fait, comme nous le verrons, dans beaucoup de domaines, les principes d'éthique sont absents de la vie des affaires des pays méditerranéens, et n'ont pas vraiment pénétré la mentalité des grands acteurs du secteur privé, comme du secteur public. Le poids de l'histoire est ici très fort. Les traditions de l'Etat patrimonial sont, en effet, encore très prégnantes, puisque à l'Etat ottoman a succédé l'Etat colonial avec les monopoles qu'il a installé au profit des firmes européennes, puis lui ont succédé les Etats de type socialiste ou des Etats qui ont eu recours à la nationalisation pour reprendre les terres et les entreprises coloniales.

1.2.2 Par ailleurs, la structure même du secteur privé des pays méditerranéens en développement ne facilite pas l'existence de la transparence et de la gouvernance dans les activités qu'il mène. En effet, le secteur privé est caractérisé par une structure dualiste :

- Quelques grandes firmes appartenant à des groupes familiaux fermés, très influents dans les cercles du pouvoir ; il est très rare que ces firmes soient soumises aux contraintes législatives et réglementaires.
- Des milliers de petites entreprises de taille artisanale travaillant en majeure partie hors des circuits formels de l'économie, donc elles aussi, échappant aux lois et règlements.

1.2.3 Ces deux catégories d'entreprises n'ont aucun souci d'une gestion rationnelle des ressources naturelles dont elles considèrent l'accès comme ne devant être soumis à aucune restriction. Dans les pays méditerranéens en développement comme dans la plupart des autres pays en développement, les firmes privées n'hésitent pas à exploiter les ressources naturelles (telles que l'eau, la pierre et le sable, les bords de mer) de façon anarchique et en payant que des droits symboliques aux Etats. Même lorsque les Etats ont mis en place des législations adéquates, leur application n'est guère systématique ; la corruption ou la puissance politique des groupes privés leur permet d'y échapper en toute

## PARTIE I - Étude régionale

---

impunité. De plus, on a trop tendance à considérer dans les pays en développement que les questions d'environnement, si importantes soient-elles, sont un luxe pour pays riches et l'opinion publique de ces pays considère que la préservation de l'environnement est un devoir qui incombe exclusivement à l'Etat ; rarement, on perçoit le rôle clé du secteur privé, comme des collectivités locales, dans cette préservation.

- 1.2.4 Les entreprises appartenant aux grands groupes familiaux n'ont pas vraiment de souci d'accumulation de savoir-faire technologique ; elles investissent donc relativement peu dans la Recherche et le Développement, la formation continue des cadres et ouvriers spécialisés, l'analyse de leurs coûts et de leur productivité. Leur stratégie est, en général, celle d'une diversification horizontale dans plusieurs secteurs où les taux de profit sont élevés ; c'est pourquoi, les bénéficiaires sont rarement réinvestis dans la même filière technologique, ce qui permettrait une accumulation de capacité et de maîtrise de l'outil technologique. Très souvent, la diversification vise en priorité le secteur foncier (habitation et hôtellerie de luxe ou ensembles commerciaux). Il n'est pas rare, non plus qu'une grande partie des bénéficiaires soit exportée à l'étranger, non point pour faire de l'investissement dans des acquisitions permettant de fortifier la capacité technologique de l'implantation locale, mais pour acquérir des biens fonciers de luxe ou des portefeuilles boursiers.
- 1.2.5 L'investissement à long terme n'est pas bien vu pour diverses raisons :
- Les investisseurs ont un sentiment d'insécurité dû à la perception d'une fragilité de la stabilité des régimes politiques, autoritaires ou semi-autoritaires.
  - Les investisseurs dans les zones de conflit sont encore plus réticents à engager des capitaux importants sans visibilité sur l'avenir des conflits.
  - Curieusement, seul l'investissement foncier est privilégié (hôtels et appartements de luxe, centres commerciaux) ; cette forme d'investissement est considérée comme un placement sûr de l'épargne qui peut passer d'une génération à l'autre. Il jouit aussi d'un prestige qui fait partie du jeu de compétition entre grands groupes familiaux.
  - Les investissements dans l'industrie sont vus comme « risqués » et exigeant beaucoup d'efforts lorsqu'il s'agit d'investissements lourds à long terme et non pas de projets simples à retour rapide.
- 1.2.6 Dans le domaine industriel, on notera que les entreprises des pays méditerranéens en développement n'ayant pas de politique de remontée des filières technologiques et d'accumulation de capacité de développement technologique, elles n'ont pas pratiqué des politiques de sous-traitance agressives avec les grandes firmes multinationales ou des achats de brevets ou la mise au point de brevets localement ; elles n'ont pas plus eu de politique de développement de la sous-traitance de certaines de leurs activités avec les petites entreprises familiales locales, pour pouvoir se concentrer sur les parties les plus riches en valeur ajoutée de leurs activités, et donc gagner en productivité et en compétitivité, comme cela a été le cas dans tous les processus de développement réussi.
- 1.2.7 En dépit des énormes possibilités d'investissements et des besoins aigus dans le domaine des économies d'eau et d'énergie, des énergies renouvelables (notamment solaire), des équipements anti-pollution ou équipements de recyclage des eaux et de traitement des déchets, dans le domaine de la santé (médicaments génériques, médicaments à base de plantes, équipements), de l'éco-logement, le secteur privé des pays méditerranéens en développement ne s'est pas vraiment intéressé à ces possibilités et ne consacre qu'exceptionnellement des ressources prélevées sur ses profits à la R & D dans tous ces domaines.



## **PARTIE I – Étude régionale**

---

- 1.2.8 Les bilans de ces sociétés sont rarement sincères et la sous-estimation des profits par divers moyens est presque systématique à fin d'échapper à l'impôt sur le revenu.
- 1.2.9 Les dirigeants de ces sociétés entretiennent d'étroites relations avec les responsables politiques et influencent souvent leurs décisions économiques, en sorte que les marchés locaux sont rarement vraiment concurrentiels. Ces groupes sont aussi les représentants des grandes firmes multinationales et interviennent en leur faveur dans les grands marchés d'Etat et les privatisations, ce qui peut fausser le jeu de la concurrence sur le marché local. Ils ont aussi, en général, une influence très forte sur le système bancaire dont ils sont les meilleurs clients.
- 1.2.10 Dans la plupart des pays méditerranéens, l'épargne formelle est monopolisée par le secteur bancaire. Celui-ci est rarement concurrentiel ; quelques grandes banques dominent chaque marché local et sont elles-mêmes soit gouvernementales, soit appartenant aux mêmes grands groupes d'affaires. Leurs procédures restent très marquées par la banque commerciale classique ; elles ne prêtent, en règle générale, que contre des sûretés réelles, pour des termes assez courts. Les projets présentés ne sont pas étudiés sur leur propre mérite, mais sur la solidité des garanties foncières ou personnelles des promoteurs des projets. Les jeunes talents d'entrepreneurs potentiels ne trouvent donc pas de financement disponible. Le capital-risque est inconnu et le micro-crédit commence tout juste à faire son apparition.
- 1.2.11 Peu de pays sont dotés de lois et règlements visant à empêcher :
- L'abus de biens sociaux,
  - l'abus de pratiques concurrentielles déloyales ou de position dominante sur le marché.
- 1.2.12 Trop souvent les appareils judiciaires manquent de moyens et parfois d'indépendance vis à vis des groupes d'intérêt. De plus, ils manquent trop souvent de formation aux techniques juridiques modernes de la vie des affaires.

### **1.3. Les établissements d'enseignement académique ou technique,**

qu'ils soient étatiques ou privés, ne jouent pas non plus le rôle qui doit être le leur en matière de valorisation du capital humain dont ils ont la responsabilité en matière de formation et d'enseignement. Ces établissements se préoccupent au mieux d'augmenter le nombre de leurs étudiants et leur taux de réussite aux examens.

- 1.3.1 Trop peu d'attention et de ressources financières semblent être dégagées pour assurer l'insertion réussie des étudiants dans la vie active locale. Ces établissements, en effet, sont rarement en contact par un processus continu avec les associations patronales, les syndicats, les associations professionnelles pour tenter d'établir en commun des prévisions de besoins en main d'œuvre qualifiée et en cadres d'entreprises ou chercheurs en technologie appliquée. Il en est de même du manque de contacts pour stimuler le secteur privé local dans la création d'emploi, l'amélioration de la productivité et de la qualité de la production et des services grâce à une coopération continue avec le secteur de l'enseignement académique ou technique.
- 1.3.2 Les contacts des établissements d'enseignement sont aussi pratiquement inexistantes avec les grandes firmes multinationales qui pourraient être intéressées à développer des laboratoires de R & D dans les pays de la région ou qu'il faudrait motiver pour établir de tels laboratoires.

## PARTIE I - Étude régionale

1.3.3 Trop souvent leurs contacts avec les universités étrangères ont pour but de se donner un label de qualité qui permettra plus facilement à leurs étudiants de compléter des études à l'étranger et de s'intégrer à la vie active des pays d'émigration. L'émigration est d'ailleurs vue à la fois comme une fatalité, en raison du manque de dynamisme des secteurs privés locaux, ou comme une nécessité vitale pour alimenter le flux de transferts externes qui permettent de maintenir les niveaux de vie localement.

1.3.4 Il y a donc là un chaînon essentiel manquant dans l'équation des processus participatifs qui permettent de mettre en œuvre les conceptions du développement durable.

### 2. *L'appauvrissement des Etats et l'augmentation de la fortune privée*

1 Cette situation a amené au cours des vingt dernières années à une accumulation de fortunes privées très importante, cependant que les ressources financières des Etats se sont appauvries. Le rôle régulateur de l'Etat, ainsi que son rôle dans la protection sociale et la promotion du développement durable ont été affaiblis.

2 Les réformes économiques entreprises, sous les conseils des organismes internationaux de financement et de l'Union Européenne ont été concentrées sur la réduction du rôle de l'Etat, la libéralisation des échanges, la suppression des subventions et la privatisation. **Ces réformes n'ont jamais ciblé l'amélioration de la performance et de la compétitivité du secteur privé, ni l'assainissement de ses relations avec l'Etat, ni le rôle social et la responsabilité des firmes privées dans le succès d'un processus de développement durable**<sup>11</sup>.

3 De plus, les firmes privées échappent largement à la fiscalité, soit par les nombreux codes d'investissement défiscalisant leurs profits, soit par évasion fiscale ; il en est de même des fortunes individuelles. Ces impôts sont, en majeure partie, payés par les salariés et quelques grandes sociétés anonymes ; dans beaucoup de pays, les sociétés d'Etat, notamment dans le secteur de l'énergie et des matières premières contribuent fortement à la fiscalité directe.

4 Dans la plupart des pays il n'existe un impôt sur les grandes fortunes ou un système d'imposition forfaitaire sur les bases extérieures de richesses pour tous ceux qui n'ont pas d'activité économique visible et taxable. Certains pays, comme le Liban, exemptent totalement d'impôt sur le revenu les revenus du capital (intérêts bancaires, gains en capital ou plus-values financières et foncières).

4.1 La sagesse conventionnelle des organismes de financement fait admettre que dans les pays en développement, (i) la fiscalité directe doit être réduite, pour ne pas décourager les investissements, (ii) que le niveau de prélèvement fiscal sur l'économie doit rester très modéré, à la différence de ce qu'il est dans les pays industrialisés.

4.2 Pourtant, le bon fonctionnement d'un système d'économie de marché suppose (i) un niveau de fiscalité suffisant pour que l'Etat puisse assurer ses fonctions (ii) une répartition équitable de la charge fiscale entre les secteurs de l'économie et les différentes couches sociales. Certains pays de l'UE ont connu leur période d'expansion continue et une amélioration très substantielle des niveaux de vie, alors même que les niveaux de prélèvements fiscaux augmentaient considérablement. C'est ainsi, par exemple, que l'Italie est passée d'un niveau de recettes fiscales représentant 26,2% en 1965 au niveau de 42,7% en 1998, la Belgique de 31,1% en 1965 à 46,3% en 1985, la Grèce de 21% en 1975 à 37% en 1999, l'Espagne de 14,7% en 1965 à 35,1% en 1999, la Turquie de 10,6% en 1965 à 31,8% en 1995.<sup>12</sup>

4.3 Il est donc indispensable de revoir cette sagesse conventionnelle et de rendre les opinions publiques et les décideurs beaucoup plus conscients de la problématique des

<sup>11</sup> Voir G. Corm, « L'ajustement structurel du secteur privé dans le monde arabe : taxation, justice sociale et efficacité économique », *L'économie du Proche-Orient dans une perspective de paix, op. cit.*

<sup>12</sup> Voir « Evolution internationale de la fiscalité et ses déterminants », *Problèmes économiques*, 19 juin 2002, n° 2 766, La documentation Française, Paris.

## PARTIE I – Étude régionale

ressources financières des Etats méditerranéens, qui souffrent tous, comme nous l'avons vu de fragilité financière, sinon parfois de détresse. La partie suivante de cette étude montrera encore l'ampleur du problème financier des pays méditerranéens.

4.4 Une étude récente préparée par des experts du Fonds monétaire international souligne la vulnérabilité de la structure des revenus des Etats arabes méditerranéens, en particulier dans le cadre de la réduction inéluctable de la part des droits de douane dans le total des recettes fiscales ; l'introduction de la TVA ne pourra pas toujours compenser l'effet de cette réduction <sup>13</sup>.

### *3. Le cercle vicieux de l'asymétrie et du manque de dynamisme économique dans le bassin méditerranéen : illustration par l'analyse du commerce extérieur*

En conclusion, on peut dire que la Méditerranée est enfermée dans un cercle vicieux qu'il convient de casser. L'analyse macro-économique montre, en effet, des asymétries très fortes entre les deux rives de la Méditerranée sur le plan des niveaux de vie, du commerce extérieur et des investissements. Les tableaux annexes montrent statistiquement les différentes asymétries.

En réalité, la Méditerranée a connu un processus de déclin économique depuis le XVII<sup>e</sup> siècle qui n'a pas encore vraiment été arrêté. Seuls la rive nord de la Méditerranée a pu rejoindre les niveaux de vie de l'Europe de l'Ouest, grâce aux transferts financiers massifs dont elle a bénéficié de la part des Etats concernés, mais aussi du fait des aides très substantielles que l'Union Européenne a apporté à l'Espagne et la Grèce. Les remises d'émigrés et le développement d'une activité touristique intense ont aussi contribué à cet ajustement des niveaux de vie.

Il n'en est pas de même pour la Méditerranée de l'Est et le Maghreb où les asymétries très fortes continuent de dominer (à l'exception d'Israël et de Chypre et Malte) et où le dynamisme économique et l'innovation ne sont pas à la mesure des défis posés par la convergence souhaitée entre les différentes parties du bassin méditerranéen. En fait, la Méditerranée est confrontée à un double défi :

- celui de la convergence, indispensable à la réussite de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne et à une égale répartition des bénéfices de cette globalisation, d'un côté ;
- celui du manque de dynamisme, d'innovation et de libre compétition sur les marchés nationaux entre les firmes locales qui fait obstacle à une mobilisation positive du formidable potentiel humain qui règne dans ces pays en vue de rattraper le décalage socio-économique existant et de mettre en œuvre les principes du développement humain.

Le désir irrésistible d'émigration qui affecte de larges couches de la population témoigne de l'existence de cercle vicieux. Dans les couches pauvres, il n'est pas rare que les candidats à l'émigration acceptent de mettre leur vie en péril pour traverser la mer dans les pires conditions ; dans les classes moyennes et l'élite des diplômés universitaires, lorsque les portes de l'Europe sont fermées, c'est vers le Canada et les Etats-Unis que se tournent les très nombreux candidats à l'émigration.

**En réalité, le désir d'émigration reflète bien le manque de dynamisme des économies en cause et le fait que les ressources humaines ne sont pas mobilisées dans un processus de développement durable. C'est pourquoi, le cercle vicieux auquel il faut mettre fin est celui de ce manque de dynamisme et de mobilisation du potentiel humain et social, de façon à réduire les asymétries existantes qui favorisent, elles-mêmes, l'émigration.**

<sup>13</sup> voir Karim NASHASHIBI, *Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab Countries : Vulnerabilities and Growth Potential*, IMF Working Paper (WP/02/67), 2002, Washington D.C. On pourra aussi se reporter à G. Corm, « L'ajustement structurel du secteur privé dans le monde arabe : taxation, justice sociale et efficacité économique », étude parue dans *L'économie du Proche-Orient dans une perspective de paix*, ouvrage collectif sous la direction de L. BLIN et Ph. FARGUES, Maisonneuve et Larose, Paris, 1995.

## **PARTIE I - Étude régionale**

---

L'annexe à cette partie montre bien l'ampleur des asymétries existant entre les différentes sous-régions géographiques (pays méditerranéens de l'UE, pays du Maghreb, pays du Machrek, pays balkaniques et « autres pays » comprenant Israël, la Turquie et Malte et Chypre). Ces asymétries ne se manifestent pas seulement entre les pays du bassin Méditerranéen appartenant à l'UE et les autres pays, mais aussi entre les sous-ensembles balkanique, maghrébin, et du Machrek d'un côté et les « autres pays ». Au sein du groupe balkanique, la Slovénie converge vers un niveau de vie proche de celui de l'UE, cependant que la Turquie, dans le groupe « autre pays » est encore loin du niveau de PIB par habitant des autres pays de ce groupe. Nous retrouverons ces asymétries dans les analyses conduites au cours des parties II et III.

Rien ne montre mieux cette absence de dynamisme et cette asymétrie que l'analyse du commerce extérieur des pays méditerranéens en 2001, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessous.

On se rend compte, en effet, que 81% des importations et 84% des exportations des pays du bassin méditerranéen sont le fait des quatre pays méditerranéens appartenant à l'Union européenne. La part des autres pays méditerranéens est extrêmement faible (4% et 5,5% pour le Maghreb ; 2,8% et 1,3% pour el Machrek ; 2,7% et 1,9% pour les Balkans), à l'exception de la catégorie « autres pays » (Israël, Turquie, Chypre et Malte) qui réalise respectivement 9,3% et 7,8% des importations et exportations totales de la région. La part du Maghreb dans les exportations est gonflée par les exportations de pétrole et de gaz de l'Algérie et de la Libye.

Par ailleurs, 73% des importations du bassin méditerranéen proviennent des pays de l'OCDE et 74% des exportations sont à destination de ces pays ; cependant que 21,3% des importations proviennent d'autres pays (non-méditerranéens et n'appartenant pas à l'OCDE) et 20% des exportations sont à destination de ces pays.

## PARTIE I – Étude régionale

**Tableau 1 Répartition du commerce extérieur méditerranéen 2001**  
en milliards de dollars

<b>IMPORTATIONS</b>	<b>Pays industr. Médit.</b>	<b>Maghreb</b>	<b>Machrek</b>	<b>Balkans</b>	<b>Autres pays Médit.</b>	<b>Total Médit.</b>	<b>% au total</b>
Pays industrialisés	546,5	26,5	13,3	16,8	54,7	657,8	72,9%
Maghreb	23,9	1,2	0,2	0,3	2,1	27,7	3,1%
Machrek	3,7	0,3	0,5	0,1	0,8	5,4	0,6%
Balkans	4,1	0,1	0,2	1,1	0,2	5,7	0,6%
Autres pays médit.	9,5	0,9	0,9	0,4	1,5	13,1	1,5%
Autres pays	144,3	7,5	10,4	5,6	24,2	192,1	21,3%
<b>Total importations</b>	<b>732</b>	<b>36,5</b>	<b>25,5</b>	<b>24,3</b>	<b>83,5</b>	<b>901,8</b>	<b>100%</b>
<b>% au total</b>	<b>81,2%</b>	<b>4,0%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>9,3%</b>	<b>100%</b>	

<b>EXPORTATIONS</b>	<b>Pays industr. Médit.</b>	<b>Maghreb</b>	<b>Machrek</b>	<b>Balkans</b>	<b>Autres pays Médit.</b>	<b>Total Médit.</b>	<b>% au total</b>
Pays industrialisés	506,2	37,4	5,7	10	42,2	601,5	73,7%
Maghreb	13,5	1,1	0,2	0,1	0,6	15,7	1,9%
Machrek	5,2	0,1	0,5	0,1	1,1	7	0,9%
Balkans	7,3	0,3	0,1	2,2	0,3	10,2	1,2%
Autres pays médit.	13,7	1,9	0,9	0,1	1,6	18,2	2,2%
Autres pays	136,4	3,7	3,1	2,7	17,6	163,5	20,0%
<b>Total exportations</b>	<b>682,3</b>	<b>44,5</b>	<b>10,5</b>	<b>15,2</b>	<b>63,4</b>	<b>816,1</b>	<b>100%</b>
<b>% au total</b>	<b>83,6%</b>	<b>5,5%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,9%</b>	<b>7,8%</b>	<b>100%</b>	

<b>SOLDE</b>	<b>Pays industr. Médit.</b>	<b>Maghreb</b>	<b>Machrek</b>	<b>Balkans</b>	<b>Autres pays Médit.</b>	<b>Total Médit.</b>	<b>% to total</b>
Pays industrialisés	-40,3	10,9	-7,6	-6,8	-12,5	-56,3	65,5%
Maghreb	-10,4	-0,1	0	-0,2	-1,5	-12,2	14,2%
Machrek	1,5	-0,2	0	0	0,3	1,6	-1,9%
Balkans	3,2	0,2	-0,1	1,1	0,1	4,5	-5,2%
Autres pays médit.	4,2	1	0	-0,3	0,1	5	-5,8%
Autres pays	-7,9	-3,8	-7,3	-2,9	-6,6	-28,5	33,2%
<b>Total solde</b>	<b>-49,7</b>	<b>8</b>	<b>-15</b>	<b>-9,1</b>	<b>-20,1</b>	<b>-85,9</b>	<b>100%</b>
<b>% au total</b>	<b>57,9%</b>	<b>-9,3%</b>	<b>17,5%</b>	<b>10,6%</b>	<b>23,4%</b>	<b>100%</b>	

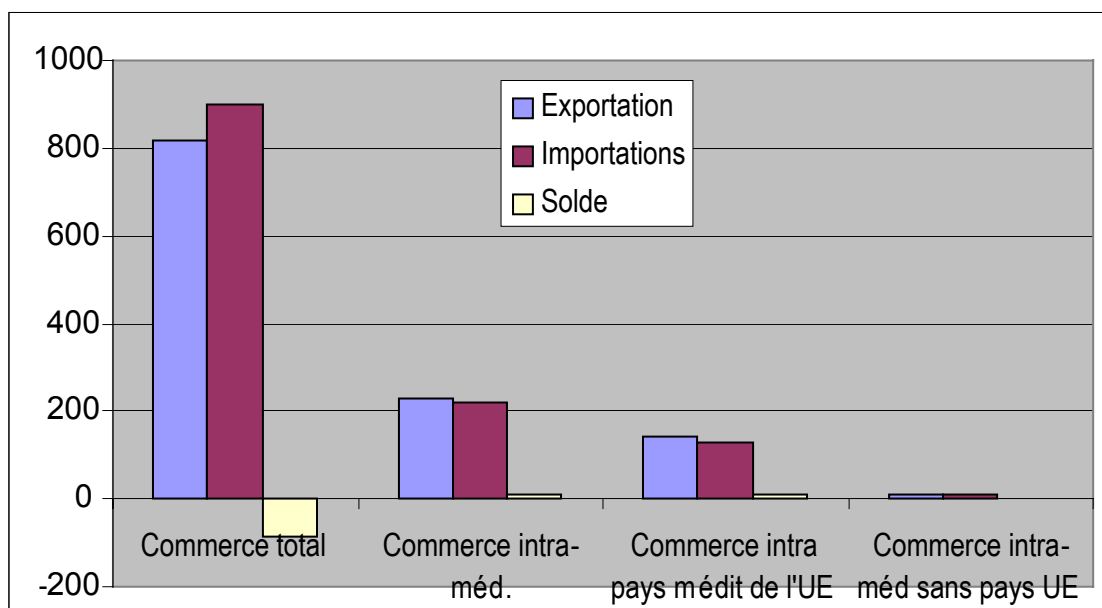
Source : Direction of Trade Statistics, March 2003, IMF, Washington D.C.

## PARTIE I - Étude régionale

Le tableau permet aussi de se rendre compte que la part du commerce intra-méditerranéen (231 milliards de dollars en exportations et 222 milliards en importations) dans le commerce total de la région (816 milliards en exportations et 902 milliards en importations) n'est que 28% en exportations et de 25% en importations. Toutefois, 80% des exportations et 77% des importations intra-méditerranéennes sont le fait des quatre pays membre de l'UE. Si les échanges entre ces pays sont exclus, le commerce intra-méditerranéen n'est plus que de 90 milliards en exportations et 92 milliards en importation. Quant aux échanges des autres sous-groupes de la région entre eux, échanges avec les pays méditerranéens de l'UE exclus, ils ne sont que 11,3 milliards en exportations et de 10,6 milliards en importations, soit respectivement 1,4% et 1,2% du commerce total de la région.

Le graphique suivant montre bien l'asymétrie existante dans le commerce extérieur de la Méditerranée.

**Graph 1 Répartition du commerce extérieur des pays méditerranéens 2001**  
(en milliards de dollars)



Source : Tableau 1

La Méditerranée est, par ailleurs une région très déficitaire sur le plan de ses échanges extérieurs. Le solde négatif de la balance commerciale s'établit à 86 milliards, dont 50 milliards sont dus au déficit des pays méditerranéens industrialisés, soit 58% du solde. Mais, toutes les autres sous-régions sont, elles aussi, déficitaires sur le plan de leurs échanges extérieurs, à l'exception du Maghreb, exportateur d'énergie. On remarquera aussi l'importance des soldes négatifs du Machrek (15 milliards, soit 59% du montant des importations) et des « autres pays » (20 milliards, soit 24% du montant des importations).

Ces données prouvent bien le manque de dynamisme économique de la Méditerranée, accompagné de profondes asymétries dans les niveaux d'activités économiques. On se rend compte ainsi de l'effort qui doit être fait pour redresser la situation existante.

En fait, les pays en développement méditerranéens, à l'exception d'Israël pour l'électronique, n'ont jamais eu de politique de remontée de filières industrielles comme cela a été le cas dans les pays du sud-est asiatique. Le secteur privé et le secteur public, ainsi que les banques, n'ont pas été mobilisés pour la mise en place d'efforts communs et coordonnés, permettant à ces pays d'acquérir une capacité autonome de développement industriel et de compétition à l'échelle internationale. C'est pourquoi, en dépit de tous les efforts développés par l'UE à travers l'organisation de contacts entre entreprises méditerranéennes et entreprises européennes pour stimuler l'établissement de partenariats, les flux d'investissements privés sont restés marginaux dans la région. Les entreprises européennes ont préféré se tourner vers

## PARTIE I – Étude régionale

les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est où des traditions industrielles existent (Pologne, Hongrie, Tchéquie) avec des ressources humaines qualifiées et aux salaires parfois plus bas que ceux de la main d'œuvre méditerranéenne.

Cette situation est un frein considérable à l'établissement des bases d'un développement durable et soutenable en Méditerranée où plusieurs pays continuent d'avoir de larges segments de la population qui vivent dans l'analphabétisme (Maroc et Égypte en particulier).

Les pays méditerranéens ont pris aussi du retard dans la modernisation des institutions judiciaires dont le bon fonctionnement est un élément indispensable du développement de l'économie de marché. En règle générale, les institutions économiques de base, sur le plan de la régulation du marché, de la lutte contre les monopoles, de la protection du consommateur, des normes et spécifications, de l'organisation des professions et des branches industrielles ou des secteurs économiques, n'ont pas été véritablement modernisées et renforcées.

Tous ces domaines devraient faire l'objet d'une plus grande attention dans les opérations de coopération. Une priorité devrait être accordée à tout ce qui concerne le développement d'un milieu industriel au plein sens du terme. Certes, comme on le verra, la Commission Européenne dans ses programmes a été attentive aux problèmes de mise à niveau industriel pour que les accords de libre-échange puissent avoir un effet bénéfique pour les pays partenaires méditerranéens et a accordé, en conséquence, des dons destinés à financer soit des mises à niveau directes d'entreprises, soit le renforcement d'institutions économiques indispensables, tels que des instituts de normes et spécifications, par exemple. Cependant, la lenteur des procédures de déboursement ne manque pas de limiter l'effet immédiat de ces programmes.

Les conditionnalités institutionnelles économiques devraient donc être renforcées dans les programmes MEDA et coordonnées avec les autres opérations régionales de coopération et de prêts (les organismes régionaux, tels que les fonds arabes ou la Banque islamique de développement, ou la Banque Africaine de développement pour ce qui est des pays du Maghreb) ou internationales (Banque Mondiale).

**Sur ce plan, il faudrait cesser de cibler exclusivement les questions de privatisations et d'accélération du désarmement douanier, quelle que soit leur importance, pour étendre la conditionnalité à une amélioration des performances du secteur privé local dans le sens indiqué ci-dessus. Si l'investissement privé local n'est pas stimulé, quantitativement et qualitativement, aucun effort de coopération et de partenariat ne donnera les résultats escomptés. Cette modernisation économique institutionnelle doit aller de pair avec la lutte contre la corruption et le développement de formes plus démocratiques et libérales de pouvoir politique dans la plupart des pays concernés.**

Le dernier rapport du CAD est d'ailleurs prudent sur la question de l'adhésion à l'OMC et du désarmement douanier qui est demandé aux pays en développement. « La libéralisation rapide des échanges, y est-il dit, pour tous les pays en développement et dans tous les secteurs risque de condamner certains de ces pays à rester des laissés pour compte de l'industrialisation, tributaires de quelques produits de base pour leurs exportations...Se contenter pour tout aménagement, de laisser cinq ou dix ans de plus aux pays en développement pour se plier aux accords de l'OMC, en mettant à leur disposition de maigres ressources d'assistance technique, est une position vouée à l'échec.<sup>14</sup>

Pour parvenir à mobiliser le potentiel méditerranéen et à briser le cercle vicieux dans lequel l'économie de la région est enfermée, plusieurs conditions préalables doivent être réalisées :

Les taux de croissance du PIB devraient être beaucoup plus élevées dans les parties en développement de la Méditerranée, de façon à que les échanges commerciaux intra-méditerranéens, qui sont très anémiques, puissent se développer, créant des opportunités d'emploi.

---

<sup>14</sup> *Coopération pour le développement. Rapport 2000*, OCDE, 2001, Volume 2, N°1, pages 82-83.

## **PARTIE I - Étude régionale**

---

Ceci exige un niveau d'investissement à caractère productif beaucoup plus élevé de la part des entrepreneurs locaux, des entreprises résidentes, des entrepreneurs émigrés et des entreprises européennes, que n'est le niveau actuel.

Une augmentation du niveau d'investissement permettrait de freiner l'exode de cerveaux qui affecte de nombreux pays de la région, ce qui permettrait d'augmenter la productivité et la qualité de gestion de l'ensemble des économies concernées et donc de contribuer à une augmentation beaucoup plus rapide du PIB, ce qui, à son tour, permet une réduction de l'asymétrie dont souffre la région.

Il faut donc parvenir à créer un cercle vertueux qui se substitue au cercle vicieux actuel. Au centre de ce cercle vertueux, la création d'une capacité d'innovation et de dynamisme entrepreneurial qui briserait la stagnation qui affecte beaucoup d'économies méditerranéennes. Le cercle vicieux, en effet, est constitué par le manque d'incitation au dynamisme et à la créativité industrielle et économique, résultat du déclin historique de la Méditerranée ; cette absence de dynamisme entraîne un manque permanent de ressources financières pour préserver l'environnement, stimuler l'innovation et la recherche, développer le patrimoine culturel et archéologique qui est un atout majeur en Méditerranée.

Pour changer les modes rigides de production et de consommation, existant actuellement, il convient de mieux mobiliser les ressources financières et humaines en Méditerranée. Qu'il s'agisse des ressources externes ou internes, il convient de les orienter vers des actions de développement durable. Le problème n'est pas exclusivement l'absence de ressources, car celles-ci, comme on le verra, sont importantes, mais aussi de mieux les utiliser dans l'optique de casser le cercle vicieux décrit ci-dessus, ce qui ouvrirait la voie à un développement à la fois rapide, pour réduire les asymétries, mais aussi soutenable.

La dernière partie du rapport sera consacrée à décrire les moyens qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour une mobilisation financière optimale en vue du développement durable. Un schéma annexe tente d'expliquer comment il peut être possible de briser le cercle vicieux (voir « Le développement soutenable en Méditerranée : rompre le cercle vicieux»). Les mesures à prendre sont décrites dans la quatrième partie de ce rapport et résumées dans une matrice en annexe.

### ***Les politiques de coopération et d'aide au développement***

Les politiques de coopération et d'aide en Méditerranée, ainsi que les flux de ressources financières externes pour les pays en développement de la zone, reposent sur cinq piliers principaux.

#### ***1. Les grands organismes internationaux de financement***

La politique des organismes de financement internationaux est essentiellement dictée par le FMI et La Banque Mondiale. Nous avons déjà évoqué leurs politiques dans les parties précédentes. Mais le tableau ci-dessous révèle que les apports nets de la BM en ressources ont été négatifs.



## PARTIE I – Étude régionale

**Tableau 2 Flux net des prêts de la Banque Mondiale et de la SFI aux pays méditerranéens**

1995-1999

en millions de dollars

Banque mondiale						
	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Égypte	-156	-152	-123	-67	-74	-571
Liban	47	27	32	38	36	181
Syrie	-13		-262	-22	-21	-318
<b>Total</b>	<b>-121</b>	<b>-125</b>	<b>-354</b>	<b>-50</b>	<b>-59</b>	<b>-709</b>
Bosnie-Herzégovine		-25				-25
Croatie	29	89	100	92	67	377
Slovénie	14	-19	-2			-7
Sts Ex-Yugo. Unspec.	0					0
Turquie	-460	-326	-426	-365	-233	-1 810
<b>Total Balkans et Turquie</b>	<b>-415</b>	<b>-294</b>	<b>-315</b>	<b>-234</b>	<b>-158</b>	<b>-1 466</b>
Algérie	294	34	17	-152	-137	56
Maroc	78	39	-153	-8	102	58
Tunisie	-65	15	-46	-37	44	-89
<b>Total Maghreb</b>	<b>307</b>	<b>88</b>	<b>-182</b>	<b>-196</b>	<b>9</b>	<b>26</b>
<b>Total Méditerranée</b>	<b>-230</b>	<b>-331</b>	<b>-851</b>	<b>-481</b>	<b>-208</b>	<b>-2 149</b>
International Finance Corporation (IFC)						
Egypte	4	22	-2	21	24	69
Liban	42	4	10	47	-4	98
Territoires palestiniens			1	2	8	11
<b>Total Machrek</b>	<b>45</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>70</b>	<b>27</b>	<b>177</b>
Albanie	1			1		2
Bosnie-Herzégovine			3	8	10	20
Croatie				18	9	27
Chypre	-1	0	-1	-1	-1	-4
Slovénie	-4	-7	-7	-1		-18
Turquie	-5	47	45	83	59	229
<b>Total Balkans et Turquie et Chypre</b>	<b>-32</b>	<b>30</b>	<b>39</b>	<b>137</b>	<b>79</b>	<b>256</b>
Algérie		-1	-1	-1	-1	-5
Maroc	-71	-31	-17	-1	-7	-127
Tunisie	-2	-16	-1	-1	-1	-19
<b>Total Maghreb</b>	<b>-72</b>	<b>-48</b>	<b>-20</b>	<b>-3</b>	<b>-9</b>	<b>-152</b>
<b>Total Méditerranée</b>	<b>-59</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>203</b>	<b>97</b>	<b>282</b>

Source : Electronic database, OECD/DAC

C'est ainsi que durant la période 1995-1999, le transfert net de ressources a été négatif d'un montant de 2,1 milliards de dollars, les remboursements étant largement inférieurs aux tirages sur les prêts existants ou les nouveaux prêts, sauf pour Croatie (377 millions), la Macédoine (49 millions), la Jordanie (265 millions) et le Liban (181 millions).

C'est la Turquie qui a supporté le prélèvement le plus fort de ressources (-1 810 millions), suivie de l'Égypte (-571 millions) et de la Syrie (-318 millions) qui a remboursé une partie de ses arriérés. La Société Financière Internationale, institution sœur de la Banque qui finance le secteur privé a eu une contribution positive qui s'est élevée à 245 millions de dollars durant la période ; mais les flux avec les pays du Maghreb ont été négatifs.

### *2. La politique méditerranéenne de l'Union Européenne et les financements de la Banque Européenne d'Investissement : les réalisations des programmes MEDA*

#### a. La Déclaration de Barcelone et la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne

Les activités du programme MEDA issus du processus de Barcelone sont aujourd'hui au centre des opérations de partenariat dans le Bassin méditerranéen. La caractéristique principale des opérations de partenariat euro-méditerranéen est le large éventail des activités couvertes. Fidèle à l'esprit de la Déclaration de Barcelone qui vise à réaliser la paix et la stabilité, la sécurité, la démocratie et la croissance économique, les programmes MEDA portent aussi bien sur des opérations d'aide et d'assistance économique, des financements d'opérations d'infrastructures, que sur le financement d'activités destinées à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, le développement culturel, les médias.

Le principal objectif de la Déclaration de Barcelone et des programmes d'assistance économique qui en découlent est la réalisation d'une zone de libre-échange. Aux yeux des pays de l'UE, la prospérité et la croissance des pays méditerranéens doivent être assurée par leur adhésion à cette zone de libre-échange méditerranéenne. Les programmes d'aide économique visent à aider les pays partenaires méditerranéens à opérer leur transition économique vers le libre-échange avec l'UE. Les programmes comportent aussi des opérations destinées à favoriser la compréhension entre les différentes cultures et les contacts entre les sociétés civiles de l'UE et des pays méditerranéens, mais aussi le soutien au développement de la démocratie et de la gouvernance.

Les programmes MEDA ont un volet bilatéral et un volet régional. Le volet bilatéral vise à la conclusion des accords d'Association et de libre-échange entre l'UE et chacun des pays méditerranéens. Le volet multilatéral vise à favoriser les opérations de coopération à caractère régional dans tous les domaines, économique, politique et culturel. Les opérations de caractère régional visent à assurer un rapprochement entre l'Etat d'Israël et les pays arabes.

En fait, le processus de Barcelone s'est voulu plus ambitieux et plus précis que le projet américano-israélien d'une zone de libre-échange et de prospérité moyen-orientale qui a été annoncé dans le sillage du processus de paix de Madrid et des Accords d'Oslo (1991-1993) et sur lequel nous reviendrons ci-dessous.

Le processus de Barcelone et les programmes MEDA sont donc venus en 1995 atténuer les conséquences économiques de l'échec des grandes opérations américaines de règlement des conflits les plus durs du Moyen-Orient, sans toutefois parvenir à établir la zone de prospérité et de sécurité méditerranéenne qui étaient leur objectif. En fait, une partie importante des aides est constituée d'aides d'urgence pour soulager les souffrances des populations qui ont enduré les violences des différents conflits, ce dont il faut être reconnaissant à la communauté des donateurs. Il ne s'agit cependant pas de flux de ressources pouvant être consacrés directement à l'investissement productif et au développement.

#### b. Complexité des procédures et lenteurs des déboursements

En raison des complexités des procédures et de la lenteur de certains processus, les déboursements sur les sommes engagés restent limités. C'est ainsi que pour le programme MEDA I (1995/1999), le montant total des crédits engagés s'est élevé à 3 435 millions d'Euro, cependant que les crédits déboursés n'ont représenté que 890 millions d'Euros, soit en moyenne une consommation de 26% des crédits engagés. Toutefois, le pourcentage des déboursements par rapport aux engagements n'est que de 22,3% pour la coopération bilatérale, alors qu'il atteint 48% pour la coopération régionale dont les crédits représentent 15% de l'ensemble des sommes mises à disposition des programmes MEDA. En revanche, le ratio des crédits engagés par rapport aux crédits disponibles est très élevé, puisqu'il atteint 99,9%. Dans certains pays, les fonds prévus dans certaines opérations de réforme n'ont jamais pu être déboursés, ce qui évidemment constitue une forme de retard très

## PARTIE I – Étude régionale

préjudiciable. En revanche, les assistances techniques que la Banque Mondiale peut mettre à la disposition des Etats membres est beaucoup plus rapide et plus souple que celles fournies par l'UE.

Le Rapport MEDA pour l'année 1999 reconnaît l'existence de graves retards dans le déboursement des programmes. « L'existence de procédures de décisions complexes et rigides, peut-on lire dans le rapport, explique en partie le retard de la mise en œuvre du programme. La révision du règlement MEDA, actuellement négociée au Conseil, doit permettre des gains de temps importants dans le processus de décision. En outre, elle favoriserait une programmation plus stratégique de l'aide pour s'assurer que les interventions MEDA sont cohérentes avec les stratégies nationales de réforme. »<sup>15</sup>

Le taux de déboursement par rapport aux engagements est négligeable dans certains pays, en particulier la Syrie (0%), le Liban (0,5%) et la Turquie (4%). Il est le plus élevé pour les Territoires Palestiniens (48,6%) et la Jordanie (42,5%). Toutefois, trois pays sont bénéficiaires d'environ 60% des crédits bilatéraux engagés : le Maroc (656 millions d'Euro), la Tunisie (428 millions d'Euro) et l'Egypte (686 millions d'Euro) ; ces mêmes pays bénéficient de plus de 68% des sommes déboursées dans le cadre bilatéral.

### c. Le contenu des programmes MEDA

La coopération bilatérale porte essentiellement sur les domaines suivants :

- facilités d'ajustement structurel (15% des engagements pour MEDA I, soit 520 millions d'euro) dont ont bénéficié cinq pays (Maroc, Algérie, Tunisie, Jordanie, Liban),
- appui à la transition économique pour aider au développement de la compétitivité du secteur et opérations de financement de capitaux à risques (30%, soit 1040 millions d'euros) dont ont bénéficié six pays (Maroc, Tunisie, Jordanie, Égypte, Turquie, Territoires Palestiniens),
- appui à la transition socio-économique visant essentiellement à la mise en place de fonds sociaux et d'actions en matière de santé (29% des engagements),
- actions en matière d'environnement (7% des engagements),
- développement rural (4,5%).

En matière de coopération régionale, les déboursements sont d'autant plus rapide qu'il s'agit de programmes communs entre institutions européennes et institutions des pays méditerranéens. Les actions entreprises sont extrêmement intéressantes. Elles vont de la coopération entre des instituts de politique étrangère (réseau EuroMeSCo) et la formation de diplomates ou la coopération entre services de protection civile, à la coopération entre instituts d'études économiques (réseau FEMISE) et entre instituts statistiques (MEDSTAT), à la coopération en matière audiovisuelle (Euro-Med Audiovisuel), en matière de rencontre de jeunesse (Euro-Med Jeunesse) et surtout à la coopération dans le domaine de la protection de l'héritage culturel (Euro-Med Héritage).

### d. Les opérations de la BEI et la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)

Si des complications bureaucratiques entravent les déboursements d'aide de la Commission Européenne, et lui enlèvent souvent son efficacité, en revanche, les prêts de la BEI sont devenus un élément important des flux de ressources dont disposent les pays méditerranéens. C'est ainsi que de 1996 à 2000, la BEI a fourni aux pays méditerranéens plus de 4,5 milliards d'Euro de prêts, soit plus d'un milliards d'Euro en moyenne par an. Les prêts au secteur de l'eau (1,4 milliards d'Euro), à l'énergie (0,9 milliards), aux communications (0,9 milliards) et aux services industriels (0,7 milliards) constituent l'essentiel des financements de la BEI. La Turquie (1 milliard d'Euro), l'Egypte (783 millions), le Maroc (694 millions), l'Algérie (623 millions) et la Tunisie (607 millions) ont été

<sup>15</sup> Rapport annuel du programme MEDA 1999, CEE, Bruxelles, page 68.

## PARTIE I - Étude régionale

---

les principaux bénéficiaires des prêts. Le Liban, la Jordanie et les Territoires Palestiniens ont reçu à eux trois environ un milliard d'Euro.

Récemment, s'est tenue à Naples la VI<sup>e</sup> conférence ministérielle du partenariat euro-méditerranéen qui a constitué une étape importante du processus de Barcelone, du fait que l'Union européenne élargie s'apprête à lancer une ambitieuse politique de voisinage qui concernera aussi la Méditerranée. Cette conférence devrait permettre de lancer trois projets essentiels: la création d'une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, d'une Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue des cultures et d'une facilité financière renforcée de la Banque européenne d'Investissement pour la Méditerranée.

Ces propositions visent à un appui plus actif aux réformes en Méditerranée et promouvoir une logique de partenariat et non d'assistance. C'est ainsi que le Conseil des Ministres de l'UE a décidé le 25 novembre 2003 de faire évoluer la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) et de la renforcer au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le Conseil est arrivé à cette conclusion à partir de l'expérience de la FEMIP et de la consultation des Partenaires méditerranéens. Dans le cadre de la FEMIP « renforcée », des réserves de la BEI allant jusqu'à € 200 millions seraient utilisées pour permettre une extension des opérations de partage de risques pouvant aller jusqu'à € 1 milliard. Un fonds fiduciaire d'un montant initial de € 20 à 40 millions serait créé pour diriger de l'argent vers des projets portant sur certains domaines prioritaires : eau, transport, électricité, capital humain. En outre, le Comité de dialogue politique et de coordination serait transformé en un Comité ministériel des Ministres des Finances. Le Conseil a également décidé de transférer vers les Partenaires méditerranéens la « marge de supplément » restant dans le mandat de prêt de la BEI, qui s'élève à € 2,18 milliards. Ces montants additionnels représentent une contribution additionnelle importante aux flux de ressources dont disposeront les pays en développement méditerranéens en provenance de la coopération avec l'UE. Désormais, le « guichet » méditerranéen de la BEI aura un rôle encore plus actif dans les financements de la région.

### *3. La politique des puissances régionales et internationales*

A travers les aides et les dons bilatéraux, les puissances internationales et même régionales ont une influence certaine sur les processus de développement. Les Etats-Unis, en particulier ont une présence stratégique massive dans le bassin méditerranéen. Ils sont un acteur central dans la distribution des aides et le règlement des conflits au Moyen-Orient ou dans les Balkans.

Sur le plan économique, le processus de Madrid mis en place après la Guerre du Golfe en 1991 s'est concrétisé par la tenue de sommets économiques ouverts aux entreprises privées à Casablanca (1994), Amman (1995), le Caire (1996) et Qatar (1997) avec une forte participation américaine et israélienne. Les Etats-Unis ont tenté de promouvoir la mise sur pied d'une banque de développement pour la région du Moyen-Orient, projet auquel s'est opposé l'UE ainsi que certains pays arabes, en particulier les pays de la Péninsule arabique qui ont mis en place depuis les années soixante dix des institutions d'aide au développement dont nous avons souligné l'importance ci-dessus.

On rappellera aussi que le processus de Madrid avait institué une série de commissions multilatérales de négociations et de coopération entre Israël et les pays arabes dans les domaines de l'eau, des réfugiés, du désarmement et sécurité, environnement, coopération économique.<sup>16</sup> Ces commissions, après quelques réunions en 1992, dont le Liban et la Syrie ont été absentes, ont cessé de se réunir. De nombreux pays occidentaux, ainsi que le Japon et la Russie, étaient associés aux travaux de ces commissions. Toutefois, la dynamique politique du processus de Madrid et des Accords d'Oslo s'étant essouffée

---

<sup>16</sup> En réalité, depuis la fin des années quatre-vingt, des groupes de travail d'économistes de renom s'étaient réunis aux Etats-Unis pour préparer des plans de développement économique de la région qui seraient mis en application lors de l'établissement de la paix entre Israël et ses voisins arabes, y compris les Palestiniens. Ce sont ces travaux qui ont servi de base à l'établissement des commissions économiques prévus par le processus de Madrid. La Banque Mondiale, elle aussi, avait préparé des programmes pour le développement des Territoires Palestiniens occupés par Israël.

## **PARTIE I – Étude régionale**

---

depuis 1996, la dynamique de coopération économique n'a plus pu progresser. Pourtant des espoirs importants avaient été mis dans une renaissance économique du Moyen-Orient méditerranéen qu'aurait entraîné la fin des contentieux israélo-arabes.

En contrepartie, le processus de Barcelone apparaît donc aujourd'hui comme plus central et plus solide que les ambitions économiques du processus de Madrid qui n'ont pas pu être concrétisées. Mais il faut constater que dans les deux cas, l'échec politique à résoudre le conflit israélo-arabe, conflit central en Méditerranée, a considérablement réduit les espoirs d'un renouveau économique s'appuyant sur des transferts importants de ressources à destination des pays ayant souffert du conflit. Ni la signature des accords d'Oslo, ni le traité de paix jordano-israélien n'ont entraîné de nouvelles dynamiques économiques et sociales pour les Palestiniens ou les Jordaniens.

En fait, seuls l'Égypte et Israël ont continué de bénéficier d'importants transferts de ressources en provenance des États-Unis. Ces transferts ont existé pour Israël depuis la création de cet Etat en 1948, cependant que l'Égypte a bénéficié de l'aide américaine substantielle et permanente depuis la signature des Accords de Camp David en 1978. Cette aide a été considérablement augmentée lors de la Guerre du Golfe, lorsque l'Égypte a accepté d'entrer dans la coalition occidentale contre l'Irak. Elle s'est traduite par une remise d'environ un tiers de la dette extérieure égyptienne, ce qui a constitué un soulagement financier très important pour l'Égypte.

Cependant, l'embargo contre l'Irak a entraîné des effets catastrophiques, non seulement sur la population irakienne elle-même, mais sur les pays arabes (en particulier, la Jordanie, le Liban et l'Égypte) et la Turquie, voisins de l'Irak, qui entretenaient des relations économiques extrêmement dynamiques avec l'Irak. Ces relations étaient non seulement de nature commerciale, mais elles étaient renforcées par la présence de nombreux travailleurs et entrepreneurs égyptiens ou jordaniens travaillant en Irak et qui ont quitté ce pays lors de l'invasion du Kuwait. On rappellera aussi, sur ce point l'expulsion des travailleurs jordaniens et palestiniens de l'Émirat de Kuwait, ce qui a pesé lourdement sur le niveau de vie de ces deux populations, très dépendantes des remises de leurs émigrés dans la Péninsule arabique. L'embargo économique sur la Serbie a aussi entraîné des conséquences économiques graves sur les pays voisins et a encouragé la contrebande et le marché noir.

Dans les Balkans, les accords de Dayton ont ramené un calme précaire qui a été suivi du conflit du Kosovo. En dépit des aides massives de l'UE, aux pays balkaniques victimes des conflits, cette sous-région du bassin méditerranéen est loin d'avoir retrouvé les niveaux de vie et le dynamisme économique qui prévalaient avant l'éclatement de l'Ex-Yougoslavie.

Accessoirement, on signalera que les organismes arabes et islamiques de financement sont aussi une source de flux financiers et d'aides pour les pays méditerranéens, comme le montre le tableau ci-dessous.

## PARTIE I - Étude régionale

**Tableau 3 Flux de ressources en provenance des pays arabes 1995-1999**  
en millions de dollars

	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Algérie	(12)	7	12	19	31	56
Maroc	19	26	31	29	29	134
Tunisie	(23)	(38)	(20)	(32)	(18)	(132)
<b>Total Maghreb</b>	<b>(15)</b>	<b>(6)</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>41</b>	<b>58</b>
Egypte	117	54	97	211	71	549
Liban	57	83	102	39	46	327
Territoire palestinien	52	28	27	22	17	145
Syrie	115	98	62	27	21	325
<b>Total Machrek</b>	<b>341</b>	<b>263</b>	<b>287</b>	<b>300</b>	<b>155</b>	<b>1 346</b>
Bosnie-Herzégovine	26	36	49	14	3	128
Chypre	2	(1)	(1)	1	(5)	(5)
Turquie	140	168	(10)	7	33	337
<b>Total autres pays</b>	<b>167</b>	<b>203</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>461</b>
<b>Total Méditerranée</b>	<b>493</b>	<b>460</b>	<b>348</b>	<b>338</b>	<b>227</b>	<b>1 865</b>

Source : Base de données Electroniques, OECD/DAC

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les pays membres de la Ligue arabe ont mis en place en 1997 une zone de libre-échange qui prévoit un désarmement douanier total en dix ans entre les pays membres de la Ligue, cependant que le Liban a signé avec la Syrie un accord de libre-échange qui prévoit ce démembrement en cinq ans. L'UE encourage désormais les pays de la zone méditerranéenne avec qui elle signe ou négocie le traité de libre échange à accélérer le désarmement douanier entre eux, ce qui donnerait évidemment une assise plus large et plus attrayante aux investissements directs européens en Méditerranée.

#### 4. Les politiques des organismes spécialisés de l'ONU

Il s'agit du PNUE et du GEF, de la FAO, du PNUD, de l'UNICEF, de l'OMS. Ces organismes jouent un rôle important en Méditerranée.

**Tableau 4 Flux de ressources en provenance des organismes spécialisés des Nations-Unies**  
en millions de dollars

	1995	1996	1997	1998	1999	Total
AfDF	12	20	31	23	21	107
EBRD	5	7	6	11	2	31
IFAD	2	13	4	7	19	45
Other UN	31	35	4	4	3	77
UNDP	18	22	24	21	23	107
UNFPA	17	16	13	14	12	71
UNHCR	195	25	24	22	22	287
UNICEF	46	43	21	22	15	147
UNRWA	326	237	264	298	286	1 410
UNTA	26	15	20	16	22	98
WFP	135	50	-11	18	20	212
<b>Grand Total</b>	<b>813</b>	<b>482</b>	<b>397</b>	<b>454</b>	<b>445</b>	<b>2 591</b>

Source : Base de données Electroniques, OECD/DAC

## **PARTIE I – Étude régionale**

---

Le montant de leurs financements, tels que recensés par le CAD, s'est élevé à 2,6 milliards de dollars pour la période 1995-1999, dont 1,4 milliards pour l'UNRWA qui s'occupe des réfugiés palestiniens. Le reste, soit 1,2 milliard de dollars a été déboursé par les agences spécialisées des Nations-Unies, dont 295 millions de dollars pour le Haut Commissariat aux réfugiés (UNHCR), suivi du Programme alimentaire mondial (PAM) pour 212 millions, puis de l'UNICEF (147 millions), du PNUD (109 millions), du programme régulier d'assistance technique (UNTA) pour 99 millions, du FNUAP (Fonds pour la population) pour 71 millions et 77 millions de dollars pour les autres agences.

Notons aussi les divers organismes et institutions plus spécialement chargées de la protection de l'environnement en Méditerranée (UNEP/Map, MEDPOL, PAP/RAC, etc.); ils sont répertoriés dans le rapport déjà cité du CMDM qui analyse leurs fonctions et décrits leur action. Ils ne disposent cependant pas de ressources financières importantes. Au cours des quatre dernières années, les ressources disponibles de ces organismes se sont situées au niveau de 6,5 à 7 millions de dollars.

### ***5. Les flux de ressources privées***

Ces flux comprennent les investissements directs ou de portefeuille et les prêts autres que ceux provenant de source officielle bilatérale des pays du CAD. Ces flux se sont élevés à plus de 60 milliards de dollars pour la période 1995-2000. Nous les analyserons dans la partie III du rapport.

Comme nous le verrons dans la partie III de ce rapport, il y a une très forte concentration des flux de ressources externes officielles sur un certain nombre de pays stratégiques. Toutefois, ces pays stratégiques attirent non seulement les aides officielles, mais aussi les mouvements de capitaux privés en prêts ou en investissements. De plus, les aides centrées sur des objectifs de développement durable, bien qu'en augmentation marquée ces dernières années, restent encore marginales par rapport aux aides massives en matière militaire, en financements de projets de type classique (grande hydraulique, télécommunications, industries lourdes, etc.). Par ailleurs, la multiplication des conflits en Méditerranée entraîne un accaparement des ressources disponibles pour des aides de nature humanitaire. Tout ceci sera analysé en détail à la partie III du rapport à l'aide des chiffres disponibles.

## **Annexe : Modalités d'analyse et de classement des pays méditerranéens**

### **1. Les niveaux de vie dans les différents sous-ensembles géographiques**

- 1.1 *En fait, la Méditerranée est constituée de différents sous-ensembles géographiques correspondants parfois à des mers intérieures, telle l'Adriatique ou la mer Égée. La Méditerranée ouvre aussi sur l'Océan atlantique et sur la Mer Noire qui lui est contiguë. Deux pays méditerranéens ont des doubles façades maritimes : le Maroc (façade atlantique), la Turquie (façade sur la mer Noire) ; l'Égypte est très liée au Soudan par le Nil ; les pays balkaniques sont liés à l'Europe centrale par le Danube.*
- 1.2 *Sur le plan économique, il existe une grande diversité de niveaux de vie et de richesse, ainsi que des phénomènes de polarisation exercés par les pays les plus riches sur les pays moins développés de leur environnement (en particulier, la France, l'Italie et l'Espagne vis à vis des pays du Maghreb).*
- 1.3 *Certains pays qui n'ont pas d'accès directs à la Méditerranée sont liés par une forte intensité d'échanges avec des pays voisins, directement méditerranéens (au Machrek, la Jordanie et l'Irak ; au Maghreb, la Mauritanie ; en Europe de l'ouest, le Portugal ; en Europe du sud-est, la Bulgarie, la Macédoine, la Roumanie).*
- 1.4 *L'Allemagne et l'Autriche jouent un rôle très important dans les échanges méditerranéens, aux côtés de la France, l'Italie et l'Espagne, en particulier vis à vis des pays de la Méditerranée de l'est.*
- 1.5 *Il ne faut pas oublier les mouvements démographiques ; ainsi les pays de la Péninsule arabique attirent une nombreuse main d'œuvre, constituée essentiellement de techniciens, de professions libérales et de cadres d'entreprise de plusieurs pays méditerranéens de ces derniers (Égypte, Liban, Syrie) ou voisins des pays méditerranéens (Jordanie).*

### **2. Un regroupement des pays méditerranéens en sous-ensembles géographiques nous amène à les classer de la façon suivante (voir Tableau 5).**

2.1. Groupe 1. Pays de l'est et du sud-est méditerranéens (Turquie, Albanie, Ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, auquel nous ajoutons la Grèce). Ce groupe est le plus peuplé des quatre groupes ; sa population s'élève à 99,3 millions d'habitants, dont 64,4 pour la Turquie qui concentre donc plus des deux-tiers de la population de ce groupe. Le revenu par tête d'habitant fluctue entre un minimum de \$ 2 804 pour l'Albanie et un maximum de \$ 14 293 pour la Slovaquie, soit une hétérogénéité très importante des niveaux de vie dans le groupe<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Toutes les statistiques figurant ici sont extraites de l'annuaire *World Development indicators 2001* de la Banque mondiale ou du *Human Development Report 2000*, UNDP ; certains compléments ont été extraits de la base de données électroniques de l'OCDE (pour Malte, Chypre et Israël).



## PARTIE I – Étude régionale

**Tableau 5 Caractéristiques de la population des pays méditerranéens**

	Population		Terrains Arables- % du total (1998)	Moyenne du taux de croissance annuel 80-99	Moyenne du taux de croissance annuel 99-2015	Dépendants % à la population au travail- 1999	Moyenne du taux annuel de la croissance de la Main-Main- d'œuvre d'œuvre 1999	
	-Total- 1999 (en million)	Population urbaine- % du total					% de la Main-Main- d'œuvre 1999	% de la Main-Main- d'œuvre 1999
<b>Méditerranée de l'Est</b>								
Albanie	3,4	39	21,1	1,2	1	0,6	1,5	41,2
Bosnie-Herzégovine	3,9	43	9,8	-0,3	0,6	0,4	0,9	38,1
Croatie	4,5	57	26,1	-0,1	0,2	0,4	-0,2	44,1
Grèce	10,5	38	22,1	0,5	-0,1	0,5	0,1	37,6
Slovénie	2	50	12,1	0,2	-0,2	0,4	-0,3	46,5
Turquie	64,4	74	31,8	1,9	1,2	0,5	1,8	37,3
Ex-Yougoslavie	10,6	52	-	0,4	0,1	0,5	1,9	44,9
<b>Total</b>	<b>99,3</b>	<b>64</b>						
<b>Israël et les deux îles</b>								
Israël	6,1		17	2,4	1,6	0,6	2,6	40,9
Chypre	0,8							
Malte	0,4							
<b>Total</b>	<b>7,2</b>							
<b>Pays du Maghreb</b>								
Algérie	30	60	3,1	2,5	1,7	0,7	3,5	27
Libye	5,4	87	1	3	2	0,7	2,4	22,6
Maroc	28,2	55	20,2	2	1,4	0,6	2,5	34,7
Tunisie	9,5	65	18,7	2,1	1,2	0,6	2,3	31,4
<b>Total</b>	<b>73,1</b>	<b>60,7</b>						
<b>Pays du Machrek</b>								
Territoires Palestiniens	2,8		-	-	3,5	1	-	-
Égypte	62,7	45	2,8	2,2	1,5	0,7	2,7	30,1
Liban	4,3	89	17,6	1,9	1,2	0,6	2,6	29,3
Syrie	15,7	54	25,6	3,1	2,1	0,8	3,8	26,7
<b>Total</b>	<b>85,5</b>	<b>49,0</b>						
<b>TOTAL MEDITERRANEE</b>	<b>265</b>	<b>174</b>						

Source: *World Development Indicators 2001*; The World Bank, Washington D.C.

2.2 Groupe 2. Israël et les deux îles méditerranéennes de Chypre et Malte. Ce groupe représente environ 7,3 millions d'habitants, dont 6 millions pour l'Etat d'Israël. Le niveau de vie y est le plus élevé avec \$ 17 482 par tête d'habitant à Chypre, suivie de près par Israël avec \$ 17 301 et Malte avec \$ 16 447.

2.3 Groupe 3. Pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye). Ce groupe représente 73,1 millions d'habitants ; il concentre des ressources pétrolières et gazières majeures en Algérie et en Libye. Le revenu par tête d'habitant y est environ de trois à cinq fois moins élevé que dans le groupe 2 avec un minimum de \$ 3 305 pour le Maroc et un maximum de \$ 6 697 pour la Libye.

2.4 Groupe 4. Pays du Machrek (Égypte, Territoires Palestiniens, Liban, Syrie). Sa population s'élève à 85,5 millions d'habitants, dont l'Égypte constitue la plus grande partie (63 millions). L'Égypte et la Syrie sont des producteurs moyens d'énergie, mais ils ont aussi des ressources agricoles importantes. C'est le groupe où le revenu par tête d'habitant est le plus faible, fluctuant entre un minimum de \$ 2 892 pour la Syrie et un maximum de \$ 4 326 pour le

## PARTIE I - Étude régionale

Liban. Toutefois, avec \$ 3 120 par habitant, le chiffre de l'Égypte, en particulier comparé à celui de la Syrie, apparaît gonflé par des taux de croissance exceptionnellement élevés pour la région et qu'aucune politique économique spécifique ne peut justifier.

3. Le tableau 5 présente les caractéristiques de ces quatre groupes de pays suivant les principaux indicateurs de développement humain. Ce tableau appelle les remarques suivantes :

3.1 En dehors du groupe 2, comprenant Chypre, Malte et Israël, aucun groupe n'est véritablement homogène. Le groupe de la Méditerranée de l'est comprend l'Albanie et la Turquie dont les indicateurs de développement sont différents de ceux de la Grèce, la Slovénie et, dans une moindre mesure, la Croatie, proches des pays méditerranéens industrialisés (France, Italie, Espagne).

3.2 Cependant, tous les pays méditerranéens se situent sur l'échelle de l'indice du développement humain dans le groupe de pays à haut ou moyen développement humain. Les pays composant les groupes 1 (à l'exception de l'Albanie, la Turquie et la Croatie) et 2 font partie des pays à haut développement, les pays des groupes 3 et 4 sont situés dans la catégorie des pays à développement moyen, mais les niveaux de revenu par tête d'habitant sont hétérogènes dans chacun de ces groupes. Par ailleurs, l'Égypte et le Maroc ont des taux d'analphabétisme très élevés qui tranchent avec la moyenne des autres pays.

3.3 Aucun pays méditerranéen n'appartient à la catégorie des pays à développement réduit. Il faut cependant tenir compte du fait qu'à l'intérieur des pays, les différences de niveau de vie peuvent être considérables. Les index GINI et la répartition de la consommation entre les catégories sociales ne nous paraissent très fiables ; en effet, les enquêtes n'ont pas été réalisées sur des bases homogènes et les niveaux de consommation des couches pauvres de la population sont gonflés par les remises des émigrés qui jouent un rôle très important dans l'économie de presque tous les pays méditerranéens.

3.4 Pour ce qui est du statut de la femme, les pays méditerranéens (à l'exception de la Slovénie, de la Croatie et d'Israël) ont tous un coefficient de développement très réduit, lorsque le facteur de la participation de la femme à la vie publique est introduit dans la composition de l'indicateur (voir tableau 1).

3.5 Les performances macro-économiques des pays méditerranéens ont été toutes médiocres depuis 1975, en particulier comparées à celles des pays du sud-est asiatiques. Seules Chypre, Malte et, dans une moindre mesure Israël, ont des performances comparables aux tigres asiatiques ; cependant que la Turquie, la Grèce et la Tunisie ont eu des performances soutenues en terme de croissance économique. Mais il faut rappeler que la Grèce a joui des aides très substantielles de l'Union Européenne. Le taux de croissance du Liban pour la période 1990-98 est artificiellement gonflé par le rattrapage normal dû à la chute brutale du PIB durant les années de guerre qui se terminent en 1990, puis par un niveau absurde de déficit des finances publiques. Le taux de croissance de l'économie égyptienne, comme déjà souligné ne paraît pas calculé de façon réaliste.

### ***Classement en fonction des niveaux de fragilité et des sous-régions***

1. **En fait, en terme de « développement soutenable », les constatations faites ci-dessus sur les faiblesses des pays méditerranéens devraient nous amener à une classification différente de la classification géographique adoptée.**

On pourrait éliminer la Grèce et la Turquie du premier groupe, pour avoir un groupe quasi-homogène des pays balkaniques. Le Maghreb et le Machrek sont deux sous-ensembles d'un groupe homogène qui est celui des pays arabes méditerranéens ; enfin, la Turquie, Israël, Chypre et Malte peuvent être regroupés dans une catégorie dite « autres pays méditerranéens ». Le Tableau A-bis expose, suivant le

## **PARTIE I – Étude régionale**

---

regroupement décrit, les données de base des pays méditerranéens non développés et cite pour mémoire les mêmes données pour les pays méditerranéens de l'Union Européenne. Il est alors intéressant de constater les points suivants :

- Les pays balkaniques ne représentent que 9,4% de la population et 3,7% de la superficie des pays méditerranéens en voie de développement ; leur part dans le produit national est de 8,5% du total, ce qui correspond à leur poids dans la population. Les disparités de revenus par tête d'habitant sont importantes à l'intérieur de ce groupe. Les guerres qui ont accompagné l'éclatement de l'Ex-Yougoslavie ont ravagé la Bosnie-Herzégovine et la Fédération de la Yougoslavie.
- Les pays arabes représentent 63,4% de la population et 85,1% de la superficie, mais leur part dans le PNB n'est que de 40,8% en dépit de leurs richesses pétrolières. Le niveau du PIB par habitant dans ce groupe de pays est relativement homogène, en dépit du fait que certains des pays ne sont pas dotés de ressources énergétiques. L'immensité de la superficie de ce groupe de pays provient de l'importance des déserts (Algérie, Libye, Égypte) ; en réalité, les superficies arables et habitables de ces pays ne représentent pas plus de 3% à 4% de leur superficie totale.

## PARTIE I - Étude régionale

### Tableau 6 Données de base des pays méditerranéens 1999

	Popul. (million)	% du total	Superf. (1000 km <sup>2</sup> )	% du total	Dens hab / km <sup>2</sup>	Revenu National Brut (million \$)		RNB par tête d'hab. (PPP) \$	PIB par tête d'hab. (PPP)	Mesure de promotion de la femme		
						% du total		IDH	Sexe- Lié IDH			
<b>Pays balkaniques</b>												
Albanie	3,4	1,3%	29	0,0%	123	3 100	0,5%	3 240	2 804	0,71 3	0,708	-
Bosnie-Herzégovine	3,9	1,5%	51	0,7%	76	4 700	0,8%	-	1 210			
Croatie	4,5	1,8%	57	0,8%	69	20 200	3,5%	7 260	6 749	0,79 5	0,79	0,517
Slovénie	2	0,8%	20	0,3%	99	19 900	3,5%	16 050	14 293	0,86 1	0,857	0,519
Ex-Yougoslavie	10,5	4,1%	102	1,5%		-			-			
<b>Total</b>	<b>24,3</b>	<b>9,6%</b>	<b>230</b>	<b>3,3%</b>		<b>47 900</b>	<b>8,4%</b>					
<b>Pays arabes</b>												
<i>Maghreb</i>												
Algérie	30	11,8%	2 382	34,2%	13	46 500	8,2%	4 840	4 792	0,68 3	0,661	-
Libye	5	2,0%	1 760	25,2%	3	-			6 697	0,76 0,58	0,738	-
Maroc	28	11,0%	447	6,4%	63	33 700	5,9%	3 320	3 305	0,70 9	0,57	-
Tunisie	9	3,6%	164	2,4%	61	19 800	3,5%	5 700	5 404	0,70 3	0,688	0,398
<i>Sous-total</i>	<i>72</i>	<i>28,4%</i>	<i>4 753</i>	<i>68,1%</i>		<i>100 000</i>	<i>17,6%</i>					
<i>Machrek</i>												
Egypte	63	24,9%	1 001	14,4%	63	86 500	15,2%	3 460	3 120	0,62 3	0,604	0,274
Liban	4	1,6%	10	0,1%	418	15 800	2,8%	-	4 326	0,73 5	0,74	-
Territoires Palestiniens	3	1,2%		0,0%		5 100	0,9%					
Syrie	16	6,3%	185	2,7%	85	15 200	2,7%	3 450	2 892	0,66 0,73	0,636	0,315
<i>Sous-total</i>	<i>86</i>	<i>33,9%</i>	<i>1 196</i>	<i>17,1%</i>		<i>122 600</i>	<i>21,5%</i>					
<b>Total pays arabes</b>	<b>158</b>	<b>62,3%</b>	<b>5 949</b>	<b>85,3%</b>		<b>222 600</b>	<b>39,1%</b>					
<b>Autres pays méditerranéens</b>												
Chypre	0,8	0,3%	-	-	-	3617	0,6%		17 482	0,88 6	0,877	-
Israël	6	2,4%	21	0,3%	296	99 600	17,5%	18 070	17 301	0,88 3	0,877	0,555
Malte	0,4	0,1%	-	-	-	9 067	1,6%		16 447	0,86 5	0,848	-
Turquie	64	25,3%	775	11,1%	84	186 500	32,8%	6 440	6 422	0,73 2	0,68	0,321
<i>Sous-total</i>	<i>71</i>	<i>28,1%</i>	<i>796</i>	<i>11,4%</i>		<i>298 784</i>	<i>52,5%</i>					
<b>Total Pays Méditerranéens</b>	<b>253,4</b>	<b>100%</b>	<b>6 975</b>	<b>100%</b>		<b>569 284</b>	<b>100%</b>					
<b>Pour mémoire</b>												
France	59	23,3%	552	7,9%	107	1 453 200	255%	23 020	21 175	0,91 7	0,914	-
Italie	58	22,9%	301	4,3%	196	1 163 000	204%	22 000	20 585	0,90 3	0,895	0,524
Espagne	39	15,4%	506	7,3%	79	583 100	102%	17 850	16 212	0,88 9	0,891	0,615
Grèce	11	4,3%	132	1,9%	127,6	127 600	22%	15 800	13 943	0,87 5	0,869	0,456
<b>Total pays méditerranéens développés</b>	<b>167</b>	<b>65,9%</b>	<b>1 491</b>	<b>21,4%</b>		<b>3 326 900</b>	<b>584%</b>					

Source: World Development Indicators, 2001; The World Bank (pour Chypre et Malte, OCDE)

## PARTIE I – Étude régionale

---

À l'exception de l'Égypte et de la Syrie, la majeure partie de la population de ce groupe de pays est massivement concentrée sur la côte méditerranéenne.

- Le groupe des autres pays méditerranéens représente 27,2% de la population et 11,2% de superficie, mais leur part dans le PNB est de 50,7%, bien que les pays composant le groupe ne possède aucune ressource naturelle. Il existe toutefois une grande différence entre le niveau du PIB par habitant de la Turquie dont la population constitue 90% de la population du groupe et celui des trois autres pays du groupe, environ trois fois plus élevé que celui de la Turquie.
  - Les pays méditerranéens de l'UE ont une population qui représente 64,9% seulement de celle de pays en développement, mais leur PNB est six fois plus élevé. Tous les indicateurs de développement humain y sont plus élevés que pour les autres groupes de pays méditerranéens, à l'exception de quatre pays : Israël, Chypre, Malte et la Slovénie.
2. La méditerranée se présente donc comme une zone géographique déséquilibrée, tant du point de vue de la superficie arable et habitable que celui de la répartition des richesses et des activités économiques. Les ressources énergétiques et minières des pays arabes méditerranéens n'ont pas servi de catalyseur et de soutien à un processus de développement qui entraîne l'ensemble de leur population dans un cercle « vertueux » où les opportunités d'emploi permettent de satisfaire les énormes besoins des jeunes entrant sur le marché du travail.
1. Comme nous l'avons vu, dans la plus part des pays méditerranéens, c'est l'émigration qui a représenté une planche de salut, car les transferts des émigrés permettent de maintenir, voir d'augmenter, les niveaux de consommation des populations. Les Etats, de leur côté, ont fait des efforts importants en matière de santé et d'éducation, ce qui explique le haut niveau des indicateurs de développement humain, par rapport au niveau des revenus.
  2. **Ce haut niveau ne correspondant pas cependant à une dynamique interne soutenue par une forte création d'emploi et le développement de la productivité du secteur privé. C'est pourquoi, aujourd'hui, la plus part de ces Etats, tout en ne connaissant pas de crise financière majeure, souffrent de situation de détresse financière et n'ont plus les moyens de maintenir l'effort qui a été fait jusqu'ici.**
  3. En fait, sur les 18 Etats recensés dans le tableau6, 11 Etats connaissent des situations sociales, économiques et financières très difficiles. Si nous enlevons de la liste des Etats, ceux qui ont pratiquement rejoint les niveaux des pays de l'Union Européenne, soit la Slovénie, Chypre, Israël et Malte, on peut constater que sur les quatorze Etats restants, six connaissent des situations très difficiles (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, les Territoires Palestiniens, le Liban, l'Algérie, la Fédération de Ex-Yougoslavie qui a souffert de la guerre et de l'embargo), deux Etats ont des taux d'analphabétisme exceptionnellement élevés (l'Égypte et le Maroc), ainsi que des taux de chômage important ; la Turquie est en proie à une crise financière grave (de même que l'Égypte) ; la Jordanie a elle aussi une situation très précaire ; quand à la Syrie, elle n'a pas résolu le problème de la libéralisation de son économie et le revenu par tête d'habitant y demeure très bas, en dépit des ressources diversifiées dont elle dispose. Seule la Tunisie connaît un processus de développement soutenu, mais qui n'est pas accompagné d'une libéralisation politique ; cependant que la Libye demeure largement une économie fermée.
  4. On pourrait donc ici catégoriser les pays à partir de situations de plus ou moins grande fragilité et détresse à partir d'un certain nombre de critères centraux, tels que :
    - Analphabétisme, statut de la femme et chômage

## PARTIE I - Étude régionale

---

- Fragilité financière et sociale
- Situations post-conflits
- Régime politique rigide ou semi-démocratique
- Régime économique centralisé sans programme de libéralisation

Dans ce cas, certains pays sont en situation de développement bloqué ou de développement non soutenable au titre de plusieurs critères, comme le montre le tableau A-bis.

5. C'est ainsi que chacun des pays de la liste souffre de plus d'une source de fragilité ou de détresse, à l'exception de la Turquie, exposée à une seule source, celle de la fragilité financière et sociale. Sur les treize pays mentionnés dans le tableau, on trouve que :

- Dix pays souffrent de fragilité financière
- Sept pays souffrent de régimes politiques rigides ou semi-démocratiques
- Neuf pays ont un niveau de PIB par habitant inférieur à \$ 5 000
- Trois pays ont encore des structures d'économies centralisées sans programme clair de libéralisation
- Onze pays souffrent de problèmes d'analphabétisme ou de statut de la femme ou de chômage
- Cinq pays souffrent de situations de conflits ou post-confliktuelles.

Ainsi, la Méditerranée est-elle confrontée à des problèmes aigus qui requièrent une approche nouvelle, aussi bien sur le plan des politiques internes des Etats que sur celui des politiques de coopération qui gagneraient à être mieux ciblées et mieux réparties entre les pays affectés par des problèmes graves dans leur processus de développement.

### ***Fragilité macro-économique très grande, en particulier dans le domaine financier***

3.1 Les économies méditerranéennes sont toutes caractérisées par une fragilité macro-économique très forte, en particulier dans le domaine des équilibres financiers. Elles souffrent toutes, en effet, d'une faiblesse structurelle très forte dans les finances publiques et les comptes extérieurs.

3.1.1 À l'exception de la Croatie et d'Israël, le niveau des recettes fiscales par rapport au PNB et au niveau de la dépense publique est anormalement bas, ce qui entraîne un niveau de déficit des comptes publics très important, même lorsque les dons sont inclus (voir tableau B). En particulier, la fiscalité directe est très réduite, sauf dans les pays ayant conservé un large secteur public dont les profits, notamment ceux des sociétés minières et pétrolières, gonflent considérablement ce taux (Algérie, Syrie). Ce niveau de déficit a un impact très négatif sur le niveau d'épargne nationale qui est loin de permettre le financement du niveau des investissements. L'endettement est très élevé et le service de la dette absorbe dans certains pays entre 40% et 85% des revenus courants de l'Etat (Albanie, Grèce, Turquie, Liban). Les perspectives futures sont plutôt sombres du fait que les accords d'association avec l'Union Européenne, l'adhésion à l'OMC et les accords de libre échange interarabe vont entraîner une diminution des recettes douanières de nombreux Etats où ces recettes sont une composante majeure des revenus publics<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Une étude récente souligne la vulnérabilité de la structure des revenus des Etats arabes méditerranéens, voir Karim NASHASHIBI, *Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab Countries : Vulnerabilities and Growth Potential*, IMF Working Paper (WVP/02/67), 2002, Washington D.C. On pourra aussi se reporter à G. Corm, « L'ajustement structurel du secteur privé dans le monde arabe : taxation, justice sociale et efficacité économique », étude parue dans *L'économie du Proche-Orient dans une perspective de paix*, ouvrage collectif sous la direction de L. BLIN et Ph. FARGUES, Maisonneuve et Larose, Paris, 1995.

## PARTIE I – Étude régionale

### Tableau 7 Indicateurs financiers des pays méditerranéens

	Transf. nets courants million US \$ 1999	Balance Com. & serv. million US \$ 1999	Termes de l'éch. 1990-1998 1995=100	Balance des comptes courants million US \$ 1999	Dettes & paiem. d'int % revenus courants 1998	Déficit budg. Dons inclus % du PIB 1998	Taxes sur les revenus, profits, & plus-values % revenus courants 1998	Total dette extérieure (million \$) 1999	dette US
<b>Méditerranée de l'Est</b>									
Albanie	326	557	-	(155)	40,3	-8,5	7	975	
Bosnie-Herzégovine	-	-	-	-	-	-	-	1 962	
Croatie	500	1 673	-	(1 522)	3,2	0,6	-	9 433	
Grèce	7 510	10 738	92-90	(4 860)	38,4	1,539	-	-	
Slovénie	123	(881)	-	(782)	3,2	-0,815	-	-	
Turquie	5 175	(3 002)	104-102	(1 364)	49,9	-8,440	-	101 796	
Ex-Yougoslavie	-	-	-	-	-	-	-	12 949	
<b>Total</b>	<b>13 634</b>	<b>(15 737)</b>		<b>(8 683)</b>				<b>127 115</b>	
<b>Israël et les deux îles</b>									
Israël	6 324	(4 925)	97-107	(1 881)	14,3	-1,4	36	-	
Chypre	-	-	-	-	-	-	-	-	
Malte	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Pays du Maghreb</b>									
Algérie	-	3 341	126-117	-	14,3	-3,6	60	28 015	
Libye	(219)	2 044	145-101	2 136	-	-	-	-	
Maroc	2 154	(1 336)	101-103	(167)	-	-	-	19 060	
Tunisie	902	(456)	103-101	(443)	11,6	-0,4	19	11 872	
<b>Total</b>	<b>2 837</b>	<b>3 593</b>		<b>1 526</b>				<b>58 947</b>	
<b>Pays du Machrek</b>									
Territoires Palestiniens	-	-	-	-	-	-	-	-	
Égypte	4 869	(7 572)	86-84	(1 708)	23	-2	22	30 404	
Jordanie	2 004	(1 459)	85-108	390	13,3	-5,8	10	8 947	
Liban	2 689	(6 900)	105-117	(3 888)	75,3	-15,1	13	2 657	
Syrie	489	255	131-90	201	-	-0,7	34	22 369	
<b>Total</b>	<b>10 051</b>	<b>(15 676)</b>		<b>(5 005)</b>				<b>64 377</b>	
<b>Total Méditerranée</b>	<b>32 846</b>	<b>(32 745)</b>		<b>(14 043)</b>				<b>250 439</b>	

Source: *World Development Indicators 2001*; The World Bank, Washington D.C.

3.1.2 La situation est aggravée par le déficit des comptes extérieurs ; celui-ci a atteint la somme de 33 milliards de dollars en 1999, pour la balance des biens et services. En dépit des transferts massifs des travailleurs méditerranéens émigrés (\$ 33 milliards), la balance du compte courant extérieur, reste négative de 14 milliards de dollars en 1999 (voir tableau 7). Le montant de la dette extérieure des pays méditerranéens atteint 250 milliards de dollars, dette de l'Etat d'Israël et de la Grèce exclues. Il faut y ajouter la dette interne qui peut être très élevée, comme dans le cas du Liban. Lorsque la monnaie nationale est librement convertible, il n'y a pas de différence, en fait, entre une dette externe et une dette interne ; cette dernière pèse aussi lourdement sur le cash-flow en devise du pays endetté.

3.2 Les niveaux de consommation des pays méditerranéens sont donc artificiellement soutenus par des déficits très élevés des comptes extérieurs, en dépit de l'importance des transferts des travailleurs émigrés. Comme nous le verrons pour certains de ces pays, les transferts nets de ressources externes en provenance des pays industrialisés

## **PARTIE I - Étude régionale**

---

(pays balkaniques, Jordanie, Égypte) sont très élevés, ce qui ajoute à la vulnérabilité de leur économie.

3.3 En matière d'économie de l'information et de la connaissance, à l'exception de la Grèce et de la Slovénie et des pays du groupe 2, les indicateurs relatifs au nombre d'ordinateurs et de connexion Internet par 1 000 habitants sont tous très bas dans les autres pays (voir tableau C), ce qui confirme une marginalisation certaine des économies de ces pays par rapport au phénomène de la globalisation économique qui affecte toutes les régions du monde. Ces indicateurs très bas contrastent avec la proportion élevée d'étudiants de niveau universitaire qui font des études scientifiques ; en conséquence, ils laissent supposer que la qualité des études ou, du moins, leur contenu en matière de technologie et de sciences appliquées, laisse à désirer.

Il ressort clairement de cette analyse sommaire que dans leur grande majorité, les économies des pays méditerranéens ne sont pas structurées sur des bases soutenables. Même pour les pays qui ont des performances importantes (comme pour Israël et la Grèce), il faut rappeler le niveau des aides extérieures qui est très élevé.



**PARTIE I – Étude régionale**

**Tableau 8 Indicateurs de santé, d'éducation et de télécommunication dans les pays méditerranéens**

	Indices de Santé		Indices d'Education 1995-97		Communication 1996-98				
	Docteurs par 100 000 (1992-95)	Infirmières par 100 000 (1992-95)	Dépenses de Santé publique (% du PNB) 1996-98	Dépenses de l'Education publique (% du PNB)	Etudiants supérieurs en sciences (% au total)	Ordinateurs personnels par 1 000	Connexion d'Internet par 1 000	Ligne téléphonique publique par 1 000	Téléphones publics par 1 000
<b>Méditerranée de l'est</b>									
Grèce	387	278	5,3	3,1	30	52	4,71	522	5,9
Slovénie	219	686	6,8	5,7	29	251	11,51	375	1,7
Croatie	201	470	8,1	5,3	8	112	2,12	348	2,6
Turquie	103	151	2,9	2,2	22	23	0,73	254	1,2
Albanie	141	423	2,7	3,1	22	-	0,05	37	0,1
<b>Israël et les deux îles</b>									
Chypre	231	425	-	4,5	17	-	7,94	585	2,9
Israël	459	671	7	7,6	27	217	19,15	471	6,9
Malte	250	1 189	-	5,1	13	260	4,79	499	4,5
<b>Pays du Maghreb</b>									
Libye	219	334	-	-	-	-	-	84	0,1
Tunisie	67	283	3	7,7	27	15	-	81	1,5
Algérie	83	-	3,3	-	21	4	-	53	0,2
Maroc	34	94	1,3	5,3	29	3	0,07	54	1,1
<b>Pays du Machrek</b>									
Liban	191	122	3	4	22	39	0,74	194	-
Syrie	109	212	-	3,1	31	2	-	95	0,2
Égypte	202	222	1,8	4,8	15	9	0,04	60	0,1

Source: Human Development Report 2000, UNDP.

Les données sont relatives aux statistiques disponibles pour l'année la plus récente à l'intérieur de la période spécifiée dans la colonne concernée.

### PARTIE II

## La mobilisation des ressources financières internes

### Introduction : la mobilisation des ressources domestiques en Méditerranée

1. On peut distinguer trois sortes d'épargne en Méditerranée :
  - L'épargne forcée constituée par les prélèvements fiscaux et parafiscaux
  - L'épargne volontaire déposée dans les institutions appropriées (banques, sociétés d'assurance, fonds de pension, fonds d'investissements et bourses)
  - Les revenus des émigrés
2. En réalité, le niveau d'épargne dépend largement de la richesse produite par les agents économiques. Si celle-ci est faible, il ne faut pas s'attendre à ce que le secteur financier puisse être dynamique et attirer des montants importants dans ses circuits. La structure économique de beaucoup de pays méditerranéens, comme nous l'avons vu, reste largement celle d'économies rentières avec un dynamisme industriel et innovateur très faible. Les systèmes financiers sont très peu développés et les banques de caractère commercial ont, en règle générale, un monopole quasi-exclusif sur la gestion de l'épargne disponible.
3. En Méditerranée, les remises des émigrés permettent de combler le déficit important de productivité de ces économies, en apportant un complément indispensable aux ressources financières des ménages. Ce complément est le plus souvent consacré à la consommation ou à la construction d'habitation et l'équipement domestique. Cet apport de ressources externes n'a donc qu'un impact limité sur le développement du secteur financier, même s'il peut constituer dans certains pays comme le Liban ou la Turquie une source non négligeable de profits bancaires (commissions sur les très nombreux virements de l'étranger).

Il n'existe pas à notre connaissance de produits financiers destinés à inciter les émigrés à augmenter leurs transferts vers leur pays d'origine. Pourtant, il serait facile d'imaginer une coopération entre banques et gouvernements des pays d'origine des virement et des pays bénéficiaires pour encadrer cette épargne et la canaliser vers des domaines qui pourraient être utiles dans les domaines du développement durable (voir ci-dessous). Même dans des domaines plus classiques, tels que l'épargne logement, il n'existe pas de mécanismes permettant à un émigré de jouir des avantages de cette facilité.

Dans certains pays méditerranéens à contrôle des changes et marché noir des devises ou avec des systèmes bancaires peu efficaces, les transferts des émigrés se réalisent par compensation entre résidents ayant besoin de devises à l'étranger et émigrés ayant besoin de monnaie locale ou par le change au marché noir de monnaies étrangères importées. Les transferts n'ont alors aucun impact direct sur les circuits financiers ou la balance des paiements. Un certain nombre de pays sont dans ce cas, en particulier ceux dont les systèmes bancaires sont restés dominés par des banques d'Etat et où le marché noir des devises est très développé.

Compte-tenu de l'importance des montants en jeu, la canalisation de l'épargne des émigrés vers des objectifs de développement durable est un domaine important sur lequel il est possible d'agir, comme nous le verrons plus loin.

## **I. Fiscalité et épargne forcée en Méditerranée**

Les ressources que collectent l'Etat et les collectivités locales sur les citoyens à travers les systèmes fiscaux et parafiscaux est caractérisée par trois déficiences majeures.

1. Les recettes fiscales en Méditerranée sont d'un niveau inférieur, sauf pour les pays de la rive nord, à ce qu'elles sont dans les pays développés ou les pays émergents qui ont réussi leur intégration positive dans la dynamique de la globalisation.
2. Le poids de la fiscalité directe est particulièrement faible dans le total des recettes fiscales, ce qui montre une régressivité du système qui affecte les couches défavorisées de la population, du fait de la prépondérance des impôts indirects.
3. La fiscalité n'est aucunement modulée pour être un instrument efficace de développement et prendre en compte les exigences du développement durable.

Il faut ajouter ici une autre spécificité de la situation des pays méditerranéens en développement quant à leur finances publiques. Il s'agit de la forte proportion des recettes non fiscales dans le total des recettes de l'Etat. Ce qui n'est pas sans impact sur la gestion financière d'ensemble et les possibilités de réforme.

### **1. Le niveau de la fiscalité**

Le tableau ci-dessous, nous montre en résumé la situation suivante dans la seconde moitié des années quatre-vingt dix, quant au niveau de prélèvement fiscal par rapport au PIB :

**Tableau 9 Charge fiscale comparée dans les pays méditerranéens  
(moyenne des dernières années)\***

<b>Maghreb</b>	<b>Algérie</b>	<b>Maroc</b>	<b>Tunisie</b>	
Revenus fiscaux totaux/PIB	38,58%	24,59%	24,90%	
Impôts directs/PIB	20,10%	8,10%	9,80%	
<b>Machrek</b>	<b>Egypte</b>	<b>Jordanie</b>	<b>Liban</b>	<b>Syrie</b>
Revenus fiscaux totaux/PIB	19,12%	20,93%	13,02%	17,52%
Impôts directs/PIB	7,83%	4,72%	2,94%	6,25%
<b>Autres</b>	<b>Chypre</b>	<b>Israël</b>	<b>Malte</b>	<b>Turquie</b>
Revenus fiscaux totaux/PIB	25,27%	35,52%	27,80%	14,77%
Impôts directs/PIB	11,73%	21,45%	15,44%	6,10%
<b>Pays UE</b>	<b>France</b>	<b>Grèce</b>	<b>Italie</b>	<b>Espagne</b>
Revenus fiscaux totaux/PIB	38,44%	19,68%	40,03%	28,53%
Impôts directs/PIB	26,49%	8,49%	28,90%	21,44%

Source : *Government Financial Statistics*, IMF, Washington D.C.

\* Suivant les statistiques disponibles la moyenne est celle des années comprises entre 1994 et 1998.

On se rend compte que le niveau de prélèvement fiscal varie entre un minimum de 13% pour le Liban et un maximum de 25% pour la plupart des pays en développement méditerranéens; en réalité le niveau réel de prélèvement est nettement plus bas que les chiffres ne le montrent, en particulier pour l'Algérie (et la Syrie dans une moindre mesure) où la fiscalité pétrolière gonfle considérablement la part du prélèvement.

La part de la fiscalité directe dans ces mêmes pays est aussi très basse, ce qui constitue une anomalie sur laquelle nous allons revenir.

En revanche, on constate que la France, l'Italie et Israël ont des niveaux de prélèvement fiscal qui sont presque le double de celui des autres pays; parmi les pays membres de l'UE, seule la Grèce et, dans une moindre mesure l'Espagne, continuent d'avoir un niveau de fiscalité très bas, ce qui peut s'expliquer par les importants transferts reçus de l'UE.

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

Si le ratio du prélèvement fiscal est calculé non point sur le PIB, mais sur le revenu disponible incluant les transferts des émigrés, il est certain que son niveau serait encore plus bas pour tous les pays bénéficiaires de tels transferts.

### **2. La répartition des recettes de l'Etat**

Nous avons calculé dans le tableau ci-dessous le pourcentage des différentes de recettes dans l'ensemble des recettes de l'Etat. On peut tirer de la lecture du poids respectif des différents impôts, les constatations suivantes.

- 2.1. La fiscalité indirecte est la source la plus importante de revenus fiscaux dans les pays méditerranéens n'appartenant pas à l'Union européenne. Cette part varie entre un minimum de 26,6% pour l'Egypte et de un maximum de 55,8% pour le Maroc.
- 2.2 Dans certains pays, les droits de douane continuent de représenter une part importante de la fiscalité totale (Liban, Jordanie, Tunisie) ; cette part atteint 45% dans le cas du Liban<sup>19</sup>. En règle générale, les niveaux de protection douanière dans les pays méditerranéens restent encore élevés ; en dehors du Maroc, peu de pays ont fait des progrès au cours des dernières années dans ce domaine. Il ne fait pas de doute, cependant, que les accords de partenariat avec l'UE, l'adhésion à l'OMC, les accords créant la zone de libre échange entre les pays arabes, ainsi que les accords de libre échange qui se négocient depuis quelques temps entre les Etats-Unis et certains pays méditerranéens, vont entraîner une baisse substantielle des droits de douane dans le bassin méditerranéen.

---

<sup>19</sup> Le Liban a introduit en mars 2002 la TVA, sans toutefois réduire sa tarification douanière. Un certain nombre de réductions de droits de douane ont cependant été mises en œuvre en 2000 et 2001, concernant principalement les matières premières et produits semi-finis et certains produits de luxe.

## PARTIE II - Étude régionale

**Tableau 10 Composition des recettes de l'Etat dans les pays méditerranéens  
(moyenne des dernières années)**

	Impôt sur le revenu et les profits	Total des impôts directs	Droits de douane	Total des impôts indirects	Total des revenus fiscaux	Rev. des entr. publiques et de la propriété	Total des revenus non fiscaux
<b>Maghreb</b>							
Algérie *	64,5%	64,5%	16,86%	27,85%	93,58%	6,42%	6,42%
Maroc	20,64%	28%	16,32%	55,82%	84,98%	6,39%	15,02%
Tunisie	15,51%	32,21%	27,12%	47,54%	82,01%	14,67%	17,99%
<b>Machrek</b>							
Egypte	19,76%	25,41%	11,55%	26,61%	62,13%	16,15%	37,87%
Jordanie	11,83%	17,08%	25,83%	53,75%	75,27%	18,12%	24,73%
Liban	7,92%	17%	45,06%	51,07%	75,54%	8,40%	24,46%
Syrie *	24,55%	28,88%	12,26%	42,93%	74,75%	21,34%	25,25%
<b>Autres</b>							
Chypre	19,38%	37,61%	7,34%	34,88%	80,11%	12,57%	19,89%
Israël	36,91%	52,66%	0,44%	33,08%	86,10%	6,47%	13,90%
Turquie	33,07%	35,05%	2,90%	44,26%	81,70%	2,13%	18,30%
<b>Balkans</b>							
Albanie	8,14%	25,75%	16,42%	53,59%	79,64%	14,82%	20,36%
Croatie	11,43%	44,49%	7,67%	49,52%	95,12%	1,49%	4,88%
<b>UE &amp; USA</b>							
France	18,26%	64,57%	0,01%	28,40%	93,69%	1,48%	6,31%
Grèce	32,65%	38,99%	0,06%	59,55%	90,65%	5,31%	9,87%
Italie	32,49%	67,05%	0,05%	22,55%	93,66%	2,59%	7,41%
Etats-Unis	54,53%	88,24%	1,21%	4,70%	92,93%	3,89%	7,07%

Source : même source que précédent tableau

\* La part d'impôt sur les revenus et bénéficiers des sociétés est importante dans ces deux pays, en raison de la taxation qui s'exerce sur les sociétés pétrolières nationales. Le pourcentage n'est donc pas significatif dans ces deux cas. Il en est vraisemblablement de même au Maroc à cause du phosphate.

2.3 Pour ce qui est de la fiscalité directe, mis à part les cas spécifiques (Algérie et Maroc), sa part est très faible dans la plupart des pays concernés (sauf la Turquie et Israël), alors qu'elle est trois ou quatre fois plus élevée dans les pays développés.

2.4 En fait, la part des différents impôts directs dans le total des recettes des Etats méditerranéens, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessous, montre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des sociétés est minime dans la plupart des pays concernés, en dépit du niveau de richesses individuelles pouvant exister dans certains pays (Liban, Maroc, Jordanie). En revanche, le tableau montre que pour certains méditerranéens, les prélèvements parafiscaux pour la sécurité sociale ne sont pas inclus dans les statistiques, ce qui fausse les comparaisons ; cependant, ces contributions sont limitées, en général, ne serait-ce que du fait de la modicité de la masse salariale et celle du niveau des rémunérations des salariés.

## PARTIE II - Étude régionale

**Tableau 11 Part des impôts directs dans l'ensemble des recettes de l'Etat**

% moyen au total des recettes de l'Etat	Impôts sur le revenu, les profits et les gains en capital	Individus	Sociétés	Autres	Impôts sur la propriété	Contribution à la Sécurité sociale	Impôts sur les salaires	Part totale de la fiscalité directe	Part totale de la fiscalité indirecte	Autres impôts	Part des recettes fiscales
<b>Algérie</b>	64,50%	4,87%	4,08%	55,55%				<b>64,50%</b>	<b>27,85%</b>	<b>1,23%</b>	<b>93,58%</b>
<b>Maroc</b>	20,64%	10,11%	8,07%	2,45%	2,01%	5,35%		<b>28,00%</b>	<b>55,82%</b>	<b>1,17%</b>	<b>84,98%</b>
<b>Tunisie</b>	15,51%	7,64%	5,70%	2,18%	1,17%	14,28%	1,25%	<b>32,21%</b>	<b>47,54%</b>	<b>2,26%</b>	<b>82,01%</b>
<b>Égypte</b>	19,76%	1,96%	15,78%	2,02%	0,69%	9,90%		<b>25,41%</b>	<b>26,61%</b>	<b>10,11%</b>	<b>62,13%</b>
<b>Jordanie</b>	11,83%	3,75%	7,71%	0,37%	4,72%		0,53%	<b>17,08%</b>	<b>53,75%</b>	<b>4,45%</b>	<b>75,27%</b>
<b>Liban</b>	7,92%					9,08%		<b>17,00%</b>	<b>51,07%</b>	<b>7,47%</b>	<b>75,54%</b>
<b>Syrie</b>	24,55%				1,07%		3,26%	<b>28,88%</b>	<b>42,93%</b>	<b>2,94%</b>	<b>74,75%</b>
<b>Albanie</b>	8,14%	1,38%	6,76%		0,67%	16,94%		<b>25,75%</b>	<b>53,59%</b>	<b>0,30%</b>	<b>79,64%</b>
<b>Croatie</b>	11,43%	7,84%	3,59%		0,44%	32,62%		<b>44,49%</b>	<b>49,52%</b>	<b>1,10%</b>	<b>95,12%</b>
<b>Chypre</b>	19,38%	11,98%	6,44%	0,96%	1,86%	14,78%	1,60%	<b>37,61%</b>	<b>34,88%</b>	<b>7,61%</b>	<b>80,11%</b>
<b>Israël</b>	36,91%	26,52%	7,62%	2,76%	0,85%	12,23%	2,68%	<b>52,66%</b>	<b>33,08%</b>	<b>0,52%</b>	<b>86,10%</b>
<b>Malte</b>	25,17%	13,79%	9,36%	2,02%	2,90%	17,53%		<b>45,60%</b>	<b>36,06%</b>	<b>0,29%</b>	<b>81,96%</b>
<b>Turquie</b>	33,07%	24,92%	7,66%	1,95%	1,98%			<b>35,05%</b>	<b>44,26%</b>	<b>2,39%</b>	<b>81,70%</b>
<b>France</b>	18,26%	13,90%	4,30%	0,06%	1,93%	43,12%	1,26%	<b>64,57%</b>	<b>28,40%</b>	<b>0,72%</b>	<b>93,69%</b>
<b>Grèce</b>	32,65%	16,80%	9,43%	6,42%	4,16%	2,17%		<b>38,99%</b>	<b>59,55%</b>	<b>3,60%</b>	<b>90,65%</b>
<b>Italie</b>	32,49%				2,14%	32,43%		<b>67,05%</b>	<b>25,55%</b>	<b>1,06%</b>	<b>93,66%</b>
<b>Espagne</b>	30,21%	24,32%	5,71%	0,18%	0,38%	39,04%		<b>69,63%</b>	<b>22,96%</b>		<b>92,59%</b>
<b>États Unis</b>	54,53%	43,61%	10,92%		1,17%	32,54%		<b>88,24%</b>	<b>4,70%</b>		<b>92,93%</b>

Source : même source que précédent tableau

- 2.5 Alors que la part des revenus non fiscaux dans le total des recettes de l'Etat est minime dans les pays de l'UE et les États-Unis (à l'exception de la Grèce), cette part varie entre un minimum de 4,9% pour la Croatie et un maximum de 37,9% pour l'Égypte, avec plusieurs pays ayant une part de l'ordre de 25% de leurs recettes totales n'étant pas de source fiscale.
- 2.6 Comme nous l'avons déjà signalé dans la première partie de cette étude, les firmes privées échappent largement à la fiscalité dans beaucoup de pays méditerranéens, soit par les nombreux codes d'investissement défiscalisant leurs profits, soit par évasion fiscale ; il en est de même des fortunes individuelles. Ces impôts sont, en majeure partie, payés par les salariés et quelques grandes sociétés anonymes ; dans beaucoup de pays, les sociétés d'Etat, notamment dans le secteur de l'énergie et des matières premières contribuent fortement à la fiscalité directe.

**3. La fiscalité locale**

La fiscalité locale dans les pays du sud et de l'est méditerranéen n'est pas très développée, alors que la France, l'Italie et l'Espagne ont nettement progressé dans cette voie, du fait de la mise en œuvre de politiques actives de décentralisation et d'autonomie accordée à leurs différentes régions. Toutefois, sauf pour l'Espagne qui a pratiqué une politique très active de décentralisation, la part des dépenses locales dans ces trois pays est encore largement inférieure à celle existante dans les pays scandinaves, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 12 Dépenses et recettes des collectivités locales de certains pays européens**

	Dépenses (p.r. au PIB)	Catégories de Recettes (p.r. au total)			
		Fiscalité	Dotations	Recettes d'exploitation	Emprunt
Danemark	33%	48%	18%	19%	2%
Suède	28,7%	59%	15%	19%	2%
Finlande	23%	45%	23%	17%	2%
France	9,2%	52%	23%	9%	10%
Italie	13,7%	21%	62%	4%	3%
Espagne	19,2%	35%	51%	1,5%	12%
Grèce	2,1%		63%	35%	2%

Source : Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, DEXIA, 1997.

On peut voir aussi du tableau que la part des dotations de l'Etat central aux collectivités locales est très forte en Grèce, en France et en Espagne.

Une publication récente de l'OCDE nous apprend que les recettes perçues par les collectivités locales s'élève à 8,4% du Pib en Autriche, 5,8% en Belgique, 10,1% en Suisse et 7,3% en Allemagne. Il s'agit, cependant d'Etat qui ont des structures fédérales. Aux États-Unis, ce pourcentage est de 6,4%.<sup>20</sup> A ce pourcentage, il convient d'ajouter les recettes perçues par l'Etat au profit des unités décentralisées ; ces dernières représentent 10,4% du PIB en Autriche, 10,6% en Belgique, 14,4% en Suisse et 11,6% en Allemagne. D'après cette même publication, la part des recettes des collectivités publiques en pourcentage du PIB n'est que de 10% en France, 0,4% en Grèce, 12,8% en Italie et 15,7% en Espagne ; en Turquie, ce pourcentage s'élève à 4,4%. Dans les pays scandinaves, ces pourcentages sont de 31% au Danemark, 18,5% en Finlande, 21,1% en Suède<sup>21</sup>.

Pour ce qui est des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, nous ne disposons pas de statistiques concernant les dépenses et les recettes des collectivités locales. Le Fonds monétaire international qui publie les statistiques de finances publiques de tous les Etats membres ne prend pas en compte les finances locales, sauf pour les Etats de nature fédérale. En revanche, les statistiques disponibles donnent pour plusieurs pays méditerranéens, le montant des transferts opérés par l'Etat au profit des collectivités locales aussi bien pour les budgets de fonctionnement que pour les dépenses en capital, comme le montre le tableau suivant.

<sup>20</sup> D'après *Statistiques des recettes publiques. 1965-200*, OCDE, 2001, Paris.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

## PARTIE II - Étude régionale

### Tableau 13 Dotations du budget central aux collectivités locales

*En % de la moyenne des dépenses totales des trois dernières années*

	<b>Dépenses de Fonctionnement</b>	<b>Dépenses en capital</b>	<b>Total</b>
Algérie	8%		<b>8%</b>
Tunisie	2%	5%	<b>7%</b>
Maroc		5%	<b>5%</b>
Syrie	2%	0,04%	<b>2%</b>
Turquie	1%	1%	<b>2%</b>
Israël	5%	1%	<b>6%</b>
Chypre	0,4%	2%	<b>3%</b>
Albanie	20%		<b>20%</b>
Croatie	1%	0,2%	<b>1%</b>
Slovénie	2%	1%	<b>3%</b>
Grèce	5%	5%	<b>10%</b>
Italie	14%	2%	<b>16%</b>
France	6%	1%	<b>8%</b>
Espagne	22%	1%	<b>23%</b>

Source: Government Finance Statistics Yearbook, 2002, IMF, Washington DC

Comme on peut le voir du tableau ci-dessus, mis à part l'Albanie, aucun des pays du sud et de l'est méditerranéen n'offre des dotations importantes à leurs collectivités locales. Toutefois, en l'absence de statistiques disponibles sur les l'importance de la fiscalité locale dans ces pays, il est difficile de tirer des conclusions définitives de ce tableau. On sait que des pays comme la Tunisie et le Maroc commencent à développer la décentralisation fiscale et, en conséquence, on peut supposer que le financement des collectivités locales doit être en augmentation.

En règle générale, cependant, les municipalités et les régions (lorsqu'elles ont une personnalité financière totalement autonome, ce qui est rare) ne sont pas équipées pour profiter efficacement de la tendance à la décentralisation financière. Dans la plupart des cas, les législations financières maintiennent un contrôle très étroit des ministères de l'Intérieur sur les dépenses des collectivités locales. Si de nombreux Etats du sud et de l'est de la Méditerranée s'endettent sur le marché local et international de façon régulière, il n'en est pas de même pour leurs collectivités locales.

Récemment, cependant, la Banque mondiale a développé des opérations de financement en faveur de villes ou de municipalités afin de favoriser la décentralisation financière et d'augmenter la capacité des collectivités locales à identifier, planifier et mettre en exécution des projets d'infrastructures et de développement local.

Sur le plan des recettes, les collectivités locales sont encore très dépendantes des transferts de l'Etat et leur fiscalité continue d'être basée sur des impôts *ad hoc*, tels que des droits spécifiques sur l'affichage et les panneaux publicitaires, les carrières, sur les loyers ou par des taxes d'habitation pour les propriétaires, sur les entrées dans les lieux de loisirs (restaurants, cinémas, fêtes, etc.). Dans certains pays comme au Liban, l'Etat ajoute une surtaxe en faveur des municipalités sur certains droits (téléphone, électricité, eaux) ou cède aux municipalités une



## **PARTIE II - Étude régionale**

partie des prélèvements fiscaux, tels que les douanes ou l'impôt sur le revenu. Toutefois, en raison des contraintes budgétaires et du déficit des finances publiques, la part des recettes revenant aux municipalités n'est pas toujours reversé promptement par le Trésor public. C'est ainsi, par exemple, qu'au Liban, le Trésor doit aux municipalités plus de 500 millions de dollars en arriérés cumulés. Il arrive que des institutions financières spéciales, en règle générale sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, soient chargées de répartir sur les collectivités locales, la part des revenus de l'Etat qui leur est attribuée. Ces institutions peuvent aussi pratiquer des formes diverses de péréquation des ressources dont disposent les collectivités locales.

Il ne fait pas de doute, comme on le verra, dans la dernière partie de ce rapport, que les collectivités locales ont un rôle clé à jouer dans le financement du développement durable. La partie introductive du rapport nous a montré l'importance des partenariats au niveau local entre les différents acteurs du développement pour lutter contre la pauvreté, protéger l'environnement, aménager le territoire et préserver les terroirs ruraux et urbains. On ne s'étonnera pas que les pays scandinaves qui sont les plus avancés en matière de développement durable sont ceux où les ressources collectées ou affectées aux collectivités durables sont les plus importantes. Parmi les pays méditerranéens, l'Espagne et l'Italie semblent être les plus avancés sur la voie de la décentralisation financière. La Grèce qui semble affecter le moins de ressources à ses collectivités locales jouit, en fait, de transferts massifs de fonds structurels communautaires de l'UE affectés aux régions les plus pauvres de ce pays. L'Espagne et le Portugal ont aussi été des bénéficiaires importants de ces ressources communautaires.

Aussi, toute nouvelle politique de financement du développement durable, dans ses aspects internes comme en matière de coopération extérieure, devra prendre en compte la nécessité d'augmenter sensiblement les ressources dont peuvent disposer les collectivités locales. Ceci supposera aussi un effort important de développement des capacités institutionnelles des collectivités locales, qui sont encore nettement insuffisantes dans beaucoup de pays. Qu'il s'agisse des collectivités urbaines ou des collectivités en milieu rural, il conviendra de doter ces entités de capacités techniques appropriées. Pour ceci, la fiscalité devrait être revue afin de permettre aux collectivités locales d'être moins dépendantes des transferts du budget de l'Etat.

### **4. Adaptation de la fiscalité aux principes du développement durable**

Il n'y a pas encore, à notre connaissance, d'efforts d'adaptation de la fiscalité étatique ou locale aux problèmes spécifiques de développement durable en Méditerranée, qui peuvent être mieux gérés au niveau local qu'au niveau national, tels que la lutte contre la littoralisation, le développement incontrôlé des villes, le traitement des déchets, l'encouragement de la recherche dans certains domaines (agriculture, énergie solaire, etc.), la gestion de l'eau, etc... Beaucoup de pays, cependant, développent des efforts pour affecter le produit de certaines recettes à la protection de l'environnement ou pour mobiliser des aides des bailleurs de fonds nationaux ou régionaux et internationaux. Toutefois, les montants ainsi mobilisés restent encore modestes comme le prouvent les études disponibles.<sup>22</sup> Dans le cas de l'Égypte, certaines mesures gouvernementales ont poussé une industrie polluante, telle que le ciment, à se mettre aux normes internationales.

Une étude récente a fait un inventaire très complet des possibilités existantes dans un emploi rationalisé de la fiscalité au service de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, qu'il s'agisse de la pêche, des forêts, de l'eau et de l'énergie.<sup>23</sup> Elle propose un réaménagement complet de la fiscalité et des subventions dans les domaines suivants :

---

<sup>22</sup> On verra, en particulier, pour la Croatie le rapport de Sanja Tišma, *Cooperation and the mobilisation of financial resources for sustainable development in the Mediterranean*, juillet 2003 ; ainsi que, pour l'Égypte, le rapport préparé pour le Plan Bleu par la société Environics, *Environmental Taxes in SEMC. The case of Egypt*, février 2003.

<sup>23</sup> On verra *Fiscal Reform : Linking Poverty Reduction and Environmental sustainability. From what should be done to the politics of how to achieve it* (Extended draft for inter-agency paper), Development Assistance Committee, OCDE, Paris, 2-3 octobre 2003.

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

- Une augmentation systématique des taxes portant sur l'exploitation des ressources naturelles,
- La suppression des subventions, notamment pour les produits toxiques, tels que les pesticides ou polluants, tels que le pétrole,
- L'imposition de taxes spéciales sur tout polluant, de façon à faire payer au consommateur les externalités négatives de ces produits,
- Des tarifs (« user charge ») bien modulés pour les consommateurs de biens et services de type public (eau, électricité, traitement de des déchets, etc.),
- Des taxes sur toute activité polluante, notamment les émissions de CO2 ou autres gaz, la pollution des eaux ou toute autre source de pollution.

L'étude recommande aussi un aménagement de toute la fiscalité indirecte pour qu'elle soit conforme aux principes de protection de l'environnement et de l'accès aux ressources naturelles. L'étude reconnaît, cependant, que de tels changements dans l'usage de la fiscalité exigeraient des changements majeurs dans le comportement des acteurs économiques et l'institution de dialogues fructueux entre les autorités fiscales et les principaux acteurs économiques et couches sociales concernées par ces changements, ainsi que cela est préconisé dans la présente étude.

Comme on l'a vu dans l'analyse de la composition de la fiscalité, cette dernière est massivement axée sur les impôts indirects à haut rendement pour l'Etat. C'est ainsi que les taxes et droits relatifs au transport individuel constituent souvent une ressource fiscale majeure (droits de douane sur les voiture et pièces de rechange, droits d'enregistrement des véhicules à l'achat, vignette ou taxe annuelle sur la possession d'un véhicule, enfin droits sur l'essence). Pourtant, cette fiscalité massive ne décourage pas l'utilisation individuelle de véhicules au profit du transport collectif. Dans beaucoup de pays du sud et de l'est méditerranéen, la mauvaise qualité des transports publics, en milieu urbain, mais encore plus dans les zones rurales et entre les villes et les campagnes, contribue à maintenir la préférence pour le transport individuel. La suppression des subventions aux transports publics dans le cadre des programmes d'ajustement structurel peut contribuer à décourager encore plus les usagers qui se tournent vers l'achat de véhicules usagés et particulièrement polluants.

En réalité, l'outil fiscal n'est encore que très marginalement employé au service du développement durable. La réalisation de décentralisation financière plus poussée au profit des collectivités locales est susceptible de faciliter des aménagements de la fiscalité en vue de promouvoir des actions de développement durable.

### **5. Les fonds de pension publics et les cotisations de sécurité sociale**

On ne dispose malheureusement pas de statistiques sur ces formes d'épargne forcée dans les pays du sud et de l'est méditerranéen. Dans les pays qui ont conservé des structures étatiques de type socialiste, comme en Syrie, les organismes qui recueillent les contributions obligatoires des salariés du secteur public et du secteur disposent de sommes importantes, le plus souvent placées en bons du trésor locaux. C'est aussi le cas de pays qui tout en ayant des structures libérales ont imposé au patronat des obligations au titre d'indemnités de fin de service ou de pensions, dont les montants sont gérés par la sécurité sociale ou des caisses de retraite. Le plus souvent, même dans ce cas, cette épargne forcée est presque exclusivement placée en bons d'Etat.

C'est donc l'Etat qui est en général le bénéficiaire des surplus que dégagent les organismes de protection sociale. Compte-tenu de la jeunesse de la population des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, ces organismes n'ont pas connu de problèmes de déficit, mais au contraire dégagent des excédents.

Cependant, avec le vieillissement progressif de la population, les régimes de retraite commencent à être moins florissants. Il en est ainsi, notamment, dans les pays où la structure d'âge des fonctionnaires du secteur public a vieilli. Les compressions budgétaires font que

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

beaucoup de postes où les fonctionnaires sont partis à la retraite ne sont plus occupés. En général, compte-tenu du fait que le chômage est le plus répandu dans les couches jeunes de la population, les surplus constitués dans les régimes de retraite pour les salariés privés ou publics vont diminuer de plus en plus.

Les réformes économiques entreprises ces dernières années sous l'égide de la Banque mondiale poussent les Etats vers la privatisation des régimes de retraite, au moins pour les salariés du secteur privé. Mais les sociétés d'assurance privées sont elles-mêmes le plus souvent soumises à des contraintes légales assez fortes pour le placement de l'épargne qu'elles recueillent ; l'immobilier et les bons d'Etat sont, en général, les seuls placements permis.

Ainsi, l'épargne parafiscale est rarement investie dans des domaines pouvant contribuer à réaliser le développement durable. Cette épargne profite au secteur public dont elle contribue à assurer le financement des déficits ou, plus marginalement au secteur foncier de luxe dans les grandes villes, considéré comme un placement sûr.

### **Conclusion**

En conclusion, il ne fait pas de doute que les systèmes fiscaux et parafiscaux de la plupart des pays du sud et de l'est de la Méditerranée n'ont guère été adaptés aux exigences du développement durable.

### **II. L'emploi des ressources fiscales**

L'emploi des ressources fiscales n'est pas encore axé en priorité sur les actions de développement durable. En effet, une part importante des dépenses publiques est consacrée aux fonctions traditionnelles de souveraineté de l'Etat, comme on peut le voir à la lecture du tableau suivant.

## PARTIE II - Étude régionale

**Tableau 14 Comparaison de la structure des dépenses publiques dans les pays méditerranéens**  
(en pourcentage du PIB – moyenne des trois dernières années)

	Souveraineté	Education, santé et SS	Habitat et dév. Communal	Loisir, culture et affaires rel.	Agriculture, forêts et pêche	Energie Mines, Ind. et construction	Transport et communication	Autres affaires économiques	Autres dépenses	dont intérêts sur la dette publique	Total des dépenses en % du PIB
<b>Maghreb</b>											
Maroc	9,6%	9,2%	0,1%	0,3%	1,3%	0,1%	1,1%	0,3%	9,5%	5,0%	31,4%
Tunisie	6,9%	13,5%	1,5%	0,9%	2,5%	0,2%	0,8%	2,0%	3,5%	3,4%	31,9%
<b>Machrek</b>											
Liban	9,6%	6,1%	0,6%	0,3%	0,2%	2,5%	1,4%	1,5%	15,5%	14,5%	37,6%
Egypte	5,5%	6,9%	1,6%	2,5%	1,5%	0,2%	1,4%	0,1%	12,5%	6,7%	32,2%
Syrie	6,6%	4,0%	0,4%	0,4%	2,1%	2,9%	0,8%	4,5%	2,1%		23,7%
<b>Autres pays</b>											
Turquie	6,0%	8,4%	0,9%	0,4%	1,2%	0,6%	1,0%	0,8%	24,6%	19,8%	43,9%
Israël	10,7%	25,2%	1,4%	0,4%	0,4%	1%	1,0%	0,4%	5,9%	5,4%	46,3%
Chypre	5,7%	15,4%	1,5%	0,6%	2,1%		1,8%	0,9%	5,7%	5,5%	36,3%
Malte	6,1%	23,2%	3,9%	0,8%	0,5%	1,6%	1,9%	1,1%	2,6%	2,6%	41,8%
<b>Pays balkaniques</b>											
Croatie	7,6%	30,0%	1,8%	0,6%	1,0%	0,4%	2,9%	0,5%	2,5%	1,8%	47,3%
Slovénie	6,0%	27,7%	0,4%	0,6%	0,9%	0,3%	2,0%	1,0%	1,5%	1,5%	40,3%
<b>Pays UE</b>											
France	5,7%	30,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,7%	1,6%	5,5%	2,5%	45,3%
Grèce	4,7%	11,2%	0,7%	0,4%	1,1%	0,7%	1,6%	0,3%	11,7%	10,1%	32,3%
Espagne	3,1%	17,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,12	0,9%	0,6%	12,7%	4,3%	35,1%

Principale source utilisée : Government Finance Statistics Yearbook, 1999, 2002 ; IMF; Washington DC

Données du PIB : International Financial Statistics Yearbook, 1998; IMF; Washington DC

Données du PIB du Liban : Site Web Ministère des Finances

Maroc 1997-1999	Chypre 1996-1998
Tunisie 1998-2000	Malte 1996-1998
Liban 1997-1999	Croatie 1999-2001
Égypte 1995-1997	Slovénie 1999-2001
Syrie 1997-1999	France 1990-1993
Turquie 1999-2001	Grèce 1996-1998
Israël 1999-2001	Espagne 1995-1997

## PARTIE II - Étude régionale

---

Le tableau montre clairement deux groupes de pays suivant le poids de la dépense publique dans le PIB. Un premier groupe (pays balkaniques, la France, Malte, Israël et la Turquie) ont des dépenses égales ou supérieures à 40% du PIB ; le second groupe a des dépenses qui fluctuent entre un minimum de 24% du PIB pour la Syrie (malgré le fait qu'il s'agit d'une économie centralisée) et un maximum de 38% (qui est une économie libérale, mais où le poids de la dépense publique est gonflée par un service très lourd de la dette publique). On remarquera que le pourcentage des dépenses au PIB pour des pays comme l'Égypte, le Maroc, la Tunisie qui ont des secteurs publics importants reste modeste.

Le tableau montre aussi la variation du poids des dépenses de santé, d'éducation et de protection sociale dans le PIB d'un pays à un autre. Les niveaux les plus bas se trouvent au Liban et en Syrie (respectivement 6% et 4%) ; les niveaux les plus hauts sont en France et en Croatie (30%) ainsi qu'en Slovénie (28%), puis en Israël et à Malte (respectivement 25% et 23%), enfin Chypre (15%) et la Tunisie (14%) ; le reste des pays consacre moins de 10% à ce type de dépenses.<sup>24</sup> Il apparaît, en outre, que les deux rubriques de dépenses les plus importantes pour le développement durable, à savoir l'habitat et le développement communal, ainsi que l'agriculture, la forêt et la pêche sont celles qui sont le plus modestes. La première rubrique ne représente que 0,1% à 2% au maximum du PIB (à l'exception de Malte avec 4%), cependant que la seconde n'atteint 2% du PIB que dans le cas de la Tunisie, de l'Égypte et de Chypre.

Le tableau 13 ci-dessus montre que certains pays n'ont guère de marge de manœuvre pour augmenter leurs dépenses dans les domaines du développement durable. Il s'agit des pays dont les dépenses de souveraineté et les charges de la dette publique représentent près de la moitié des dépenses publiques ou plus. Il en est ainsi du Maroc, du Liban, de la Turquie et de la Grèce. Les dépenses de souveraineté (incluant la défense et la sécurité) sont très élevées au Maroc (30,7%), au Liban (25,6%), en Syrie (27,7%) et en Israël (23%), alors que pour les autres pays, elles varient entre un minimum de 8,7% pour l'Espagne à un maximum de 21,8% pour la Tunisie, cependant que les autres pays ont des dépenses de souveraineté de l'ordre de 12% à 16% du total de leurs dépenses. Trois pays souffrent particulièrement du poids de leur endettement dans le total des dépenses budgétaires : le Liban (38,5%), la Turquie (45,2%) et la Grèce (31,2%).

---

<sup>24</sup> Il convient, cependant, de tenir compte du fait que les dépenses sociales peuvent être sous-estimées lorsque les organismes de protection sociale ont un statut autonome et que leurs comptes ne sont pas consolidés avec le budget de l'Etat.

## PARTIE II - Étude régionale

**Tableau 15 Répartition des différents types de dépenses publiques par rapport au total des dépenses budgétaires**  
(moyenne des trois dernières années)

	Fonctions de souveraineté	Education, santé et SS	Habitat et dev. Communal	Loisir, culture et affaires rel.	Agriculture, forêts et pêche	Energie, Mines, Ind. et construction	Transport et communication	Autres affaires économiques	Autres dépenses	dont intérêts sur la dette publique	Total des dépenses
<b>Maghreb</b>											
Maroc	30,7%	29,2%	0,4%	0,8%	4,1%	0,4%	3,5%	0,9%	30,3%	15,9%	100%
Tunisie	21,8%	42,5%	4,7%	2,9%	7,7%	0,7%	2,4%	6,4%	11,0%	10,5%	100%
<b>Machrek</b>											
Liban	25,6%	16,3%	1,6%	0,7%	0,4%	6,5%	3,6%	3,9%	41,3%	38,5%	100%
Egypte	17,0%	21,6%	4,9%	7,7%	4,7%	0,5%	4,3%	0,4%	38,9%	20,9%	100%
Syrie	27,7%	16,7%	1,5%	1,6%	8,7%	12,4%	3,4%	19,0%	9,1%	0,0%	100%
<b>Autres pays</b>											
Turquie	13,7%	19,2%	2,0%	0,9%	2,7%	1,3%	2,3%	1,7%	56,2%	45,2%	100%
Israël	23,0%	54,4%	3,1%	0,9%	0,8%	2,2%	2,2%	0,8%	12,6%	11,6%	100%
Chypre	15,6%	42,4%	4,0%	1,6%	5,8%	0,0%	4,9%	2,6%	15,7%	15,0%	100%
Malta	14,6%	55,5%	9,4%	1,9%	1,3%	3,8%	4,6%	2,7%	6,3%	6,2%	100%
<b>Pays balkaniques</b>											
Albanie	15,2%	29,3%	2,4%	1,0%	4,0%	1,5%	4,4%	1,0%	41,1%	19,9%	100%
Croatie	16,0%	63,5%	3,8%	1,2%	2,1%	0,9%	6,2%	1,0%	5,3%	3,8%	100%
Slovénie	15,0%	68,6%	1,0%	1,6%	2,1%	0,6%	4,9%	2,4%	3,7%	3,7%	100%
<b>Pays UE</b>											
France	12,7%	67,4%	1,2%	0,6%	0,4%	0,4%	1,5%	3,6%	12,2%	5,6%	100%
Grèce	14,6%	34,6%	2,1%	1,2%	3,4%	2,3%	4,8%	0,9%	36,2%	31,2%	100%
Espagne	8,7%	48,5%	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	2,6%	1,8%	36,2%	12,3%	100%

Principale source utilisée : Government Finance Statistics Yearbook, 1999, 2002 ; IMF, Washington DC

Maroc 1997-1999

Tunisie 1998-2000

Liban 1997-1999

Egypte 1995-1997

Syrie 1997-1999

Turquie 1999-2001

Israël 1999-2001

Chypre 1996-1998

Malte 1996-1998

Albanie 1996-1998

Croatie 1999-2001

Slovénie 1999-2001

France 1990-1993

Grèce 1996-1998

Espagne 1995-1997

### III. L'épargne volontaire et l'efficacité des canaux de financement

L'épargne volontaire est celle qui est soit recueillie par les banques, soit par placée en bourse dans divers titres en actions ou obligations, soit encore celle qui s'investit en primes d'assurance vie.

La caractéristique principale des pays du sud et de l'est méditerranéen se trouve dans la position de quasi-monopole qu'exercent les banques commerciales sur cette épargne. Or, la plupart de ces banques sont restées très traditionnelles dans leur approche du métier bancaire. Elles n'accordent de crédits que sur des garanties foncières ou des garanties personnelles pour les clients fortunés qui souvent préfèrent bloquer en dépôt une partie de leur fortune à titre de garantie, en contrepartie des crédits obtenus. Les banques acceptent, le plus souvent, le surendettement des sociétés clientes, tant que les actionnaires principaux lui offrent des garanties hypothécaires suffisantes.

Il n'est donc pas étonnant de constater que le rôle de l'intermédiation financière des systèmes bancaires des pays méditerranéens soit faible. Deux faiblesses majeures caractérisent ces systèmes :

- une bonne partie de l'épargne recueillie est affectée à des placements en valeurs mobilières émises par l'État, ce qui est considéré comme le placement le plus sûr et n'exigeant d'appréciation de risque et d'étude de rentabilité poussée ;
- la partie de l'épargne recueillie qui est prêtée au secteur privé est faible ; de plus, elle est affectée le plus souvent à des prêts aux grands groupes d'affaires familiaux bien établis et présentant, en conséquence, des garanties foncières suffisantes.

Nous ne disposons pas de chiffres détaillés sur la répartition des crédits par secteur économique bénéficiaire, mais dans beaucoup de pays, la majorité des crédits est attribuée au secteur des services, en particulier le commerce et le tourisme, ainsi qu'au secteur foncier. Une enquête récente sur le marché du travail et les causes de l'émigration au Liban qui est doté du système bancaire le plus développé de la région nous informe que 3,5% seulement des jeunes ont déclaré avoir pu obtenir un prêt bancaire pour débiter des activités productrices<sup>25</sup>. Toutefois les données monétaires et bancaires consolidées des principaux pays nous permettent d'identifier les faiblesses principales des systèmes financiers en place. Le tableau suivant permet de comparer la proportion des crédits bancaires au secteur privé et public par rapport au PIB, ainsi que le pourcentage des crédits au secteur privé dans le total des crédits bancaires. A la lumière de ces chiffres, on peut constater les problèmes suivants :

- Les crédits au secteur privé dans les pays arabes (Maghreb et Machrek) sont nettement inférieurs à ce qu'ils sont dans les autres pays. Ceci veut dire que l'épargne locale canalisée par le secteur bancaire est mobilisée de façon insuffisante dans le financement de l'économie. On peut voir aussi que la part des crédits au secteur privé dans le total des crédits bancaires est modeste dans beaucoup de pays (Algérie, Libye, Maroc, Égypte, Liban, Syrie, Albanie et Turquie).
- En revanche, s'il est clair que la tendance est à la réduction des crédits à l'État et au secteur public dans ces mêmes pays, sous l'effet des programmes de réforme économique, on peut voir que l'Égypte (38%), le Liban (91%), la Turquie (49%) et la Grèce (47%) continuent de souffrir d'un accaparement des ressources d'épargne par l'État et le secteur public ; cependant qu'en France, contrairement à la tendance générale, la part des ressources bancaires consacrées au financement de l'État est en augmentation.

---

<sup>25</sup> Voir *L'entrée des jeunes dans la vie active et l'émigration*, sous la direction de Churig KASPARIAN, Publications de l'Université Saint Joseph, 3 volumes, Beyrouth, 2003.

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

- C'est en Syrie que la part des crédits au secteur privé en proportion du PIB est la plus faible (9%), mais elle est aussi très basse en Libye (23%) et en Turquie (20%).



## PARTIE II - Étude régionale

**Tableau 16 Répartition des crédits entre secteur public et secteur privé  
dans les systèmes bancaires des pays méditerranéens**

	Crédits à l'Etat et au secteur public (en % du PIB)			Crédits au secteur privé (en % du PIB)			% crédits secteur privé au total des crédits
	1981-85	1991-95	2001	1981-85	1991-95	2001	
<b>Pays du Maghreb</b>							
Algérie		45%	25%	56%	50%	60%	19%
Libye		75%	31%	23%	32%	23%	40%
Maroc	29%	24%	20%	20%	28%	55%	65%
Tunisie	7%	4%	6%	49%	54%	61%	91%
<b>Pays du Machrek</b>							
Égypte	71%	51%	38%	26%	26%	54%	58%
Jordanie	20%	23%	13%	54%	62%	75%	84%
Liban *		49%	91%		69%	92%	50%
Syrie	79%	43%	18%	7%	10%	9%	33%
<b>Pays balkaniques **</b>							
Bosnie-Herzégovine		2%	1%		58%	32%	101%
Croatie		10%	10%		36%	43%	80%
Slovénie		8%	8%		27%	40%	81%
Albanie							13%
<b>Autres pays</b>							
Chypre	10%	21%	22%	53%	74%	109%	82%
Israël	113%	21%	-1%	65%	65%	93%	101%
Malte	-6%	15%	29%	36%	75%	121%	81%
Turquie ***	1%	8%	49%	16%	16%	20%	28%
<b>Pays de l'UE</b>							
France		10%	18%		92%	90%	83%
Italie		39%	20%		60%	80%	80%
Espagne		26%	19%		81%	106%	85%
Grèce		66%	47%		33%	68%	61%

\* Années 1995-98, \*\* 97/98 pour la Bosnie-Herzégovine ; 96/98 pour la Croatie; 93/97 pour la Slovénie ; \*\*\* 87/90  
Source: International Financial Statistics Yearbook, 1998, 2001, April 2003, IMF, Washington D.C.

## PARTIE II - Étude régionale

Le tableau suivant nous montre d'autres anomalies dans les systèmes bancaires et les niveaux d'épargne d'un certain nombre de pays méditerranéens.

**Tableau 17 Indicateurs des niveaux d'épargne dans les pays méditerranéens**

Moyenne 1999/2001	% des dépôts au PIB	% des crédits au s.privé par rapport au total du passif	% total bilan consolidé au PIB	% des avoirs nets en devises au PIB	% des avoirs en devises au total de bilan	% crédit des autorités monétaires au total de bilan	% Epargne domestique brute au PIB	% Epargne nationale brute au Revenu National brut
<b>Pays du Maghreb</b>								
Algérie	28%	15%	55%	-2%	0%	19%	41%	
Libye	42%	35%	73%	-4%	5%	2%	33%	
Maroc	37%	46%	63%	3%	24%	1%	19%	28%
Tunisie	45%	84%	69%	-9%	5%	4%	23%	25%
<b>Pays du Machrek</b>								
Egypte	66%	51%	109%	3%	7%	3%	10%	15%
Jordanie	87%	38%	199%	17%	32%	0%	1%	24%
Liban	175%	30%	260%	4%	18%	1%	-12%	-5%
Syrie	34%	10%	89%	46%	52%	43%	29%	29%
<b>Pays balkaniques</b>								
Bosnie-Herzégovine	21%	70%	65%	-13%	21%	0%	-13%	
Croatie	44%	53%	84%	0%	18%	0%	18%	20%
Slovénie	47%	48%	95%	6%	17%	5%	24%	25%
Albanie							-3%	14%
Rép. Féd. de Yougoslavie							-9%	8%
<b>Autres pays</b>								
Chypre	105%	55%	214%	-23%	28%	0%		
Israël	90%	33%	121%	40%	36%	33%	12%	15%
Malte	99%	34%	72%	33%	48%	0%		
Turquie	50%	31%	69%	-1%	14%	7%	19%	17%

Source : *International Financial Statistics, op.cit.* pour les indicateurs bancaires et *World Development Report, 2003*, The World Bank, Washington D.C. pour les indicateurs relatifs à l'épargne.

## **PARTIE II - Étude régionale**

C'est ainsi que le pourcentage des dépôts bancaires au PIB est inférieur à 50% dans les pays suivants : pays du Maghreb, la Syrie, les pays balkaniques. Dans trois pays, ce pourcentage est inférieur à 35% (Algérie, Syrie, Bosnie-Herzégovine). De même, dans plusieurs pays, le pourcentage des crédits au secteur privé dans le total du bilan consolidé des banques est inférieur à 50% (Algérie, Libye, Maroc, Jordanie, Liban, Syrie, Slovaquie, Turquie), ce qui confirme les chiffres précédents concernant la part des crédits au secteur privé dans le total des crédits des systèmes bancaires. Dans certains pays, la part des crédits au secteur privé dans le total du bilan est inférieure à 35% (Algérie avec 15%, Syrie avec 10%, Liban avec 30% et Turquie avec 31%).

On remarquera aussi que certains pays ont des systèmes bancaires surdimensionnés par rapport au volume de leur économie, puisque le bilan consolidé bancaire y est largement supérieur au PIB. Il en est ainsi du Liban (260%), de la Jordanie (199%), de Chypre (214%) et d'Israël (121%). Il s'agit de pays qui attirent l'épargne de leurs émigrés (Liban, Jordanie et Israël) ou qui ont une zone off-shore ou un système de sociétés off-shore (Chypre qui a attiré énormément d'argent russe). D'autres pays au contraire, malgré le fait qu'ils bénéficient d'importants flux de ressources externes en provenance de leurs émigrés, ont des systèmes bancaires sous-dimensionnés. C'est le cas de l'Algérie (55%) en particulier, mais aussi de la Syrie (89% dont il faudrait déduire les avoirs extérieurs nets en devises qui appartiennent à l'Etat), de la Turquie et de la Tunisie (69%), ainsi que du Maroc (63%).

On peut remarquer aussi que certains systèmes bancaires restent encore dépendants du financement par les autorités monétaires (Algérie, Syrie et Israël), cependant que d'autres pays ont des systèmes bancaires qui accumulent les avoirs extérieurs dans leur actif (Maroc, Jordanie, Syrie, Israël et Malte) ; mais certains systèmes bancaires ont des avoirs extérieurs nets (avoirs bruts figurant à l'actif, moins les engagements en devises par rapport aux banques étrangères figurant au passif) qui sont négatifs par rapport au PIB. Il en est ainsi pour l'Algérie (-2%), pour la Libye (-4%), la Tunisie (-9%), la Bosnie-Herzégovine (-13%), Chypre (-23%) et la Turquie (-1%). Ceci veut dire que ce sont des ressources d'emprunts bancaires extérieurs qui aident les systèmes bancaires de ces pays à se financer.

Par ailleurs, l'analyse détaillée des bilans bancaires montre que pour tous les pays il y a une absence d'instruments monétaires dans les bilans consolidés, ce qui confirme l'inexistence d'un marché des capitaux à court terme où les banques peuvent se financer. De même, il n'y a pratiquement de financement de l'activité bancaire par des capitaux à long terme mobilisés par les banques sous forme d'émission d'obligations.

Le tableau ci-dessus nous montre aussi d'autres anomalies.

- Certains pays qui bénéficient de flux substantiels de ressources externes du fait de leurs émigrés ont des taux d'épargne brute négatifs par rapport au PIB ; il en est ainsi du Liban (-12%), de l'Albanie (-3%), de la République Fédérale de Yougoslavie (-9%), ainsi que de la Bosnie-Herzégovine (-13%). La Jordanie a un taux d'épargne très bas (1%). Ceci s'explique par le déficit des finances publiques qui constitue un phénomène de désépargne (ou d'épargne publique négative).
- Les pays qui ont des taux d'épargne très élevés sont les pays exportateurs de pétrole (Algérie et Libye avec respectivement 41% et 33%), qui provient de l'épargne publique dégagée par les excédents budgétaires que permet la fiscalité pétrolière.
- Les taux d'épargne augmentent en règle générale, lorsqu'ils sont rapportés au Revenu national brut (qui inclut les revenus des nationaux à l'étranger). Pour certains pays, la différence est considérable (Jordanie, Maroc, Égypte, Albanie), ce qui signifie que l'emploi de l'épargne à fin d'investissement est faible.

Il est clair, à partir des différents indicateurs analysés ci-dessus, que les systèmes bancaires des différents pays méditerranéens n'ont pas le rôle dynamique que l'on peut en attendre dans

## PARTIE II - Étude régionale

le financement du développement. De plus, il existe peu de canaux de financement en dehors des systèmes bancaires.

### IV. Les remises des émigrés

Les remises d'émigrés constituent de loin le flux de ressources externes le plus important en Méditerranée. Il dépasse en importance tous les autres types de flux (endettement net, investissements, dons et aides). Comme dans le tableau ci-dessous, ce flux est bien plus important que celui dont bénéficient les autres régions du monde, pourtant plus peuplées que la Méditerranée.

**Tableau 18 Montant des remises d'émigrés dans les pays méditerranéens**

1990-2000 (en millions de US \$)	Remises des émigrés	Moyenne % au annuelle PNB
Algérie (91/00)	8 432	937 2,0%
Tunisie	6 437	644 3,9%
Maroc	20 100	2 010 6,5%
<b>Total Maghreb</b>	<b>34 969</b>	<b>3 591 3,9%</b>
Liban (90/98)	17 532	1 753 21,1%
Egypte	37 006	5 287 5,6%
Jordanie	12 971	1 297 22,3%
Syrie	-	-
<b>Total Machrek</b>	<b>67 509</b>	<b>8 337 7,1%</b>
Turquie	37 311	3 731 2,1%
Albanie (92/00)	3 180	353 14,4%
Croatie (93/00)	3 691	461 2,6%
Bosnie-Herzégovine	-	-
Yougoslavie	-	-
<b>Total pays balkaniques</b>	<b>6 871</b>	<b>815 3,8%</b>
<b>Total Région Méditerranéenne</b>	<b>146 660</b>	<b>16 473 4,6%</b>
Est d'Asie & Pacifique	21 465	2 147 0,1%
Amérique latine	117 142	11 714 7,0%
Europe & Asie centrale	44 750	4 475 4,0%
Sud d'Asie	125 358	12 536 2,4%
Afrique Sub Saharien	15 427	1 543 2,4%

Source : *Global Development Finance*, 2002, The World Bank, Washington D.C.

Ceci est dû au fait que la Méditerranée est une région qui connaît une émigration substantielle depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Après l'émigration qui a caractérisé l'Espagne, l'Italie et le Grèce vers la France et le nord de l'Europe, ce sont aujourd'hui les pays du sud et de l'est de la Méditerranée qui sont devenus exportateurs de main d'œuvre.

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

Mais les chiffres officiels publiés par la Banque Mondiale et que l'on trouve dans le tableau ci-dessus ne reflètent pas toute la réalité de ces transferts. En effet, les remises à destination de Malte, de Chypre, de la Syrie, de la Serbie et du Monténégro, ainsi que d'Israël ne figurent pas dans les statistiques de la Banque Mondiale. De même, il faut souligner que dans les pays à contrôle des changes ou bien les pays dont les structures bancaires ne sont pas assez développées ou fiables, une bonne partie des remises d'émigrés ne passent par aucun canal formel. Elles servent à alimenter dans ces cas le marché noir des devises par mécanisme de compensation, l'émigré étant payé en monnaie locale dans son pays contre remise de son épargne à l'étranger à un intermédiaire officieux.

Aussi peut-on estimer que dans beaucoup de pays, le montant des remises d'émigrés saisi dans la balance des paiements est-il considérablement sous-estimé. Si l'on devait ajouter au montant des 146,7 milliards de dollars recensés par la Banque Mondiale pour les années quatre-vingt dix, les flux à destination des pays manquants dans les données de la Banque, nous arriverions à un chiffre beaucoup plus élevé. En majorant de 25%, les chiffres de la Banque Mondiale, nous arrivons à un total de 183 milliards de dollars de transferts d'émigrés.

Ce montant considérable de ressources devrait pouvoir être mieux mobilisé pour le financement du développement durable. En réalité, les flux servent principalement à maintenir le niveau de vie des couches pauvres de la population et qui souffrent du chômage et de l'analphabétisme. Parfois, ils permettent l'amélioration du confort de l'habitat, le financement des études de certains membres de la famille ou l'ouverture d'une épicerie ou d'un atelier mécanique dans les villages ou les quartiers urbains défavorisés. Dans les classes moyennes ou aisées de la population, les montants d'épargne constitués dans l'émigration sont plus employés à l'achat d'appartements ou la construction de villas.

Certains hommes d'affaires aisés, émigrés en Europe, dans les pays de la péninsule Arabique ou au Canada et aux États-Unis investissent parfois dans l'économie de leurs pays. Mais ces investissements sont le plus souvent orientés dans le secteur foncier ou le secteur de la distribution commerciale moderne. Peu d'investissements novateurs sur le plan de l'emploi et de la diffusion de nouvelles technologies à haute valeur ajoutée sont réalisés avec les capitaux de l'émigration. Les domaines d'investissements qui pourraient intéresser le développement durable (recyclage des eaux, énergies renouvelables, traitement des déchets, usage de la biodiversité à but médical, construction d'équipements antipollution ou économisant de l'énergie et de l'eau dans l'habitat, l'agriculture et l'industrie) ne sont pas, en règle générale, ceux qui attirent les capitaux d'émigrés.

Il est vrai que le milieu local dans la plupart des pays ne se prête pas à de tels investissements (insuffisance de la R & D et manque d'accumulation de savoir technologique, absence d'incitations fiscales, difficultés de trouver des financements, rendements plus sûrs et plus rapide des investissements fonciers ou de nature commerciale).

Il ne fait pas de doute qu'une action d'envergure est nécessaire pour parvenir à canaliser une partie des flux de ressources des émigrés vers les domaines du développement durable. Des campagnes de sensibilisation devraient être entreprises auprès des communautés émigrées elles-mêmes.

## PARTIE II - Étude régionale

### V. Épargne et investissement

En fait, il ne semble pas que les pays méditerranéens manquent de ressources pour l'investissement, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 19 Épargne et investissement en Méditerranée 2001**

	Épargne intérieure brute (en % du PIB)	Formation brute de capital (en % du PIB)	Épargne nationale brute (en % du RNB) *	Consommation de capital fixe (en % du RNB)	Épargne nationale nette (en % du RNB)	Épargne nationale nette ajustée (en % du RNB)	Épargne nationale nette ajustée moins Épargne nat. Nette (en % du RNB)	Surplus ou déficit budgétaire (en % du PIB)
Albanie	-3	19	13,9	9,2	4,7	6,1	1,4	8.5
Bosnie-Herzégovine	-13	21		8,9				
Croatie	18	24	20,4	11,4	9,0			-4.9
Slovénie	24	28	24,8	12,0	12,8	17,3	4,5	-1.3
Ex-Yougoslavie	-9	13	8,0	9,2	-1,2			
Algérie	41	26		11,0				9.9
Libye	33							
Maroc	19	25	27,7	9,6	18,1	21,6	3,5	-2.5
Tunisie	23	28	24,6	10,0	14,6	16,0	1,4	-2.6
Egypte	10	15	15,4	9,6	5,8	3,3	-2,5	-0.7
Liban	-12	19	-4,9	10,3	-15,2	-13,9	1,3	-16.2
Territoires								
Palestiniens	-24	33		8.5				
Syrie	29	21	28,5	9,7	18,8	-9,9	-28,7	0.7
Chypre								
Israël	12	19	14,9	13,2	1,7	7,9	6,2	0.9
Malta								
Turquie	19	16	16,7	7,0	9,7	9,4	-0,3	-11.4
Grèce	15	23	17,9	8,7	9,2	10,9	1,7	-4.4
France *	22	20	21,3	12,6	8,7	14,1	5,4	
Italie	21		20,5	13,6	6,9	11,0	4,1	-1.6
Espagne	24	25	22,8	12,9	9,9	13,8	3,9	

Source : *World Development Indicators, 2003*, The World Bank, Washington D.C.

\* L'épargne ajustée représente l'épargne nationale nette augmentée des dépenses courantes de l'éducation (hors dépenses d'investissements) et diminuée des coûts environnementaux (consommation de ressources énergétiques, minérales, forestières) ainsi que des dommages des émissions de dioxyde de carbone et autres polluants. La consommation de capital fixe représente l'amortissement du capital existant durant l'année.

## **PARTIE II - Étude régionale**

---

Les chiffres du tableau montrent, en effet, qu'en dehors du Liban et de la République fédérale de Yougoslavie, les pays méditerranéens (pour qui existent des statistiques) ont tous une épargne nationale nette positive (soit l'épargne restante après déduction des amortissements annuels de capital fixe). Au niveau de l'épargne domestique brute (donc excluant le revenu des facteurs de l'étranger, soit l'activité des émigrés dont le produit est rapatrié), la situation est différente, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Yougoslavie, les Territoires Palestiniens et le Liban présentent un déficit d'épargne qui varie entre 3% et 24%, ceci montre bien l'importance des flux financiers en provenance de l'émigration dans les équilibres macro-économiques des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Le problème du Liban est lié à l'importance des déficits publics et du déficit de la balance commerciale, celui des Territoires Palestiniens et de la Bosnie-Herzégovine est liée aux conditions de pauvreté et de dénuement des populations, en dépit des aides humanitaires et du flux de remises d'émigrés au moins pour les Palestiniens.

En réalité, le problème se situe au niveau du pourcentage du flux d'investissements par rapport au Revenu national brut (RNB). Le renouvellement de capital fixe est particulièrement faible pour des économies en développement, puisqu'il dépasse rarement 12% (Israël avec 13,2%) et qu'il se situe généralement entre 9% et 10%. Quant à la formation brute de capital fixe, si elle apparaît élevée en Croatie et Slovénie (24% et 28%), ainsi que dans les pays du Maghreb (entre 25% et 28%) qui continuent d'avoir des politiques actives de constructions d'infrastructures, elle est, en revanche, particulièrement faible dans les autres pays, à l'exception des Territoires Palestiniens où l'aide étrangère est la principale source de financement.

En réalité c'est le manque de dynamisme des économies méditerranéennes et leur dépendance sur les diverses formes de financements extérieurs, y compris les remises d'émigrés, qui explique aussi bien les niveaux d'épargne que les niveaux d'investissements. Beaucoup de pays méditerranéens ont des niveaux de vie qui ne correspondent pas toujours à l'importance de leur activité économique et qui sont soutenus par les différents flux de ressources externes.

### PARTIE III

## Les flux de ressources externes en Méditerranée

Les flux de ressources externes sont constitués de trois éléments principaux :

- L'aide officielle au développement
- Les flux financiers liés à des opérations d'endettement ou d'investissements
- Les remises des émigrés qui ont un caractère mixte puisqu'il s'agit à la fois de ressources qui alimentent l'économie domestique du fait de l'origine nationale des migrants qui conservent des liens avec leur pays d'origine, mais aussi de ressources externes puisqu'il s'agit de flux de devises en provenance de l'étranger. Toutefois, nous avons estimé plus judicieux de traiter de ce flux dans la partie précédente relative à la mobilisation de l'épargne locale.

### I. Les flux globaux de ressources financières externes suivant les statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de la Banque Mondiale

Les flux globaux, tels que recensés par l'OCDE comprennent trois composantes :

- les flux relatifs à la dette extérieure,
- ceux relatifs aux mouvements des investissements étrangers
- ceux relatifs à l'Aide publique au développement (ADP).

Les statistiques ont aussi l'avantage de couvrir aussi l'ensemble des pays méditerranéens, quel que soit leur niveau de développement ou leur statut juridique (Territoires Palestiniens).

En revanche, les statistiques de la Banque Mondiale, que nous utiliserons plus loin pour l'analyse de l'endettement extérieur, mais aussi des autres flux d'investissements privés et des aides publiques sous forme de dons aux pays bénéficiaires, ne portent pas sur les pays à revenus élevés, ce qui exclut Israël, la Libye, Malte et Chypre ; de même, les flux à destination de la Cisjordanie et de Gaza ne figurent pas dans ses séries.

Ces deux séries statistiques n'ont donc pas la même couverture géographique et n'utilisent pas les mêmes méthodes. Toutefois, elles sont toutes les deux utiles et l'on peut en tirer des conclusions similaires.

#### **Analyse des statistiques de l'OCDE**

Les statistiques de l'OCDE saisissent le total des mouvements nets de ressources, soit les déboursements en faveur des pays bénéficiaires diminués des remboursements et des paiements au titre du service des emprunts extérieurs que ces pays font aux pays donateurs du Comité d'aide au développement au titre de la dette et diminués du rapatriement du capital et des bénéfices des investissements étrangers. De même, ils nous permettent de connaître la part de ces ressources en provenance de l'UE et de ses pays membres, ainsi que celle en provenance des organismes multilatéraux de financement.

1. Comme on peut le voir à la lecture du tableau ci-dessous, il y a une **très forte concentration des flux**

de ressources externes totales sur un certain nombre de pays stratégiques. C'est ainsi que

l'Égypte, Israël et la Turquie reçoivent presque les deux tiers de l'ensemble des ressources externes (61,5%), telles que recensées par l'OCDE. L'Égypte, Israël et la Turquie reçoivent presque les deux tiers de l'ensemble des ressources externes (61,5%), telles que recensées par l'OCDE.



### PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 20 Répartition géographique du total des ressources extérieures nettes des pays méditerranéens**

(en millions de US \$)

Source : Répartition géographique des ressources financières aux pays bénéficiaires de l'aide, OECD,

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	% au Total
<b>Maghreb</b>								
Algérie	548	1 876	(392)	193	(934)	(441)	849	0,8%
Tunisie	1 511	650	522	496	601	621	4 401	4,1%
Maroc	616	812	548	871	579	578	4 004	3,7%
Libye	90	115	52	64	(275)	(929)	(885)	-0,8%
<b>Total</b>	<b>2 765</b>	<b>3 453</b>	<b>730</b>	<b>1 624</b>	<b>(29)</b>	<b>(172)</b>	<b>8 370</b>	<b>7,8%</b>
<b>Machrek</b>								
Liban	498	342	129	609	309	43	1 930	1,8%
Egypte	2 423	2 736	2 912	4 104	1 769	3 106	17 049	15,8%
Syrie	209	93	(37)	166	283	415	1 127	1,0%
Territoires Palestiniens	498	554	609	617	557	694	3 529	3,3%
<b>Total</b>	<b>3 628</b>	<b>3 725</b>	<b>3 613</b>	<b>5 495</b>	<b>2 918</b>	<b>4 257</b>	<b>23 636</b>	<b>21,9%</b>
<b>Autres</b>								
Israël	1 989	5 687	5 118	3 401	3 618	5 295	25 108	23,3%
Turquie	106	4 319	4 646	3 757	3 006	8 678	24 513	22,7%
Malte	92	375	661	572	716	916	3 332	3,1%
Chypre	364	258	449	716	602	729	3 119	2,9%
<b>Total</b>	<b>2 551</b>	<b>10 639</b>	<b>10 875</b>	<b>8 447</b>	<b>7 943</b>	<b>15 617</b>	<b>56 071</b>	<b>51,9%</b>
<b>Balkans</b>								
Albanie	221	281	174	245	504	234	1 659	1,5%
Bosnie-Herzégovine	890	823	883	891	1 127	917	5 531	5,1%
Croatie	209	516	1 158	910	1 601	1 344	5 739	5,3%
Slovénie	245	335	594	790	540	356	2 861	2,7%
Ex-Yougoslavie	63	(150)	342	(232)	1 094	1 124	2 242	2,1%
Ex-Yougoslavie (unsp.)	475	181	483	81	313	298	1 830	1,7%
<b>Total</b>	<b>2 103</b>	<b>1 987</b>	<b>3 634</b>	<b>2 686</b>	<b>5 179</b>	<b>4 274</b>	<b>19 862</b>	<b>18,4%</b>
<b>Total Méditerranée</b>	<b>11 047</b>	<b>19 803</b>	<b>18 851</b>	<b>18 252</b>	<b>16 011</b>	<b>23 976</b>	<b>107 939</b>	<b>100%</b>
Amérique du sud	26 144	24 584	49 608	49 766	64 284	50 005	264 392	
Extrême-Orient	57 189	58 052	50 607	44 229	41 454	6 927	258 458	
Asie du sud et centrale	8 723	10 990	12 958	11 950	9 511	7 526	61 659	
Afrique sub-saharienne	21 238	19 291	21 086	16 727	18 524	10 927	107 793	
Ex-Urss et Europe centrale	20 854	17 909	22 157	33 758	26 604	23 112	144 394	

2002

2. Toutefois, ces pays stratégiques attirent non seulement les aides officielles, mais ils sont aussi ceux qui attirent le plus les mouvements de capitaux privés en prêts ou en investissements comme le montre le tableau ci-dessous.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 21 Répartition des flux privés de ressources externes aux pays méditerranéens**  
(en millions de dollars US )

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	% au Total
<b>Maghreb</b>								
Algérie	(1 456)	(1 474)	1 355	(427)	(828)	(363)	(3 193)	-5,3%
Tunisie	586	400	289	394	185	414	2 269	3,8%
Maroc	128	34	491	359	(194)	300	1 117	1,9%
Libye	84	107	45	57	(283)	(945)	(936)	-1,6%
<b>Total</b>	<b>(658)</b>	<b>(933)</b>	<b>2 180</b>	<b>383</b>	<b>(1 120)</b>	<b>351</b>	<b>(742)</b>	<b>-1,3%</b>
<b>Machrek</b>								
Liban	188	35	(275)	263	50	(222)	38	0,1%
Égypte	(230)	(65)	318	1 851	(4)	1 736	3 608	6,1%
Syrie	(112)	(114)	36	47	97	(72)	(117)	-0,2%
Territoires Palestiniens	-	4	9	9	28	12	62	0,1%
<b>Total</b>	<b>(154)</b>	<b>(139)</b>	<b>88</b>	<b>2 170</b>	<b>170</b>	<b>1 455</b>	<b>3 591</b>	<b>6,0%</b>
<b>Autres</b>								
Israël	1 672	3 481	3 867	2 402	2 718	4 499	18 639	31,4%
Turquie	446	4 196	4 666	3 735	3 595	7 584	24 222	40,8%
Malte	19	316	641	553	711	896	3 135	5,3%
Chypre	406	215	401	689	559	683	2 952	5,0%
<b>Total</b>	<b>2 542</b>	<b>8 208</b>	<b>9 575</b>	<b>7 379</b>	<b>7 583</b>	<b>13 662</b>	<b>48 949</b>	<b>82,5%</b>
Albanie	12	28	13	(13)	29	(83)	(15)	0,0%
Bosnie	(34)	4	16	(27)	(24)	142	77	0,1%
Croatie	109	194	857	706	1 602	1 190	4 657	7,8%
Slovénie	77	288	534	723	382	239	2 242	3,8%
Ex-Yougoslavie	(9)	(208)	247	(337)	456	(9)	141	0,2%
Ex-Yougoslavie (non spécifié)	82	(55)	461	14	(49)	(1)	451	0,8%
<b>Total pays balkaniques</b>	<b>236</b>	<b>251</b>	<b>2 128</b>	<b>1 065</b>	<b>2 395</b>	<b>1 478</b>	<b>7 553</b>	<b>12,5%</b>
<b>Total Méditerranée</b>	<b>1 967</b>	<b>7 387</b>	<b>13 970</b>	<b>10 997</b>	<b>9 029</b>	<b>16 001</b>	<b>59 350</b>	<b>100%</b>
Amérique du sud	22 363	21 659	43 958	41 114	54 576	42 523	<b>226 193</b>	
Extrême-Orient	41 645	48 007	32 257	17 939	15 908	843	<b>156 599</b>	
Asie du sud et centrale	1 100	2 928	5 859	3 798	1 779	1 244	<b>16 708</b>	
Afrique sub-saharienne	2 608	3 407	7 060	3 496	6 292	(881)	<b>21 982</b>	
Ex-Urss et Europe centrale	3 032	8 501	12 508	19 437	16 460	14 141	<b>74 080</b>	

Source : idem

- 2.1. C'est ainsi que la Turquie a bénéficié entre 1995 et 2000 de flux privés de capitaux de l'ordre de 24 milliards de dollars ; Israël de 18,6 milliards et l'Égypte de 3,6 milliards. Les autres pays qui ont attiré des flux importants sont la Croatie (4,7 milliards), Chypre (2,9 milliards), Malta (3,1 milliards) et la Slovénie (2,2 milliards) ; compte-tenu de l'exiguïté de leur territoire et de la petite dimension de leur population, ces pays à vocation touristique majeure, ont réussi à attirer des capitaux importants.
- 2.2. Le tableau nous montre que le groupe de pays comprenant Israël, la Turquie et les deux îles a été bénéficiaire de 82,5% des ressources privées nettes dont ont bénéficié les pays méditerranéens. L'Égypte, de son côté, a bénéficié de 6%, cependant que l'ensemble des pays balkaniques a reçu 12,7% de ces ressources, dont plus de la moitié a été en Croatie.
- 2.3. En revanche, certains pays subissent des flux négatifs de ressources privées externes ; il en est ainsi pour l'Algérie (-3,2 milliards), la Libye (-936 milliards), la Syrie (-117 millions) et l'Albanie (-15 millions) ; d'autres ne reçoivent que des montants très réduits ou qui ne sont pas en rapport avec leurs besoins et leur capacité d'absorption. Comme on le verra ci-dessous, les statistiques

### **PARTIE III - Étude régionale**

---

de la Banque Mondiale montrent des transferts négatifs importants aussi bien pour les flux privés que les flux publics.

3. Pour ce qui est des déboursements effectifs de l'aide publique au développement pour la période 1995-2000, ils ont atteint suivant les données de l'OCDE, résumées dans le tableau 3 ci-dessous, la somme de 28,5 milliards de dollars.
  - 3.1. Nous remarquons ici encore une concentration forte de ce flux. L'Égypte avec 31,7% du total de l'ADP déboursée aux pays méditerranéens, bénéficie de plus de 75% de l'aide accordée aux pays arabes méditerranéens. Israël bénéficie de près de 23% de l'aide totale à la région. En fait, 92% du total de l'aide des Allemagne aux pays méditerranéens sont déboursés en faveur de ces deux pays ; l'aide américaine à ces deux pays représente 40,4% du total de l'aide reçue par les pays du CAD (l'aide totale américaine représentant 44% du total de l'aide).
  - 3.2. Cependant, on peut voir le rôle que joue les aides de type humanitaire qui sont attribuées à la Bosnie (3,6 milliards de dollars, soit 12,8% du total de l'aide et 57% de l'aide aux pays balkaniques) et aux territoires palestiniens (1,7 milliard de dollars, soit 6,3%). Ces montants sont très utiles pour soulager les souffrances humaines et permettent d'éviter que les conditions de vie ne se dégradent encore plus. Mais, comme on le voit, ils restent très en-deçà des montants accordés aux pays stratégiques.
  - 3.3. Pour le reste des pays, en dehors du Maroc qui reçoit 6,7% du total de l'ADP, les montants déboursés sont très modestes.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 22 Aide publique des pays du CAD aux pays méditerranéens par principaux donateurs  
1995-2000**

En millions de US \$	États- Unis	France	Royaume Unis	Allemagne	Japon	Total	Autres donateurs	Total Général	% au total
Algérie	0,1	809	1	29	(7)	833	99	932	3,3%
Tunisie	(116)	492	2	(43)	131	466	52	518	1,8%
Maroc	(68)	1 217	3	46	300	1 498	333	1 832	6,4%
Libye	-	4	-	7	0	12	2	14	0,0%
<b>Total Maghreb</b>	<b>(183)</b>	<b>2 519</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>423</b>	<b>2 809</b>	<b>486</b>	<b>3 295</b>	<b>11,6%</b>
Liban	54	223	3	44	6	330	129	459	1,6%
Égypte	4 690	1 838	45	1 190	873	8 635	393	9 029	31,7%
Syrie	-	75	1	95	474	644	31	676	2,4%
Territoires palestiniens	317	71	57	155	220	820	919	1 740	6,1%
<b>Total Machrek</b>	<b>5 061</b>	<b>2 207</b>	<b>105</b>	<b>1 328</b>	<b>1 574</b>	<b>10 430</b>	<b>1 473</b>	<b>11 903</b>	<b>41,8%</b>
<b>Total pays arabes</b>	<b>4 878</b>	<b>4 725</b>	<b>111</b>	<b>1 361</b>	<b>1 997</b>	<b>13 239</b>	<b>1 959</b>	<b>15 198</b>	<b>53,3%</b>
Turquie	(267)	132	8	93	83	49	67	116	0,4%
Israël	6 820	21	46	249	4	7 140	(649)	6 491	22,8%
Chypre	31	4	2	(2)	0	35	172	207	0,7%
Malte	-	1	1	(4)	2	0	166	166	0,6%
<b>Total pays non-arabes</b>	<b>6 584</b>	<b>158</b>	<b>56</b>	<b>336</b>	<b>89</b>	<b>7 224</b>	<b>(244)</b>	<b>6 980</b>	<b>24,5%</b>
Albanie	24	13	32	147	43	259	538	798	2,8%
Bosnie	907	156	20	608	177	1 868	1 773	3 641	12,8%
Croatie	44	12	6	103	3	168	120	288	1,0%
Slovénie	2	5	5	8	(0)	20	28	47	0,2%
Yougoslavie	151	25	30	366	5	577	979	1 556	5,5%
<b>Total pays balkaniques</b>	<b>1 129</b>	<b>209</b>	<b>94</b>	<b>1 233</b>	<b>227</b>	<b>2 892</b>	<b>3 437</b>	<b>6 330</b>	<b>22,2%</b>
<b>Total Général</b>	<b>12 591</b>	<b>5 093</b>	<b>261</b>	<b>2 930</b>	<b>2 314</b>	<b>23 355</b>	<b>5 153</b>	<b>28 507</b>	<b>100%</b>
Amérique centrale, Nord, Sud	7 444	1 244	1 272	3 145	5 009	18 115	8 472	26 586	
Extrême-Orient	980	1 492	804	3 965	21 467	28 706	6 379	35 085	
Asie du sud et centrale	2 090	303	2 154	1 671	8 805	15 023	4 569	19 592	
Afrique sub-saharienne	5 282	11 438	4 585	6 104	6 137	33 546	19 756	53 302	
Ex-URSS et Europe centrale	9 799	2 125	705	6 153	487	19 268	5 054	24 321	
Total APD	37 711	28 099	12 574	22 443	53 975	154 802	66 483	221 285	

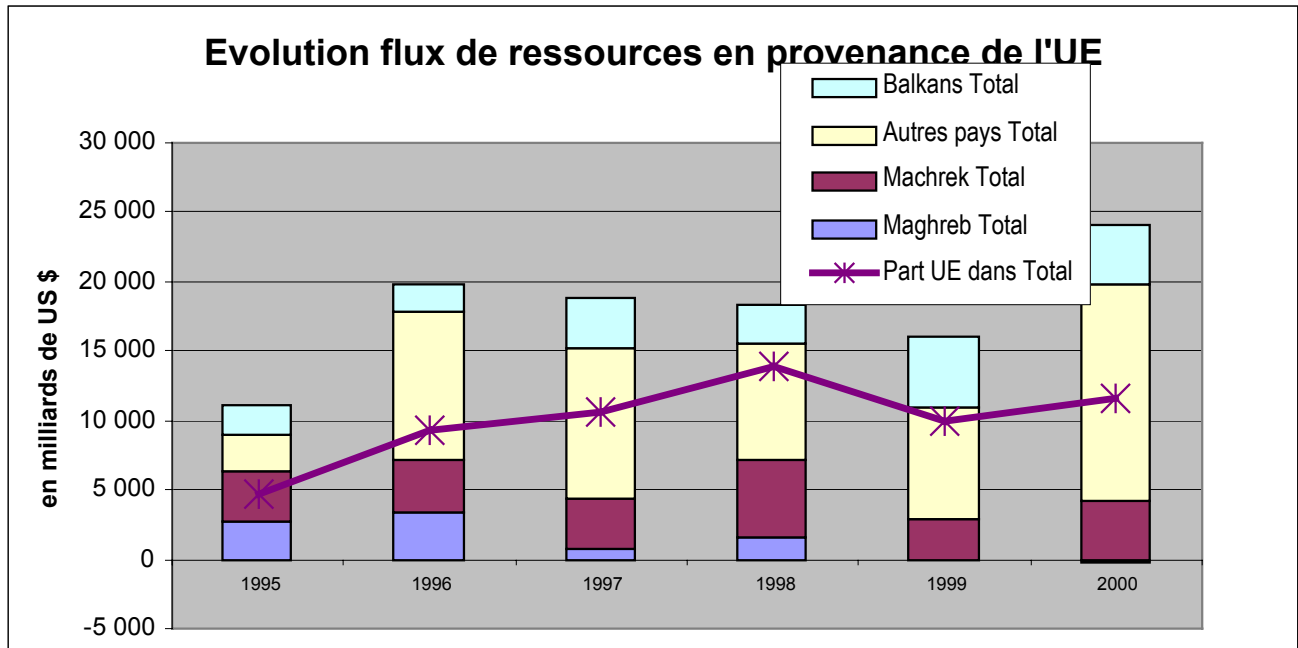
Source : Répartition géographique des ressources financières aux pays bénéficiaires de l'aide, OECD, 2001, 2002

3. Pour ce qui est des apports des organismes multilatéraux de financement, on remarquera que les flux en provenance de la Banque Mondiale sont négatifs à hauteur de 1,8 milliards, les remboursements ayant excédé de loin les tirages sur nouveaux prêts, en particulier pour la Turquie, l'Égypte, la Syrie et la Tunisie.
4. Les statistiques du CAD montrent que les pays arabes ont déboursé 1,9 milliards durant cette période à titre d'aide aux pays méditerranéens.
5. Si nous retranchons les aides américaines de type « stratégique » à l'Égypte et Israël et les aides humanitaires à la Bosnie et aux Territoires palestiniens, le montant réel de l'aide du CAD n'est plus que de 11,7 milliards de dollars durant la période 1995-2000 au lieu de 28,5 milliards.

### PARTIE III - Étude régionale

6. Quand on analyse les statistiques de l'OCDE relatives à l'ensemble des flux nets de ressources, l'augmentation de la part de l'UE et de ses pays membres au cours des dernières années est clairement visible, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Graphe 2 Évolution flux de ressources en provenance de l'UE**



Source : Répartition géographique des ressources financières aux pays bénéficiaires de l'aide, OECD, 2001, 2002

7. Cette part est passée de 41% en 1995 à 80% en 1998 ; elle a décliné, cependant à 63% en 1999 puis à 46% en 2000. Sur l'ensemble de la période 1995-2000, cette contribution a été de 56%, soit un montant de 61 milliards de dollars sur un total d'apport net en ressources de 108 milliards, ainsi que cela ressort du tableau suivant.

**Tableau 23 Principales composantes des flux de ressources externes des pays méditerranéens 1995-2000**  
en millions de dollars et en %

	Pays du CAD (tous les flux)	Dont l'UE (flux total)	% au flux total	Dont les flux multilatéraux	% au flux total	Dont l'APD	% au flux total	Dont les flux privés	% au flux total	Dont les pays arabes	% au flux total
Maghreb	8 370	3 831	45,8%	3 885	46,4%	3 295	39,4%	(721)	-8,6%	151	1,8%
Machrek	23 636	9 312	39,4%	3 442	14,6%	11 903	50,4%	3 591	15,2%	1 543	6,5%
Autres	56 071	31 431	56,1%	(316)	-0,6%	6 980	12,4%	48 949	87,3%	353	0,6%
Pays balkaniques	19 862	15 648	78,8%	5 325	26,8%	6 330	31,9%	7 553	38,0%	161	0,8%
<b>Total</b>	<b>107 939</b>	<b>60 221</b>	<b>55,8%</b>	<b>12 336</b>	<b>11,4%</b>	<b>28 508</b>	<b>26,4%</b>	<b>59 372</b>	<b>55,0%</b>	<b>2 208</b>	<b>2,0%</b>
Amérique centrale, Nord, Sud	431 627	193 235	44,8%	37 715	8,7%	26 586	6,2%	365 999	84,8%		
Extrême-Orient	258 458	66 989	25,9%	35 985	13,9%	35 085	13,6%	156 599	60,6%		
Asie du sud et centrale	61 659	17 242	28,0%	21 390	34,7%	19 592	31,8%	16 708	27,1%		
Afrique sub-saharienne	107 793	63 450	58,9%	30 161	28,0%	53 302	49,4%	21 982	20,4%		
Ex-URSS et Europe centrale	144 394	-	-	28 830	20,0%	24 321	16,8%	74 080	51,3%		
<b>Total PVD</b>	<b>1 081 291</b>	<b>477 708</b>	<b>44,2%</b>	<b>150 075</b>	<b>13,9%</b>	<b>221 285</b>	<b>20,5%</b>	<b>659 726</b>	<b>61,0%</b>		
PVD + Ex-Urss et EC	1 225 685	477 708	39,0%	178 905	14,6%	245 606	20,0%	733 806	59,9%		

Source : Répartition géographique des ressources financières aux pays bénéficiaires de l'aide, OCDE, 2002.

### **PARTIE III - Étude régionale**

---

9. Si on examine, suivant les données statistiques de l'OCDE, la répartition des **engagements** cumulés de l'aide publique au développement par secteur économique et par type d'aide, pour la période 1995-1999, et que l'on compare la distribution de l'aide à l'ensemble des pays bénéficiaires avec l'aide aux pays méditerranéens, on peut faire les constatations suivantes :
- 9.1. Les aides aux secteurs de production ne représentent que 6,8% de l'ensemble de l'APD, contre 11% pour les autres pays
  - 9.2. Les aides aux infrastructures économiques et aux services représentent 16,7%, dont 5,7% au secteur du transport et des communications et 5,2% au secteur de l'énergie, cependant que pour les autres pays la part de l'aide dans ces domaines s'élève à 24,5%, dont 13,3% au transport et télécommunications et 8,9% à l'énergie.
  - 9.3. L'aide aux infrastructures sociales (éducation, santé, eaux,...) représente 31,8% du total de l'aide, pourcentage similaire à celui dont bénéficient les autres pays (31,3%). L'aide multisectorielle qui a souvent un objectif social s'élève à 3,4%, mais à 5,7% dans les autres pays.
  - 9.4. C'est dans le domaine des « programmes » (le plus souvent, il s'agit d'aide militaire) et celui des aides d'urgence que le pourcentage de l'aide, en Méditerranée est nettement plus élevé que dans les autres pays.
  - 9.5. Pour les programmes, les fonds alloués représentent 17,9% de l'aide, contre 5,7% pour les autres pays. Toutefois, l'aide est concentrée à hauteur de 76,4% sur Israël et 13,1% sur l'Égypte ; ces deux pays concentrent donc 89%<sup>5</sup> de ce type d'aide.
  - 9.6. Pour l'aide d'urgence, elle représente 15,3% du total de l'aide, contre 6,8% pour les autres pays. On remarquera, dans ce domaine aussi une très forte concentration de l'aide sur Israël (20,6%) et sur les pays balkaniques (66,8%).

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 24 Répartition de l'APD reçue par les pays méditerranéens suivant les secteurs et les objectifs 1995-1999**  
en millions de US \$

	Infrastructure sociale (Ed., Santé, Eau)	Infrastructure économique & Services	Secteur de production	Secteurs multiples	Programme d'assistance	Action liée à la dette	Assistance d'urgence	Non alloués et non spécifiés	Total	% au total des pays
Algérie	143	31	24	4	34	246	31	33	545	1,6%
Tunisie	552	286	608	242	95	7	3	60	1 854	5,6%
Maroc	945	642	486	76	106	141	2	41	2 439	7,3%
Libye	10						1	1	11	0,0%
<b>Total Maghreb</b>	<b>1 650</b>	<b>959</b>	<b>1 118</b>	<b>322</b>	<b>235</b>	<b>394</b>	<b>38</b>	<b>135</b>	<b>4 849</b>	<b>14,6%</b>
Liban	386	65	18	17	2		41	8	537	1,6%
Égypte	2 382	2 084	691	524	781	1 452	8	99	8 020	24,2%
Syrie	164	555	61	6	11		21	9	825	2,5%
Territoires palestiniens	1 039	249	71	69	23	0	116	59	1 626	4,9%
<b>Total Machrek</b>	<b>3 971</b>	<b>2 953</b>	<b>841</b>	<b>615</b>	<b>817</b>	<b>1 452</b>	<b>186</b>	<b>175</b>	<b>11 009</b>	<b>33,2%</b>
<b>Total pays arabes</b>	<b>5 621</b>	<b>3 911</b>	<b>1 959</b>	<b>937</b>	<b>1 051</b>	<b>1 846</b>	<b>223</b>	<b>310</b>	<b>15 858</b>	<b>47,8%</b>
Turquie	1 518	709	147	49	58	0	417	50	2 949	8,9%
Israël	1 546	1	3	4	4 549		1 048	10	7 161	21,6%
Chypre	26	1	0	9	0	0	0	1	37	0,1%
Malte	9	1	6	1	13	1	0	1	31	0,1%
<b>Total pays non-arabes</b>	<b>3 099</b>	<b>712</b>	<b>156</b>	<b>63</b>	<b>4 620</b>	<b>1</b>	<b>1 465</b>	<b>61</b>	<b>10 178</b>	<b>30,7%</b>
Albanie	290	211	59	23	55	0	201	14	853	2,6%
Bosnie	1 002	548	56	100	157	197	1 206	68	3 335	10,0%
Croatie	126	21	11	10	6	83	71	13	341	1,0%
Slovénie	43	8	3	1	0	32	2	9	97	0,3%
Serbie-Monténégro	242	75	11	2	20	5	755	11	1 121	3,4%
Ex-Yougoslavie (non spécifié)	141	51	3	7	40	0	1 158	13	1 413	4,3%
<b>Total pays balkaniques</b>	<b>1 843</b>	<b>915</b>	<b>143</b>	<b>141</b>	<b>278</b>	<b>317</b>	<b>3 394</b>	<b>128</b>	<b>7 160</b>	<b>21,6%</b>
<b>Total Général</b>	<b>10 563</b>	<b>5 539</b>	<b>2 258</b>	<b>1 141</b>	<b>5 949</b>	<b>2 164</b>	<b>5 082</b>	<b>499</b>	<b>33 196</b>	<b>100%</b>
<b>Autres APD</b>	<b>32,4%</b>	<b>17,0%</b>	<b>6,9%</b>	<b>3,5%</b>	<b>18,3%</b>	<b>6,6%</b>	<b>15,6%</b>	<b>1,5%</b>	<b>100%</b>	
<b>APD Total</b>	<b>57 174</b>	<b>44 704</b>	<b>20 186</b>	<b>9 791</b>	<b>10 488</b>	<b>12 673</b>	<b>12 504</b>	<b>12 494</b>	<b>182 674</b>	
<b>% des pays Med. au total APD</b>	<b>31,2%</b>	<b>24,4%</b>	<b>11,0%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,7%</b>	<b>6,9%</b>	<b>6,8%</b>	<b>6,8%</b>	<b>100%</b>	
	<b>67 737</b>	<b>50 242</b>	<b>22 444</b>	<b>10 932</b>	<b>16 437</b>	<b>14 837</b>	<b>17 586</b>	<b>12 993</b>	<b>215 870</b>	
	<b>15,6%</b>	<b>11,0%</b>	<b>10,1%</b>	<b>10,4%</b>	<b>36,2%</b>	<b>14,6%</b>	<b>28,9%</b>	<b>3,8%</b>		

Source : Répartition géographique des ressources financières aux pays bénéficiaires de l'aide, OECD, 2001, 2002

## **PARTIE III - Étude régionale**

---

- 9.7. En ce qui concerne la répartition de ces aides par sous-régions géographiques, on note aussi un déséquilibre :
- 9.7.1. Les pays du Maghreb ne reçoivent que 14,6% du total de l'aide à la région méditerranéenne, contre 33,2% aux pays du Machrek, ce qui représente un total de » 47,8% pour les pays arabes méditerranéens.
  - 9.7.2. Les pays balkaniques reçoivent 21,6%, dont près de la moitié (10%) ont été à la Bosnie ; 47,3% des montants d'aide ont été consacrés à l'aide d'urgence.
  - 9.7.3. Les pays non arabes et non balkaniques ont reçu 30,7% de l'aide accordée aux pays méditerranéens, dont plus de 70% a bénéficié à Israël (21,6% du total de l'APD).
- 9.8. Les distorsions dans la répartition par sous-régions géographiques et par domaine ou forme d'aide disparaissent, lorsque l'aide à Israël est soustraite de l'ensemble de l'aide. Dans ce cas, on peut voir que :
- 9.8.1. L'aide aux pays méditerranéens sans Israël reste un peu plus élevée dans le domaine des infrastructures sociales (35,3% contre 30,8% aux autres pays), cependant que dans le domaine des infrastructures économiques, elle est légèrement inférieure (20,7% contre 23,7%), ainsi que dans celui des secteurs de production (8,6% contre 10,7%) ;
  - 9.8.2. Sur le plan géographique, les pays arabes reçoivent 63,7%, dont 17,3% au pays du Maghreb et 46,4% aux pays du Machrek dont les chiffres restent gonflés par les aides sous forme de programmes à l'Égypte) ; les pays non arabes (sans Israël) reçoivent 10,7% et les pays balkaniques 25,5%.

### ***L'analyse d'après les statistiques de la Banque Mondiale***

D'après les statistiques de la Banque Mondiale, pour la période 1990-2000 (année 1991 exclue), regroupées dans le tableau ci-dessous, on peut faire les constatations suivantes :

1. Les pays du Maghreb (Libye exclue) ont souffert de transferts négatifs de ressources publiques et privées de l'ordre de 22,5 milliards de dollars. Dans ce groupe de pays, seule la Tunisie a bénéficié de transferts positifs (2,2 milliards), cependant que l'Algérie a souffert de sorties nettes au bénéfice des pays donateurs de 8,9 milliards et le Maroc de 5,9 milliards.



## PARTIE III - Étude régionale

### Tableau 25 Montant des transferts nets de ressources aux pays méditerranéens 1990-2000

(en million de dollars US)

	Transferts nets sur la dette	Flux nets d'investissements	Dons	Total	Assistance technique	Réduction et annulation de dettes	Total
Algérie	(19 148)	(1 300)	683	(19 765)	877	14	(18 874)
Tunisie	(1 380)	1 762	1 045	1 427	795	9	2 231
Maroc	(13 500)	2 976	2 834	(7 690)	1 744	36	(5 910)
<b>Total Maghreb</b>	<b>(34 028)</b>	<b>3 438</b>	<b>4 562</b>	<b>(26 028)</b>	<b>3 416</b>	<b>59</b>	<b>(22 553)</b>
Liban	5 832	1 436	930	8 198	591	-	8 789
Egypte	(11 256)	12 473	14 987	16 204	5 628	10 869	32 701
Syrie	(1 599)	1 049	1 200	650	475	398	1 523
<b>Total Machrek</b>	<b>(7 023)</b>	<b>14 958</b>	<b>17 117</b>	<b>25 052</b>	<b>6 694</b>	<b>11 267</b>	<b>43 013</b>
Turquie	5 734	11 334	2 879	19 947	1 392	-	21 339
Albanie	575	568	1 404	2 547	211	-	2 882
Croatie	3 939	5 002	297	9 238	99	-	9 337
Bosnie	318	-	4 509	4 827	469	-	5 296
Yougoslavie	(3 976)	156	2 538	(1 282)	1 255	-	(27)
<b>Total pays balkaniques</b>	<b>856</b>	<b>5 726</b>	<b>8 748</b>	<b>15 330</b>	<b>2 034</b>	<b>124</b>	<b>17 488</b>
<b>Total Région de la Méditerranée</b>	<b>(35 157)</b>	<b>37 060</b>	<b>36 044</b>	<b>37 947</b>	<b>14 420</b>	<b>12 926</b>	<b>65 293</b>
Asie de l'Est & Pacifique	(19 426)	542 295	24 387	547 256	23 957	1 390	<b>572 603</b>
Amérique Latine	(84 772)	419 623	28 269	363 120	19 035	42 412	<b>424 567</b>
Europe & Asie centrale	(5 455)	190 290	64 947	249 782	25 242	16 259	<b>291 283</b>
Asie du Sud	(10 098)	48 845	23 449	62 196	11 397	11	<b>73 604</b>
Afrique Subsaharienne	(14 335)	18 354	106 386	110 405	37 700	19 505	<b>167 610</b>

Source : *Global Finance 2000*, World Bank, Washington D.C.

Les chiffres sur la Bosnie ne sont disponibles qu'à partir de 1994

- Le groupe des pays du Machrek a bénéficié de transferts positifs relativement élevés de l'ordre de 49 milliards, mais il faut retrancher une bonne partie des sommes dont a bénéficié le Liban au titre de la dette et qui proviennent d'émissions d'Eurobonds en dollars, massivement souscrites par les banques libanaises. Par ailleurs, on peut voir que 67% du montant des ressources dont a bénéficié cette sous-région géographique a été à l'Égypte qui, toutefois, a subi des transferts négatifs élevés au titre des flux de dette (11,3 milliards), compensés par des dons (15 milliards) et des flux nets d'investissements positifs (12,5 milliards), auxquels il faut ajouter une réduction substantielle de dette de 10,8 milliards environ à la suite de la participation à la Guerre du Golfe en 1991.
- En fait, comme le montre le tableau ci-dessous, il faut noter que les flux de transferts nets au titre de la dette ont été négatifs pour l'ensemble des pays méditerranéens en développement durant la période concernée, à l'exception de la Bosnie, de la Croatie et de l'Albanie. Ce flux négatif a atteint plus de 35 milliards de dollars, montant très élevé et que n'atteint aucune autre région du monde, à l'exception de l'Amérique latine. Il s'agit donc là d'un point central dans les questions de développement pour les pays méditerranéens. Ce montant se décompose en 88,1 milliards d'intérêts payés (flux négatif), et 52,9 milliards de flux positifs nets reçus au titre de la dette à long terme (différence entre remboursements et mobilisation sur prêts existants ou sur des nouveaux prêts). Les intérêts payés ont ainsi constitué un prélèvement de 2,1% sur le montant du PNB des pays concernés et de 8,6% sur le montant des exportations de biens et services.

### **PARTIE III - Étude régionale**

---

4. On est frappé de l'importance des dons dans le flux de ressources. Ils sont plus élevés que dans la plupart des régions (à l'exception de l'Afrique sub-saharienne et de l'Europe de l'Est). C'est l'Égypte qui obtient 41% du montant total.
5. De même, c'est l'Égypte qui est bénéficiaire de 84% du montant total des réductions et annulations de dettes aux pays de la région. Les flux nets d'investissements qui sont positifs sont cependant extrêmement modestes, puisqu'ils n'atteignent durant la période étudiée que 33 milliards de dollars, massivement concentrés sur l'Égypte et la Turquie (16,5 milliards, soit 64% du total). Si l'on exclut les dons qui s'élèvent à 28 milliards de dollars, les transferts nets au titre de la dette et des investissements sont négatifs pour cet ensemble de pays à hauteur de 7,5 milliards de dollars environ.

### PARTIE III - Étude régionale

Tableau 26 Flux nets de ressources externes aux pays méditerranéens  
en million de dollars US

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Flux nets sur la dette à long terme	1 150	4 068	5 652	1 344	2 639	8 183	13 124	(111)	8 168	8 731	52 947
Intérêts sur la dette à long terme	(8 834)	(9 882)	(8 018)	(8 088)	(8 718)	(8 944)	(8 416)	(8 522)	(9 164)	(9 518)	(88 104)
Total transferts nets au titre de la dette	(7 684)	(5 814)	(2 367)	(6 744)	(6 079)	(761)	4 708	(8 633)	(996)	(787)	(35 157)
Investissements étrangers nets	1 841	2 392	2 524	3 292	2 163	2 765	4 247	4 501	4 227	5 025	32 977
Flux d'investissements de portefeuille	35	-	534	1 138	828	2 517	2 800	1 953	1 458	3 487	14 750
Moins rapatriement des profits	(542)	(1 085)	(922)	(930)	(983)	(1 115)	(1 201)	(1 280)	(1 315)	(1 372)	(10 745)
Total des flux nets d'investissements	1 334	1 307	2 136	3 500	2 008	4 167	5 846	5 174	4 370	7 140	36 982
Dons (coopération technique exclue)	7 212	3 606	2 193	3 055	3 001	3 151	2 808	3 072	3 945	4 001	36 044
<b>Total de flux net de ressources (FNR)</b>	<b>862</b>	<b>(902)</b>	<b>1 963</b>	<b>(188)</b>	<b>(1 070)</b>	<b>6 557</b>	<b>13 362</b>	<b>(387)</b>	<b>7 319</b>	<b>10 354</b>	<b>37 869</b>
<b>Produit National brut</b>	-	-	<b>352 891</b>	<b>312 796</b>	<b>377 234</b>	<b>409 843</b>	<b>428 371</b>	<b>456 297</b>	<b>456 346</b>	<b>480 154</b>	<b>3 273 932</b>
% du FNR au PNB	-	-	0,6%	-0,1%	-0,3%	1,6%	3,1%	-0,1%	1,6%	2,2%	1,2%
<b>Exportations de biens et services</b>	<b>66 641</b>	<b>73 261</b>	<b>81 344</b>	<b>84 815</b>	<b>101 880</b>	<b>117 288</b>	<b>126 532</b>	<b>124 572</b>	<b>116 549</b>	<b>136 542</b>	<b>1 029 424</b>
% du FNR aux exportations	1,3%	-1,2%	2,4%	-0,2%	-1,1%	5,6%	10,6%	-0,3%	6,3%	7,6%	3,7%
<b>Remises des émigrés</b>	<b>12 216</b>	<b>13 269</b>	<b>15 541</b>	<b>13 294</b>	<b>15 076</b>	<b>15 436</b>	<b>16 140</b>	<b>17 198</b>	<b>14 417</b>	<b>14 075</b>	<b>146 660</b>
% FNR aux remises	7%	-7%	13%	-1%	-7%	42%	83%	-2%	51%	74%	26%

Source : Global Development Finance, 2002, The World Bank, Washington D.C.

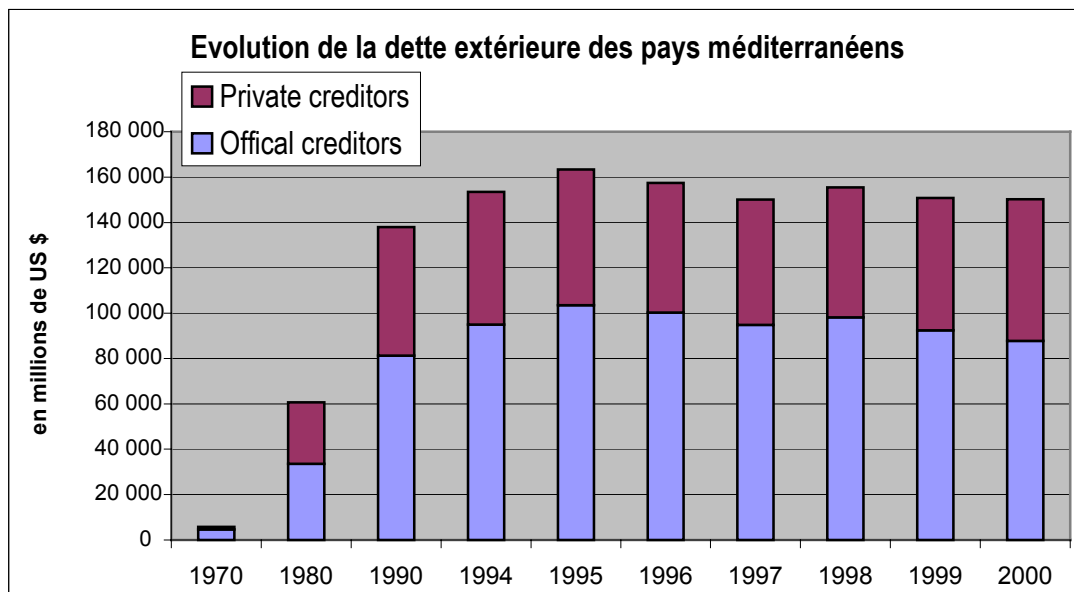
## II. La situation d'endettement extérieur des pays méditerranéens

Nous avons déjà constaté, à la lecture des statistiques de la Banque mondiale reprises dans le tableau 26 ci-dessus, que les transferts de ressources au titre de la dette extérieure étaient fortement négatifs, malgré les importantes remises de dettes dont a bénéficié l'Égypte.

### Évolution dans le temps de la dette à long terme et de la dette totale

La dette à long terme des pays méditerranéens est passée de 5,8 milliards de dollars en 1970 à 60,7 milliards en 1980 puis à 138 milliards en 1990. Dans les années 1990, cette dette atteindra un montant maximum de 163,4 milliards en 1995 puis connaîtra une décreue jusqu'à 150 milliards en 2000, comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous.

Graph 3 Évolution de la dette extérieure des pays méditerranéens



Source : ibidem

Si on ajoute à la dette à long terme, les crédits à court terme, les tirages sur le FMI et les crédits privés non garantis, le total de l'endettement externe des pays méditerranéens est passé de 6,7 milliards en 1970 à 64,8 milliards en 1980, puis 148,5 milliards en 1990 et à 211,2 milliards en 2000. Cette dette ne comprend pas la dette de l'Etat d'Israël ou celle de Malte et de Chypre qui n'apparaissent pas dans les statistiques de la Banque Mondiale qui ne couvrent que les pays en développement.

On remarquera dans cette évolution de l'endettement quelques traits marquants Qui ressortent de la lecture du tableau 27.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 27 Répartition de la dette extérieure publique et garantie des pays méditerranéens par catégorie de créiteurs**

en millions de US \$

	1970	1980	1990	1995	2000
<b>I. Créiteurs officiels</b>					
Multilatéral	546	6 603	22 991	30 677	24 143
Bilatéral	4 124	26 939	58 196	72 827	63 593
<b>Total</b>	<b>4 670</b>	<b>33 542</b>	<b>81 187</b>	<b>103 504</b>	<b>87 736</b>
Multilatéral	12%	20%	28%	30%	28%
Bilatéral	88%	80%	72%	70%	72%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>II. Créiteurs privés</b>					
Bonds	59	785	6 396	14 881	28 864
Banques commerciales	64	12 778	23 811	25 189	26 299
Autres privés	1 056	13 623	26 560	19 850	7 360
<b>Total</b>	<b>1 179</b>	<b>27 186</b>	<b>56 767</b>	<b>59 920</b>	<b>62 523</b>
Bonds	5%	3%	11%	25%	46%
Banques commerciales	5%	47%	42%	42%	42%
Autres privés	90%	50%	47%	33%	12%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL I + II</b>	<b>5 849</b>	<b>60 728</b>	<b>137 954</b>	<b>163 424</b>	<b>150 259</b>
<b>Officiel / Privé au total</b>					
Officiel au total	80%	55%	59%	63%	58%
Privé au total	20%	45%	41%	37%	42%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Détails de la dette</b>					
Dette à Long terme	5 849	60 728	137 954	163 424	150 259
Tirage sur le FMI	74	1 054	0	685	4 176
Dette à court terme	784	2 502	9 500	15 701	28 912
Privé non garantie	42	535	1 054	7 079	27 828
<b>TOTAL</b>	<b>6 749</b>	<b>64 819</b>	<b>148 508</b>	<b>186 889</b>	<b>211 175</b>

Source: *Global Development Finance 2002*, The World Bank, Washington D.C.

1. L'endettement auprès des sources officielles de crédit, bilatérales et multilatérales, a diminué en valeur relative de 80% de l'endettement extérieur total à long terme en 1970 à 58% de ce total en 2000, alors que l'endettement auprès des marchés financiers (sources privées) est passé de 20% à 42% du total durant cette même période. En réalité, l'endettement auprès des marchés financiers est plus coûteux en terme d'intérêt et moins avantageux en terme de durée que l'endettement auprès des pays du CAD ou des institutions multilatérales et régionales de financement.
2. La répartition de l'endettement officiel entre le bilatéral et le multilatéral a elle aussi changée. Alors que les prêts bilatéraux représentaient 88% du total de ce type d'endettement en 1970, ils ne constituent plus que 70% à 74% depuis le début des années 1990.
3. Pour ce qui concerne l'endettement auprès des sources privées, les émissions d'obligations sur les marchés internationaux, qui ne représentaient que 3% du total de cette catégorie d'endettement en 1980, ont atteint 46% en 2000, soit un montant équivalent à l'endettement auprès des banques commerciales et qui a évolué dans une fourchette comprise entre 39% et 46% durant les dix dernières années et qui a été de 42% en 2000.

## PARTIE III - Étude régionale

### Répartition géographique de l'endettement

L'analyse par pays et sous-régions géographiques de la répartition de l'endettement extérieur nous montre que l'endettement de la Turquie qui atteint, en 2000, le montant de 55,3 milliards de dollars pour les dettes à long terme et de 116 milliards pour l'ensemble de l'endettement externe, est supérieur à celui de chacune des autres sous-régions. L'endettement à long terme du Maghreb et du Machrek est, en effet, d'un montant similaire de 47,7 milliards de dollars pour le premier et de 47,2 milliards pour le second ; les pays balkaniques, nettement moins peuplés, ont un niveau d'endettement à long terme qui est modéré (17 milliards). L'endettement à long terme de la Turquie représente donc 33% du total de cette catégorie d'endettement, celui du Maghreb 28,5% et celui du Machrek 28,2%, cependant que celui des Balkans n'est que de 10,1%.

Pour ce qui est de l'endettement total cependant, la part de la Turquie devient nettement plus importante, puisqu'elle représente 47% du total de l'endettement méditerranéen sous toutes ses formes. Ceci s'explique par le fait que 69% des tirages des pays méditerranéens sur le FMI est le fait de la Turquie contre 29% au pays du Maghreb et 1% seulement aux Balkans, les pays du Machrek n'utilisant pas les ressources du FMI.

De même, pour la dette à court terme et pour les dettes auprès de sources privées non garanties, la part de la Turquie représente respectivement 68% et 87%. Les pays balkaniques ne semblent pas utiliser ces deux sources de crédit, cependant que seuls les pays du Machrek ont un recours significatif au crédit à court terme (12,4 milliards de dollars, soit 29% du total de cette catégorie de crédit.

**Tableau 28 Répartition de la dette des pays Méditerranéens par sous-régions Année 2000**

US\$ million	Maghreb		Machrek		Balkans		Turquie		Total	
		% to total		% to total		% to total		% to total		% to total
<b>I. Créditeurs officiels</b>										
Multilatéral	13 380	48,1%	5 065	18,2%	3 684	13,2%	5 698	20,5%	27 827	100%
Bilatéral	21 861	32,2%	34 585	50,9%	4 303	6,3%	7 147	10,5%	67 896	100%
<b>Total</b>	<b>35 241</b>	<b>36,8%</b>	<b>39 650</b>	<b>41,4%</b>	<b>7 987</b>	<b>8,3%</b>	<b>12 845</b>	<b>13,4%</b>	<b>95 723</b>	<b>100%</b>
Multilatéral		38%		13%		46%		44%		29%
Bilatéral		62%		87%		54%		56%		71%
<b>Total</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>
<b>II. Créditeurs privés</b>										
Bonds	1 479	4,8%	4 602	14,8%	2 217	7,1%	22 783	73,3%	31 081	100%
Banques commerciales	6 501	20,0%	1 682	5,2%	6 234	19,2%	18 116	55,7%	32 533	100%
Autres privés	4 502	57,0%	1 309	16,6%	535	6,8%	1 549	19,6%	7 895	100%
<b>Total</b>	<b>12 482</b>	<b>17,5%</b>	<b>7 593</b>	<b>10,6%</b>	<b>8 986</b>	<b>12,6%</b>	<b>42 448</b>	<b>59,4%</b>	<b>71 509</b>	<b>100%</b>
Bonds		12%		61%		25%		54%		43%
Banques commerciales		52%		22%		69%		43%		45%
Autres privés		36%		17%		6%		4%		11%
<b>Total</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>
<b>TOTAL I + II</b>	<b>47 723</b>	<b>28,5%</b>	<b>47 243</b>	<b>28,2%</b>	<b>16 973</b>	<b>10,1%</b>	<b>55 293</b>	<b>33,1%</b>	<b>167 232</b>	<b>100%</b>
<b>Officiel / Privé au total</b>										
Officiel au total		74%		84%		47%		23%		57%
Privé au total		26%		16%		53%		77%		43%
<b>Total</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>
Dette à Long terme	47 723	29%	47 243	28%	16 973	10%	55 293	33%	167 232	100%
Tirage sur le FMI	1 750	29%	0	0%	87,9	1%	4 176	69%	6 014	100%
Dette à court terme	1 387	3%	12 373	29%	37	0%	28 912	68%	42 709	100%
Privé non garantie	2 696	8%	1 309	4%	14,9	0%	27 828	87%	31 848	100%
<b>TOTAL</b>	<b>53 556</b>	<b>22%</b>	<b>60 925</b>	<b>25%</b>	<b>17 113</b>	<b>7%</b>	<b>116 209</b>	<b>47%</b>	<b>247 803</b>	<b>100%</b>

Source : Global Development Finance 2002, The World Bank, Washington D.C.

## PARTIE III - Étude régionale

### **Répartition de l'endettement par pays créanciers et devises**

Pour ce qui est de la répartition de l'endettement par pays créanciers, nous ne disposons de statistiques, mais celles de la Banque mondiale nous donne la répartition de l'endettement par devises, ce qui peut donner une idée approximative de la répartition de la dette à moyen et long terme par grands pays créanciers.

Toutefois, comme on peut le voir du tableau 28 ci-dessus, il est difficile d'individualiser tout l'endettement vis à vis des pays de l'UE, car les seules devises européennes individualisées sont le franc français, le deutsche mark et la livre sterling. De ce fait, la part des devises européennes dans la dette extérieure à long terme des pays méditerranéens n'est pas prépondérante. C'est la part libellée en dollars des États-Unis qui est devenue prépondérante, puisqu'elle est passée de 40% en 1990 à 55,2% en 2000. Vraisemblablement une partie des prêts faits par des pays européens sont libellés en dollars. Nous n'avons pas non plus de moyens de savoir si les prêts qui peuvent être tirés en diverses devises l'ont été dans des devises européennes. Par ailleurs, l'évolution des taux de change influe sur la part de chaque devise dans le total de l'endettement exprimé en dollars.

Dans le tableau, nous avons tenté d'estimer ce que serait la part de l'ensemble de l'endettement en provenance des pays de l'UE, en appliquant un coefficient de 80% à la rubrique « autres devises ». Nous arrivons ainsi à une part de 30% pour l'endettement en devises européennes, représentant un montant équivalent à 50,8 milliards de dollars en 2000. Il est vraisemblable, cependant, que la part des pays de l'UE dans le total de l'endettement est supérieure à ce chiffre. En effet, si l'on retire du montant de la dette à long terme, les prêts multilatéraux, le pourcentage passe à 36%.

**Tableau 29 Répartition de l'endettement méditerranéen par devises**

Montant en \$ (millions)	Pays balkaniques											
	Croatie			Bosnie-Herzégovine			Ex-Yougoslavie			Albanie		
Devises %	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Dette publique et garantie	1860	7686			2 569		12941	6 827	6 074	36	330	644
<i>Deutsche mark</i>	22	13,4			8,8		8,5	10,1	7,7	100	14,4	8,7
<i>Franc français</i>	7,2	0,8			0		4,4	7,9	5,8		0,2	0
<i>Yen japonais</i>	3,7	7,6			0		1	2,2	2		2,5	4,5
<i>Livre sterling</i>	3,3	0,5			0		0,4	0,6	0,5		0	0
<i>Franc suisse</i>	2,7	1,5			1,3		1,8	3,6	2,8		0	0
<i>Dollars U.S.</i>	30,2	47,3			46,6		17,3	20,3	23,3		60,9	65,2
<i>Devises Multiples</i>	6,3	3,3			22,1		56,5	46,7	49,9		0	0
<i>Autre Devises</i>	24,6	25,6			21,2		10,1	8,6	8		22	20,3
Total (%)	35	16			10		15	22	17	100	15	9
Montant dette correspondant	655	1 245			259		1 954	1 516	1 020	36	48	56
Total devises européennes en % (+ 80% »d'autres devises)	55	37			27		23	29	23	100	32	25
<b>Montant dette LT en devises européennes</b>	<b>1 021</b>	<b>2 819</b>			<b>695</b>		<b>3 000</b>	<b>1 985</b>	<b>1 409</b>	<b>36</b>	<b>106</b>	<b>161</b>

### PARTIE III - Étude régionale

Montant en \$ (millions)	<b>Maghreb</b>								
Devises %	<b>Tunisie</b>			<b>Algerie</b>			<b>Maroc</b>		
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Dette publique et garantie	6 662	11 025	8 870	26 416	31 033	23 062	23 101	22 086	15 791
<i>Deutsche mark</i>	<b>11</b>	<b>7,2</b>	<b>5,6</b>	<b>10,5</b>	<b>7,2</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>7,8</b>	<b>5,7</b>
<i>Franc français</i>	<b>13,6</b>	<b>13,6</b>	<b>10,7</b>	<b>16,8</b>	<b>16,2</b>	<b>12,6</b>	<b>23,3</b>	<b>21,2</b>	<b>17,4</b>
<i>Yen japonais</i>	8,6	13,5	21,6	15,2	13,2	13,7	2,3	3,9	3,7
<i>Livre sterling</i>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>
<i>Franc suisse</i>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<i>Dollars U.S.</i>	21,8	17,5	30,4	33,8	38,3	45,2	41	28,2	39,9
<i>Devises Multiples</i>	22,7	24,9	5,8	4,9	8	2	15,8	23,8	10,4
<i>Autre Devises</i>	21,3	22,9	24,6	16,5	15,5	19,5	11,8	14,6	22,4
Total (%)	25	21	17	30	25	20	29	29	23
Montant dette correspondant	1 685	2 315	1 543	7 819	7 758	4 520	6 699	6 471	3 695
Total devises européennes en % (+ 80% »d'autres devises)	42	39	37	43	37	35	38	41	41
<b>Montant dette LT en devises européennes</b>	<b>2 821</b>	<b>4 335</b>	<b>3 289</b>	<b>11 306</b>	<b>11 606</b>	<b>8 118</b>	<b>8 880</b>	<b>9 051</b>	<b>6 525</b>

Montant en \$ (millions)	<b>Mashrek</b>									
Devises %	<b>Égypte</b>			<b>Liban</b>			<b>Syrie</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	
Dette publique et garantie	27	439	30 549	24 279	358	1 551	7 034	15 108	16 853	15 930
<i>Deutsche mark</i>	<b>12,3</b>	<b>11,2</b>	<b>9,9</b>	<b>5,3</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	
<i>Franc français</i>	<b>14</b>	<b>20,5</b>	<b>15,7</b>	<b>31,7</b>	<b>8,2</b>	<b>15,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	
<i>Yen japonais</i>	8,2	13,2	13,8	0,5	0	0,8	1,8	3,5	3,1	
<i>Livre sterling</i>	<b>2,5</b>	<b>2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,6</b>	<b>1</b>	<b>0,6</b>	
<i>Franc suisse</i>	<b>3</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<i>Dollars U.S.</i>	41,8	34,1	39,8	41	69,2	60,6	86,2	81,9	86,1	
<i>Devises Multiples</i>	8,4	7,4	6,4	9,4	7,4	3,6	3,3	2,7	0,3	
<i>Autre Devises</i>	9,2	9,4	10,8	10,9	14	16,9	5,2	7,7	7,6	
Total (%)	32	36	29	38	9	18	4	4	3	
Montant dette correspondant	8	726	10 967	7 017	137	146	1 266	529	708	462
Total devises européennes en % (+ 80% »d'autres devises)	39	43	38	47	21	32	8	10	9	
<b>Montant dette LT en devises européennes</b>	<b>10</b>	<b>745</b>	<b>13 264</b>	<b>9 114</b>	<b>168</b>	<b>320</b>	<b>2 217</b>	<b>1 157</b>	<b>1 746</b>	<b>1 431</b>



## PARTIE III - Étude régionale

Montant en \$ (millions)			
Devises %	Turquie		
	1990	1995	2000
Dette publique et garantie	38 870	50 327	55 293
<i>Deutsche mark</i>	<b>17,4</b>	<b>16,7</b>	<b>14,6</b>
<i>Franc français</i>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1</b>
<i>Yen japonais</i>	12,1	23,3	12,9
<i>Livre sterling</i>	<b>0,8</b>	<b>1</b>	<b>0,6</b>
<i>Franc suisse</i>	<b>5,2</b>	<b>2,9</b>	<b>0,3</b>
<i>Dollars U.S.</i>	40	38,3	55,2
<i>Devises Multiples</i>	18,9	13,3	2
<i>Autre Devises</i>	4	3	13,4
Total (%)	25	22	17
Montant dette correspondant	9 718	11 122	9 123
Total devises européennes en % (+ 80% »d'autres devises)	28	25	27
Montant dette LT en devises européennes	10 961	12 330	15 051

<b>Total Medit</b>		
(en millions de US \$)		
1990	1995	2000
150 931	172 441	167 232
<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>18%</b>
37 302	41 706	30 208
<b>33%</b>	<b>32%</b>	<b>30%</b>
<b>49 074</b>	<b>55 764</b>	<b>50 829</b>

Source : *Global Development Finance 2002*, The World Bank, Washington D.C.

### **Évolution des flux annuels nets d'endettement externe**

Pour ce qui est des flux annuels relatifs à l'endettement, nous avons déjà vu que ceux-ci étaient négatifs, sauf pour la Turquie, le Liban et les pays balkaniques. Le tableau ci-dessous nous montre ces flux nets par sous-régions géographiques, en y incluant les crédits à court terme et les tirages sur le FMI.

## PARTIE III - Étude régionale

### Tableau 30 Répartition des flux d'endettement externes dans les pays méditerranéens

US \$ Million	Maghreb		Machrek		Balkans		Turquie		Total	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000	1980	2000	1980	2000
<b>I. Remboursements</b>										
Dettes à long terme	3 378	6 404	575	2 381	2 381	1 904	595	14 192	6 929	24 881
FMI	119	133	103	0	70	122	155	87	447	342
Dettes à court terme	54	658	0	794	0	0	1 106	0	1 160	1 452
<b>Total</b>	<b>3 551</b>	<b>7 195</b>	<b>678</b>	<b>3 175</b>	<b>2 451</b>	<b>2 026</b>	<b>1 856</b>	<b>14 279</b>	<b>8 536</b>	<b>26 675</b>
<b>II. Déboursements</b>										
Dettes à long terme	5 994	4 056	3 947	3 596	4 589	3 378	2 475	22 639	17 005	33 669
FMI	278	0	63	0	441	190	640	3 459	1 422	3 649
Dettes à court terme	432	27	609	339	351	22	0	5 440	1 392	5 828
<b>Total</b>	<b>6 704</b>	<b>4 083</b>	<b>4 619</b>	<b>3 935</b>	<b>5 381</b>	<b>3 590</b>	<b>3 115</b>	<b>31 538</b>	<b>19 819</b>	<b>43 146</b>
<b>III. Flux net sur le principal de la dette</b>										
Dettes à long terme	2 616	-2 348	3 372	1 215	2 208	1 474	1 880	8 447	10 076	8 788
FMI	159	-133	-40	0	371	68	485	3 372	975	3 307
Dettes à court terme	378	-631	609	-455	351	22	-1 106	5 440	232	4 376
<b>Total</b>	<b>3 153</b>	<b>-3 112</b>	<b>3 941</b>	<b>760</b>	<b>2 930</b>	<b>1 564</b>	<b>1 259</b>	<b>17 259</b>	<b>11 283</b>	<b>16 471</b>
<b>IV. Paiements d'intérêts.</b>										
Dettes à long terme	2 319	2 988	433	1 232	1 077	767	507	5 005	4 336	9 992
FMI	13	95	18	0	32	43	51	52	114	190
Dettes à court terme	247	79	541	365	177	112	299	1 800	1 264	2 356
<b>Total</b>	<b>2 579</b>	<b>3 162</b>	<b>992</b>	<b>1 597</b>	<b>1 286</b>	<b>922</b>	<b>857</b>	<b>6 857</b>	<b>5 714</b>	<b>12 538</b>
<b>Total service de la dette</b>										
Dettes à long terme	5 697	9 392	1 008	3 613	3 458	2 671	1 102	19 197	11 265	34 873
FMI	132	228	121	0	102	165	206	139	561	532
Dettes à court terme	301	737	541	1 159	177	112	1 405	1 800	2 424	3 808
<b>Total</b>	<b>6 130</b>	<b>10 357</b>	<b>1 670</b>	<b>4 772</b>	<b>3 737</b>	<b>2 948</b>	<b>2 713</b>	<b>21 136</b>	<b>14 250</b>	<b>39 213</b>
<b>Total flux net sur la dette</b>										
Dettes à long terme	297	-5 336	2 939	-17	1 131	707	1 373	3 442	5 740	-1 204
FMI	146	-228	-58	0	339	25	434	3 320	861	3 117
Dettes à court terme	131	-710	68	-820	174	-90	-1 405	3 640	-1 032	2 020
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>-6 274</b>	<b>2 949</b>	<b>-837</b>	<b>1 644</b>	<b>642</b>	<b>402</b>	<b>10 402</b>	<b>5 569</b>	<b>3 933</b>

Source : *Global Development Finance 2002*, The World Bank, Washington D.C.

Même en tenant compte des flux nets positifs très importants qui ont été assurés à la Turquie en 2000, on s'aperçoit que le flux net sur la dette à long terme est resté négatif pour l'ensemble des pays (-1,2 milliard de dollars, contre -7,8 en 1990), mais que ce flux négatif est compensé par les tirages sur le FMI et les nouveaux prêts à court terme dont a joui la Turquie. Évidemment la situation en 2000, comparée à 1990 s'est sensiblement améliorée pour toutes les sous-régions, sauf le Maghreb dont les flux négatifs ont augmenté de 3 milliards à 6,2 milliards de dollars entre ces deux dates. En 1990, la situation négative était en fait bien pire qu'aujourd'hui, puisque le total des flux d'endettement était négatif à hauteur de 7,7 milliards, contre un flux positif en 2000 de 3,9 milliards. C'est ce qui explique une amélioration des indicateurs principaux d'endettement entre ces deux dates (ratio du total de la dette sur les exportations de biens et services et sur le PNB ou les réserves de change, ratio du paiement des intérêts au PNB). Ces ratios se sont aussi améliorés du fait de l'augmentation des prix du pétrole qui ont considérablement soulagé les tensions sur les paiements extérieurs de l'Algérie, dont le service de la dette, ainsi que la réduction importante de dette consentie à l'Égypte en 1991-92.

### PARTIE III - Étude régionale

---

**On remarquera cependant que le poids du service de la dette en valeur absolue a considérablement augmenté. Il est passé de 14,2 milliards de dollars en 1980 à 31,4 milliards en 1990 et 39,2 milliards en 2000.**

\*

\*

\*

En conclusion, on peut dire que les flux de ressources aux pays méditerranéens sont modestes, si l'on exclut les aides de nature purement stratégique, comme à l'Etat d'Israël ou les aides à caractère humanitaire, comme en Bosnie-Herzégovine ou en Territoires palestiniens. En fait, un bilan de ces flux nous permet de tirer les conclusions suivantes.

1. Les montants de flux nets de ressources externes, tels qu'ils apparaissent à la lecture des statistiques de l'OCDE, sont certes importants, en particulier si on les compare aux autres régions.
2. Toutefois, cette constatation doit tenir du fait que ces flux globaux sont très concentrés sur quelques pays stratégiques (Israël, Égypte et Turquie), qui accaparent presque les deux tiers de ces flux.
3. La répartition sectorielle de l'aide a d'ailleurs montré que peu de ressources sont consacrées aux secteurs productifs. Cette conclusion sera confirmée ci-dessous par une analyse détaillée du fichier des projets financés par les pays du CAD dans le cadre de l'Assistance publique au développement.
4. Les flux de ressources externes en Méditerranée servent au mieux à empêcher une dégradation plus forte de la situation des pays ou à maintenir un niveau de vie et de consommation que la productivité des économies locales ne justifie pas toujours.
5. Il en est de même, comme on l'a vu dans la partie consacrée aux ressources internes, des très importants flux de remises d'émigrés qui sont une partie intégrale de ce mécanisme de subvention des économies méditerranéennes, dont le principal problème reste une absence de productivité continue, un manque d'investissement et de mobilisation des ressources locales, en particulier celles du secteur privé.
6. Comparé aux autres régions du monde, la Méditerranée est défavorisée sur le plan des transferts nets de ressources, comme le montre le tableau ci-dessous.

## PARTIE III - Étude régionale

### Tableau 31 Ratio des transferts nets de ressources externes

*en % of PNB ou des exportations de biens et services*

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
<b>Transferts au PNB</b>											
Maghreb	-1,2%	-2,8%	-2,6%	-1,2%	-1,7%	-1,8%	-2,5%	-3,9%	-4,8%	-4,6%	-2,8%
Machrek	8,2%	2,6%	0,8%	2,8%	1,5%	2,6%	3,8%	2,9%	2,2%	3,0%	2,9%
Turquie	-0,2%	0,4%	1,9%	-1,8%	-1,4%	1,9%	4,3%	-1,2%	2,5%	3,3%	1,1%
Pays balkaniques	-	-	3,5%	2,3%	4,0%	9,3%	12,0%	7,6%	12,0%	11,9%	8,9%
<b>Total</b>	-	-	<b>0,6%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>3,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,2%</b>
Asie de l'Est & Pacifique	1,1%	5,1%	4,6%	4,6%	4,9%	4,8%	2,8%	2,5%	1,7%	0,5%	3,2%
Amérique Latine	-0,2%	1,0%	2,0%	2,1%	3,1%	3,4%	4,3%	3,7%	1,7%	0,3%	2,2%
Europe & Asie Centrale	0,2%	2,5%	1,6%	2,5%	3,1%	3,9%	4,3%	2,0%	3,5%	0,8%	2,4%
Asie du Sud	1,1%	2,0%	2,2%	0,8%	1,6%	1,3%	1,1%	0,8%	1,3%	0,4%	1,2%
Afrique Subsaharienne	3,3%	3,7%	4,4%	5,1%	2,8%	4,0%	2,1%	2,9%	3,5%	5,4%	3,7%
<b>Transferts aux exportations</b>											
Maghreb	-4,5%	-9,7%	-9,5%	-4,2%	-5,3%	-5,6%	-7,4%	-12,9%	-14,5%	-11,2%	-8,7%
Machrek	25,8%	7,6%	2,6%	10,5%	5,5%	9,6%	14,7%	14,1%	11,6%	14,7%	11,5%
Turquie	-1,1%	2,4%	12,4%	-7,6%	-6,1%	7,5%	15,6%	-4,1%	9,6%	12,3%	5,0%
Pays balkaniques	-	-	6,0%	4,6%	10,3%	22,7%	29,2%	18,6%	43,4%	37,2%	22,8%
<b>Total</b>	<b>1,3%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>2,4%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>5,6%</b>	<b>10,6%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>6,3%</b>	<b>7,6%</b>	<b>3,7%</b>
Asie de l'Est & Pacifique	4,0%	16,9%	14,9%	14,2%	15,5%	13,8%	7,3%	6,7%	4,0%	1,4%	9,2%
Amérique Latine	-1,1%	6,6%	12,3%	11,9%	17,2%	18,1%	23,1%	10,9%	7,3%	1,1%	11,1%
Europe & Asie Centrale	0,0%	11,7%	5,7%	8,0%	10,1%	12,3%	12,1%	6,6%	8,0%	1,8%	8,4%
Asie du Sud	12,6%	16,8%	19,1%	6,4%	12,9%	10,3%	8,3%	5,4%	8,4%	2,7%	9,2%
Afrique Subsaharienne	11,0%	13,2%	14,7%	16,1%	8,3%	12,5%	7,1%	8,7%	8,8%	13,7%	11,3%
<b>Remises des émigrés au PNB</b>											
Maghreb	3,0%	4,0%	3,5%	4,2%	4,5%	4,0%	3,8%	3,9%	3,7%	2,8%	3,9%
Machrek	10,0%	10,3%	12,6%	7,9%	7,3%	6,7%	6,7%	5,7%	4,2%	4,0%	7,1%
Turquie	2,1%	1,9%	1,6%	2,0%	1,9%	1,9%	2,2%	2,6%	2,4%	2,3%	2,1%
Pays balkaniques	-	-	4,1%	3,7%	3,9%	4,4%	3,1%	3,3%	2,1%	3,0%	3,8%
<b>Total</b>	-	-	<b>4,4%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,6%</b>
Asie de l'Est & Pacifique	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Amérique Latine	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	1,2%	0,9%	0,9%	0,7%
Europe & Asie Centrale	-	-	-	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,4%
Asie du Sud	1,2%	2,0%	2,5%	2,3%	2,9%	2,8%	2,4%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%
Afrique Subsaharienne	1,2%	2,0%	2,5%	2,3%	2,9%	2,8%	2,4%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%

Source: *Global Finance 2002*, World Bank, Washington D.C.

7. Pour concevoir un mécanisme approprié de coopération dans un cadre de croissance durable, il faut tenter d'innover et d'initier des processus de changement des comportements des différents acteurs du développement en Méditerranée.
  - a) Les recettes des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque Mondiale ont permis des ajustements financiers partiels ; elles ne sont pas, cependant, orientées sur les questions de productivité, de comportement du secteur privé, les mécanismes de support à l'innovation et à l'acquisition de maîtrise technologique qui, seules, peuvent en route un processus de développement soutenu avec de forts taux de croissance, comme cela a été le cas des pays du sud est asiatique. Ces recettes ont fait peu de cas des besoins énormes pour le développement des cadres institutionnels adéquats (système judiciaire, organisation professionnelle des syndicats, associations patronales, centres de recherches, stimulation

### **PARTIE III - Étude régionale**

des institutions universitaires et d'enseignement technique pour assurer des laboratoires de recherche à leurs diplômés et créer des liens avec le secteur privé, etc.).

- b) Les aides de l'Union Européenne sont plus diversifiées sur ce plan, en particulier avec les fonds pour capital risque que la BEI peut mettre à disposition des pays bénéficiaires de l'aide ou les programmes de « mise à niveau industrielle ». Toutefois, ces aides souffrent aussi de nombreuses contraintes. En particulier, elles sont souvent très longues à être déboursées et elles font rarement appel à l'expertise locale. Environ 80% des dons d'assistance technique sont dépensés sur des experts européens et des sociétés qui prélèvent des montants élevés au titre de la gestion des contrats.
- c) Les crédits garantis par les pays de l'OCDE sont une autre forme d'aide qui nous semble devenue très nocive. En effet, elle déresponsabilise l'exportateur du pays de l'OCDE qui n'a aucune incitation à s'assurer de la qualité du projet pour lequel sont financées des exportations d'équipements, ainsi que de la capacité du projet à générer le cash-flow nécessaire à ce remboursement.
- d) Inutile de rappeler ici, à nouveau, combien les conflits armés ont pesé lourd sur le développement du bassin méditerranéen. La situation des pays balkaniques et celle des pays du Machrek qui subissent le double poids du conflit israélo-palestinien et de l'embargo et de la mise hors la loi de l'Irak, pèse très lourdement sur la stagnation économique de ces deux régions. En effet, le secteur privé des pays environnants est hésitant à engager des capitaux à long terme dans une région où des incertitudes politiques et militaires continuent de peser lourdement.

### **III. L'aide officielle au développement : l'exploitation du fichier détaillé du CAD 1973-2000**

#### ***Remarques préliminaires***

L'exploitation du fichier du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) permet de faire une idée assez précise des domaines et modalités de l'aide publique au développement que les pays de l'OCDE accordent aux pays méditerranéens.

Le fichier qui porte sur la période 1973-2000 regroupe plus de 28 000 lignes, représentant chacune une opération d'aide, en crédit ou en don, aux pays concernés. Une courte description accompagne chaque projet. Celle-ci ne permet pas toujours de saisir la nature détaillée de l'action, mais elle permet au moins d'identifier le domaine d'intervention.

Un inconvénient majeur du fichier est son manque d'homogénéité, en particulier l'irrégularité de certaines déclarations fournies par les donateurs. Ainsi, certains organismes internationaux ne sont pas déclarants ou d'autres n'ont déclaré que durant certaines années. De même, les aides de la Commission européennes n'ont figuré que durant quelques années dans le fichier.

Un autre inconvénient est le fait que certaines rubriques regroupant les actions censées être homogènes dans un même domaine, contiennent en fait des actions de nature très différentes. Il en est ainsi en particulier pour les rubriques relatives à la « gestion » ou la « planification » de certains secteurs, mais où l'on trouve des projets d'infrastructures relatives à ce secteur et non point uniquement des actions de soutien à la gestion ou à la planification. On trouve aussi certaines erreurs d'affectations de projets des rubriques qui ne correspondent pas à la nature du projet ou de l'aide accordée. Comme on le verra, dans certains cas, lorsque les montants en cause sont très importants, cette mauvaise affectation contribue à fausser les chiffres globaux par domaine d'intervention. Dans la mesure du possible, nous avons signalé ces erreurs d'affectations.

Cependant, le fichier portant sur 27 années et indiquant pour chaque action le donateur (et l'agence nationale qui débourse l'aide) ainsi que le bénéficiaire, est suffisamment riche pour que l'on puisse en tirer des enseignements sur la nature et la qualité des actions d'aide.

## **PARTIE III - Étude régionale**

---

On remarquera, par ailleurs, que les montants sont les montants « engagés » et non point les montants « déboursés » effectivement. Il peut donc arriver que des projets soient annulés ou exécutés partiellement puis arrêtés. Les chiffres d'aide sont donc à prendre de façon indicative.

Nous avons exclu de l'analyse les engagements projets de 2001 dans la mesure où les informations, au moment où le fichier a été remis en 2002, étaient encore très partielles sur cette année.

### **Analyse des principaux agrégats**

#### **1. Le montant total des engagements sur la période**

- ✓ Le montant des engagements au titre des projets et actions d'aide s'est élevé à \$ 123,4 milliards durant la période considérée, soit 27 années.
- ✓ Il s'agit d'un montant considérable dont on peut estimer qu'il aurait dû contribuer substantiellement à briser la tendance lourde au déclin des pays méditerranéens en développement et à réduire l'asymétrie existante entre la méditerranée européenne du nord-ouest (Italie, France, Espagne) et la méditerranée balkanique, asiatique et africaine.
- ✓ Il est donc important d'essayer de comprendre, par l'analyse des données disponibles, les raisons pour lesquelles les 28 000 projets et actions n'ont pas eu un impact plus important sur les économies des pays bénéficiaires.

#### **2. Les principaux donateurs**

- ✓ La première constatation que l'on peut faire est que les pays européens ne sont pas les principaux apporteurs d'aide et de projets aux pays méditerranéens.
- ✓ En effet, sur les 124 milliards de dollars recensés dans le fichier, 40,8 milliards seulement, soit 33,1%, proviennent de donateurs européens. Du fait que les aides de la Commission Européenne et de la BEI n'apparaissent plus dans le fichier à partir de 1985, cela peut expliquer en partie la part modeste des pays de l'Union dans le total.
- ✓ Dans le groupe des pays européens, l'Allemagne est le plus important donateur avec 43,1% du total d'aide du groupe des pays européens (14,3% du total de tous les donateurs). Elle est suivie par la France (22,4% du groupe et 7,4% du total de tous les donateurs) et l'Italie (11,5% et 3,8% respectivement).
- ✓ Ce sont les États-Unis qui tiennent de loin la première place dans les aides du CAD à destination des pays méditerranéens. Leurs engagements se sont élevés durant la période à \$ 62,8 milliards, soit 59,9% du total des engagements et 79,8% des engagements des pays de l'OCDE autres que les membres de l'Union européenne. Comme on le verra, cependant, la place qu'occupent les États-Unis est due à l'aide très importante qu'ils fournissent à l'Etat d'Israël et à l'Égypte.
- ✓ Les apports du Japon ne sont pas non plus négligeables puisqu'ils se sont élevés à \$ 12,1 milliards, soit 9,8% du total et 15,4% des apports des pays de l'OCDE autres que ceux de l'UE.

Le tableau suivant résume la répartition par donateurs de l'ensemble des engagements des pays de l'OCDE pour la période 1973-2000.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 32 Répartition du total des engagements d'ADP par donateurs  
(1973-2000)  
en milliers de US \$**

Nom du donateur	<i>Grand Total</i>		
AUTRICHE	1 504 900	3,7%	1,2%
AUTRICHE	83 917	0,2%	0,1%
BELGIQUE	515 396	1,3%	0,4%
BELGIQUE	46 974	0,1%	0,0%
CEC (EDF)	1 084 298	2,7%	0,9%
DANEMARK	528 155	1,3%	0,4%
DANEMARK	37 224	0,1%	0,0%
FINLANDE	401 867	1,0%	0,3%
ITALIE	4 686 521	11,5%	3,8%
FRANCE	9 138 786	22,4%	7,4%
ALLEMAGNE	17 596 126	43,1%	14,3%
HOLLANDE	1 717 112	4,2%	1,4%
PORTUGAL	17 443	0,0%	0,0%
ESPAGNE	1 315 828	3,2%	1,1%
SUÈDE	853 150	2,1%	0,7%
ROYAUME-UNI	1 323 072	3,2%	1,1%
IRLANDE	9 081	0,0%	0,0%
<b>Total UE</b>	<b>40 859 850</b>	<b>100%</b>	<b>33,1%</b>
IBRD	87 000		0,1%
IDA	2 236 690		1,8%
IDA	587 800		0,5%
IFAD	459 988		0,4%
IFAD	25 000		0,0%
AFD F	335 138		0,3%
UNDP	24 583		0,0%
UNICEF	1 812		0,0%
<b>Total Multilatéral</b>	<b>3 758 010</b>		<b>3,0%</b>
AUSTRALIE	213 317	0,3%	0,2%
JAPON	12 148 073	15,4%	9,8%
NOUVELLE-ZÉLANDE	297	0,0%	0,0%
NORVÈGE	823 432	1,0%	0,7%
SUISSE	889 887	1,1%	0,7%
CANADA	1 875 192	2,4%	1,5%
ÉTATS-UNIS	62 836 225	79,8%	50,9%
<b>Total autre OCDE</b>	<b>78 786 424</b>	<b>100%</b>	<b>63,8%</b>
<b>Grand Total</b>	<b>123 404 284</b>		<b>100%</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

- ✓ En fait, il y a une concentration des aides qui est très importante en Méditerranée. Quatre pays, les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et la France ont engagé 82,4% du total de l'aide. Si l'on exclut les projets des organismes internationaux inscrits au fichier, le pourcentage est encore plus élevé (85%). Si les États-Unis et la France continuent d'exercer en Méditerranée une influence politique qui peut justifier l'importance, inégale d'ailleurs, de leur contribution, il n'en est pas de même de l'Allemagne et du Japon dont les contributions sont dues à l'importance de leurs économies et à leur politique de maintien de leur influence commerciale.

**3. Les principaux bénéficiaires**

Une concentration non moins forte de la répartition des actions et des projets peut être remarquée au niveau des bénéficiaires.

L'Égypte a, en effet, reçu \$ 49 milliards, soit 39,7% du total des engagements durant la période étudiée. Elle est suivie par Israël qui a reçu \$ 28,8 milliards, soit 23,4% du total. Ces deux pays ont donc été les bénéficiaires de 63,1% de l'aide des pays de l'OCDE. Si l'on ajoute les trois autres grands bénéficiaires, soit la Turquie (9,7%), le Maroc (6,8%) et la Tunisie (5,1%), la concentration de l'aide sur cinq pays atteint 84,7%.

**Tableau 33 Répartition des engagements d'ADP par pays bénéficiaires  
(1973-2000)**

(en millions de US \$)	<b>Grand Total</b>	<b>% Groupe</b>	<b>% Total</b>
ALBANIE	1 746 732	18,3%	1,4%
BOSNIE-HERZÉGOVINE	3 230 939	33,9%	2,6%
CROATIE	359 922	3,8%	0,3%
FRY-SERBIE & MONTÉNÉGRO	1 244 250	13,0%	1,0%
KOSOVO	1 127 250	11,8%	0,9%
SLOVÉNIE	95 940	1,0%	0,1%
MONTÉNÉGRO	759	0,0%	0,0%
STS EX-YOUGOSLAVIE unsp	1 735 831	18,2%	1,4%
<b>Total Balkans</b>	<b>9 541 623</b>	<b>100%</b>	<b>7,7%</b>
ALGÉRIE	2 769 333	15,8%	2,2%
MAROC	8 400 108	48,0%	6,8%
TUNISIE	6 317 596	36,1%	5,1%
LIBYE	22 492	0,1%	0,0%
<b>Total Maghreb</b>	<b>17 509 530</b>	<b>100%</b>	<b>14,2%</b>
ÉGYPTE	49 000 712	88,9%	39,7%
LIBAN	1 251 223	2,3%	1,0%
TERRITOIRES PALESTINIENS	2 137 426	3,9%	1,7%
SYRIE	2 721 641	4,9%	2,2%
<b>Total Machrek</b>	<b>55 111 001</b>	<b>100%</b>	<b>44,7%</b>
ISRAEL	28 817 151	69,9%	23,4%
CHYPRE	353 500	0,9%	0,3%
MALTE	132 678	0,3%	0,1%
TURQUIE	11 938 801	28,9%	9,7%
<b>Total pays non arabes</b>	<b>41 242 131</b>	<b>100%</b>	<b>33,4%</b>
<b>Grand Total</b>	<b>123 404 284</b>		<b>100%</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

Comme on peut le voir, la répartition par sous-zones bénéficiaires est très inégale elle-aussi.

- ✓ En effet, les pays méditerranéens balkaniques n'ont reçu que 7,7% de l'aide, dont les montants ont été engagés principalement après l'effondrement de l'ex-Yougoslavie.
- ✓ Les pays du Maghreb, en dépit de leurs liens commerciaux privilégiés avec les pays méditerranéens de l'UE, n'ont reçu que 14,2% de l'aide.
- ✓ Les pays du Machrek, quant à eux, ont reçu 44,7% de l'aide ; 89% des montants engagés sur ce groupe de pays a été en faveur de l'Égypte.



### **PARTIE III - Étude régionale**

---

- ✓ Enfin, dans le groupe des pays non-arabes, Israël a été bénéficiaire de 69,9% des engagements envers le groupe et la Turquie de 28,9% ; la part de ces deux pays représente 33% du total des engagements.
- ✓ La répartition sur les bénéficiaires est assez différente entre les pays de l'UE et les autres pays de l'OCDE.
- ✓ L'aide des États-Unis, en effet, a été massivement concentrée sur l'Égypte et Israël et c'est pourquoi les pays du Machrek (47,7% du total des engagements américains) et les pays non-arabes (46,5%) ont concentré 84,2% de l'aide américaine.
- ✓ Pour l'UE, en revanche, la répartition des engagements est plus équilibrée avec 36,9% sur les pays du Machrek, 30% sur ceux du Maghreb, 21,2% sur les pays non-arabes et 11,9% sur les pays balkaniques.
- ✓ Il est intéressant de constater que la France et l'Allemagne, dans le groupe des pays de l'UE, concentrent leurs aides sur les pays du Maghreb (55,1% pour la France et 16,9% pour l'Allemagne) et ceux du Machrek (36,3% pour la France et 39,2% pour l'Allemagne), alors que d'autres pays européens concentrent leurs engagements sur les pays balkaniques, en particulier l'Irlande (89%), le Portugal (66,9%) , les Pays-Bas (44,6%, mais presque autant avec 42% sur les pays du Machrek), la Suède (41,1%) et le Royaume-Uni (37,5%).
- ✓ L'Italie distribue ses engagements à égalité entre le Maghreb et le Machrek (35,2% et 36,8% respectivement), alors que l'Espagne les concentre sur le Maghreb (72,2%).

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 34 Répartition de l'ensemble des engagements d'ADP**

Nom du donateur	Total pays balkaniques	Total Maghreb	Total Machrek	Total pays non-arabes	Grand Total
AUTRICHE	32,5%	44,0%	11,9%	11,7%	100%
AUTRICHE	0,3%	53,7%	38,5%	7,5%	100%
BELGIQUE	8,5%	47,1%	29,4%	14,9%	100%
BELGIQUE	0,0%	23,7%	23,4%	52,8%	100%
CEC (EDF)	0,0%	20,3%	41,3%	38,4%	100%
DANEMARK	3,9%	9,0%	86,6%	0,6%	100%
DANEMARK	0,0%	8,9%	91,1%	0,0%	100%
FINLANDE	23,7%	1,6%	68,7%	6,0%	100%
FRANCE	2,1%	55,1%	36,3%	6,4%	100%
ALLEMAGNE	7,6%	16,9%	39,2%	36,3%	100%
IRLANDE	80,9%	0,0%	19,1%	0,0%	100%
ITALIE	18,8%	35,2%	36,8%	9,1%	100%
PORTUGAL	66,9%	9,0%	24,0%	0,0%	100%
ESPAGNE	13,6%	72,2%	10,7%	3,5%	100%
HOLLANDE	44,6%	8,3%	42,0%	5,0%	100%
SUÈDE	41,1%	24,9%	31,2%	2,8%	100%
ROYAUME-UNI	37,5%	4,7%	29,9%	27,9%	100%
<b>Total UE</b>	<b>11,9%</b>	<b>30,0%</b>	<b>36,9%</b>	<b>21,2%</b>	<b>100%</b>
AUSTRALIE	24,1%	0,1%	70,7%	5,2%	100%
JAPON	2,8%	19,9%	52,4%	24,9%	100%
CANADA	11,3%	38,0%	40,4%	10,4%	100%
NOUVELLE-ZÉLANDE	77,2%	0,0%	22,8%	0,0%	100%
NORVÈGE	67,7%	1,3%	30,2%	0,9%	100%
ÉTATS UNIS	3,0%	2,8%	47,7%	46,5%	100%
SUISSE	52,4%	5,5%	33,4%	8,7%	100%
<b>Total autre OCDE</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>47,9%</b>	<b>41,3%</b>	<b>100%</b>
<b>Total Général</b>	<b>7,7%</b>	<b>14,2%</b>	<b>44,7%</b>	<b>33,4%</b>	<b>100%</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

#### 4. Les domaines des actions et des projets

4.1.1. Il y a 198 rubriques de classement de l'ADP dans le fichier. Afin de les analyser, il convient de les regrouper par domaine d'action et secteur d'intervention. Nous avons ainsi regroupé les 198 rubriques en 24 domaines d'intervention.

4.1.2. Ces domaines peuvent être eux-mêmes classés de la façon suivante :

## PARTIE III - Étude régionale

### Tableau 35 Répartition des différents types d'aide (1973-2000)

en millions de US \$

	Montant	% dans la catégorie	% au total
<b><i>Intervention dans les secteurs économiques</i></b>			
Eaux	9 424,4	22,0%	7,6%
Energie	9 004,0	21,1%	7,3%
Agriculture	7 492,4	17,5%	6,1%
Transport	5 060,7	11,8%	4,1%
Industrie	4 273,7	10,0%	3,5%
Finance	3 639,5	8,5%	2,9%
Commerce	2 036,8	4,8%	1,6%
Télécommunications	1 788,8	4,2%	1,4%
Tourisme	53,2	0,1%	0,0%
<b>Total</b>	<b>42 773,5</b>	<b>100%</b>	<b>34,6%</b>
<b><i>Intervention dans les autres domaines</i></b>			
Aide humanitaires	5 287,7	23,8%	4,3%
Support institutionnel	4 504,5	20,2%	3,6%
Education	3 227,2	14,5%	2,6%
Projets multisectoriels	2 069,8	9,3%	1,7%
Environnement	1 600,6	7,2%	1,3%
Social	1 515,2	6,8%	1,2%
Promotion de la démocratie	1 442,5	6,5%	1,2%
Santé	1 060,8	4,8%	0,9%
Recherche & enseignement professionnel	747,0	3,4%	0,6%
Culture et loisirs	357,2	1,6%	0,3%
PME	220,7	1,0%	0,2%
Emploi	206,7	0,9%	0,2%
Artisanat	3,9	0,0%	0,0%
Lutte contre la drogue	0,8	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>22 244,6</b>	<b>100%</b>	<b>18,0%</b>
<b>Soutien macro-économique</b>	<b>57 485,7</b>		<b>46,5%</b>
<b>Non alloués ou non spécifiés</b>	<b>1 234,6</b>		<b>1,0%</b>
<b>Coûts administratifs</b>	<b>14,5</b>		<b>0,0%</b>
<b>Total général</b>	<b>123 752,9</b>		<b>100%</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

- 4.2. Comme on peut le voir, la plus grande partie des montants d'ADP (46,5%) a été consacrée à des actions relatives au soutien macro-économique général (aides à la balance des paiements, support budgétaire, rééchelonnements de dettes). L'aide aux différents secteurs économiques représente environ un tiers de l'aide (34,6%), cependant que l'aide dans les autres domaines qui touchent plus directement aux éléments du développement durable ne représentent que 18% du total des montants alloués.
- 4.3. Il y a une très grande concentration de l'aide sur quelques actions. Les rubriques suivantes représentent plus de 50% des aides engagées :

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 36 Les huit premières rubriques d'aide  
Années 1973-2000**

	Montant (en milliers de \$)	% au total	% cumulé
Support budgétaire	16 419 791	13,27%	
Rééchelonnement de dettes	10 770 215	8,70%	22%
Support à la balance des paiements	7 970 206	6,44%	28,4%
Aide à l'importation (matières premières)	7 496 942	6,06%	34,5%
Aides alimentaires	6 092 997	4,92%	39,4%
Alimentation en eau (grands systèmes)	5 149 945	4,16%	43,6%
Aides à l'importation (biens d'équipement)	4 843 864	3,91%	47,5%
Soutien aux systèmes financiers	3 195 560	2,58%	50,1%
<b>Total</b>	<b>61 939 520</b>	<b>50,1%</b>	

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

Comme on peut le voir, aucune de ces actions n'est liée au développement durable. Il s'agit de financements destinés à maintenir le niveau de vie des pays bénéficiaires sans toucher vraiment aux mécanismes de la croissance pour les orienter vers des processus de développement durable.

**Mais il y a aussi dans chaque rubrique une très forte concentration sur quelques grands projets.** Ainsi un projet de centrale électrique de 600 MW en Syrie, financé par le Japon en 1995 s'est élevé à \$ 485 millions ; il s'agit du plus gros projet dans le fichier. En Turquie, l'approvisionnement en eau de la ville d'Istanbul assuré par le Japon a fait l'objet d'un financement de \$ 389 millions en 1996. Toujours pour la Syrie et financé par le Japon un projet de centrale électrique au gaz s'est élevé à \$ 384 millions engagés en 1991. Le Japon a aussi engagé en faveur de la Banque agricole de développement en Turquie un montant de \$ 255 millions en 1989 ; l'Allemagne a financé une usine d'engrais chimiques en Egypte pour \$ 221,5 millions en 1988 ; l'Autriche a assisté l'Algérie en matière de réseau ferroviaire pour \$ 219 millions en 1982. Les autres montants importants en matière de projets concernent l'eau et les égouts, la vente de navires de transport d'eau (en faveur d'Israël), l'électricité, les routes, l'irrigation, les télécommunications.

En fait, 262 lignes projets concentrent 56% des montants (\$ 69,3 milliards) qui sont tous au-dessus de \$ 70 millions. 1564 lignes concernent des projets compris entre \$ 10 et \$ 70 millions. Il y a donc 1 826 lignes projets dans le fichier du CAD, sur un total de 20 856 lignes, soit moins de 10% du total des lignes, qui concentrent 86% des montants d'aide, soit \$ 106,4 milliards sur \$ 123,7 milliards. Évidemment dans les 269 lignes de projets au-dessus de \$ 70 millions, une bonne partie représente les aides macro-économiques sous diverses formes, dont les montants individuels atteignent pour l'Égypte et Israël entre un milliard et 2 milliards et demi. 999 lignes sont pour des projets compris entre \$ 5 et 10 millions ; 848 lignes sont pour des projets compris entre \$ 3 et 5 millions ; 2 422 lignes sont pour des projets compris entre \$ 1 et 3 millions. Le reste, soit 14 762 lignes sont pour des projets au-dessous de un million de dollars. Ces données sont résumées dans le tableau suivant.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 37 Répartition des aides par nombre et montant des actions et projets- 1973-2000**

<i>En milliards de dollars</i>	Nombre d'actions et projets	<i>% au total</i>	Montant	<i>% au total</i>
Au dessus de \$ 70 millions	269	1,3%	69,3	56,0%
Entre 50 et 70 millions	142	0,7%	8,1	6,5%
Entre 30 et 50 millions	264	1,3%	9,9	8,0%
Entre 10 et 30 millions	1 149	5,5%	19,1	15,4%
Entre 10 et 5 millions	999	4,8%	7	5,7%
Entre 3 et 5 millions	848	4,1%	3,3	2,7%
Entre 1 et 3 millions	2 422	11,6%	4,2	3,4%
Au-dessous de un million	14 762	70,8%	2,8	2,3%
<b>Total</b>	<b>20 855</b>	<b>100%</b>	<b>123,7</b>	<b>100%</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

Les aides et projets au dessus de \$ 70 millions de dollars, dont le total s'élève à \$ 69,3 milliards présentent un degré de concentration exceptionnel, aussi bien chez les donateurs que chez les bénéficiaires, comme il ressort du tableau ci-dessous.

**Tableau 38 Concentration de l'aide pour les montants supérieurs à \$ 70 millions (1973-2000)**  
en milliard de dollars

	Égypte	Israël	Turquie	Total des trois pays	Autres bénéficiaires	Total	<i>% au total</i>
États-Unis	20,7	26,2	2	48,9	0,8	49,7	71,7%
Japon	3	0	2,7	5,7	2,3	8	11,5%
Allemagne	3,3	0,8	1,6	5,7	1	6,7	9,7%
Total des trois donateurs	27	27	6,3	60,3	4,1	64,4	92,9%
Autres donateurs	2,8	0	0,3	3,1	1,8	4,9	7,1%
Total des aides et projets	29,8	27	6,6	63,4	5,9	69,3	100%
<i>% au total</i>	43,0%	39,0%	9,5%	91,5%	8,5%	100%	

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

4.4. Certaines formes d'aide ont perdu de leur importance au cours des années. Il en est ainsi pour la plupart des aides que nous avons regroupées sous le domaine « soutien macro-économique»

### 4.5.1. Soutien macro-économique

- ✓ C'est ainsi que le rééchelonnement et refinancement de dette a surtout été pratiqué à la suite de la première Guerre du Golfe et c'est l'Égypte qui en a été le principal bénéficiaire (9,4 milliards de dollars sur un total de 10,5 milliards) entre 1991 et 1994 pour prix de son ralliement à la coalition pour libérer le Koweït. Après cette date les montants sont insignifiants. Avant 1990, le seul montant significatif (\$203 millions) avait été attribué en 1981 à la Turquie qui connaissait une crise de paiements extérieurs.
- ✓ L'effacement de dettes a porté sur \$ 2,3 milliards, dont l'Égypte pour \$ 1,8 milliard (soit 78,7% du total) et la Bosnie pour \$ 330 millions (soit 14,2% du total) ont été les principaux bénéficiaires.
- ✓ Il en est de même pour l'aide alimentaire (très pratiquée par les Etats-Unis) qui a porté sur \$ 6,1 milliard et dont le montant a été massivement consacré à l'Égypte (71,5% du total), ainsi qu'au Maroc (13,5%) et à la Tunisie (6,1%). Cette forme d'aide disparaît dans les années 1990.

## PARTIE III - Étude régionale

- ✓ En revanche, pour l'aide à la balance des paiements qui a porté sur \$ 8 milliards, il est intéressant de constater que celle-ci a considérablement décrué durant les années quatre-vingt où la Turquie et Israël en ont été les bénéficiaires quasi-exclusifs, pour reprendre dans les années quatre-vingt dix en faveur de l'Etat d'Israël presque exclusivement. En fait, Israël a bénéficié durant la période étudiée de 81,4% du total de cette forme d'aide et la Turquie de 14,4%<sup>26</sup>.
- ✓ L'aide aux importations (matières premières et biens d'équipements) a diminué, elle aussi, considérablement ces dernières années. Elle a porté sur \$ 7,5 milliards pour les aides à l'importation de matières premières (commodities) et \$ 4,8 milliards pour les aides à l'importation de biens d'équipements, soit au total \$ 12,3 milliards. Pour l'importations de matières premières, elle a surtout profité à l'Égypte (40,9% du total), à la Turquie (20,1%) et à Israël durant les années 1975-77 (13,5%). L'aide à l'importation de biens d'équipements a disparu depuis 1993 ; 55,4% de cette aide a été attribuée à l'Égypte et 24,8% à Israël. Cette évolution correspond à l'évolution générale des aides où les garanties à l'exportation ou les protocoles financiers bilatéraux sont en voie de disparition, conformément à la politique générale des pays du CAD.
- ✓ La privatisation est une forme d'aide qui s'est concrétisé à partir de 1996 seulement. Les engagements se sont élevés à \$ 807 millions, dont \$ 756 en 2000. L'Égypte avec 50% des montants, la Serbie avec 26% et la Bosnie avec 12% sont les principaux bénéficiaires.
- ✓ L'ajustement structurel n'a porté que sur \$ 419 millions, concentrés sur le Maroc (23,6%), la Tunisie (47,5%) et la Turquie (15,8%).
- ✓ Les autres rubriques ne sont pas significatives, en raison de la modicité des montants engagés. On remarquera, en particulier, que la conversion de dette en action de développement n'a porté que sur \$ 17,5 millions. Cette rubrique ne comprend que trois opérations de conversion par l'Espagne dont deux en faveur du Maroc (\$ 9 millions) et une de l'Égypte (\$ 8,7 millions). Ces opérations ont eu lieu en 1997 et 2000.

### 4.5.2 Interventions sectorielles

#### 4.5.2.1 Interventions ayant un impact sur le développement durable

- Agriculture (forêt, élevage, pêche, développement rural, services financiers et autres pour l'agriculture, agro-industries, ressources hydrauliques pour l'agriculture, recherche et gestion, etc). Le nombre de rubriques dans ce secteur s'élève à 31. Certaines rubriques sont très similaires. Le montant des engagements a été de \$ 7,5 milliards, soit 6,1% de l'ensemble. Les forêts, la pêche et l'élevage font l'objet de peu d'engagements (\$ 646 millions, dont la moitié pour la pêche); les montants importants sont consacrés au « développement rural » (\$ 726 millions), au « développement agricole » (\$ 726 millions), aux services financiers pour l'agriculture (\$ 802 millions) et à l'irrigation (\$ 1,7 milliard).
- Éducation (tous niveaux : 14 rubriques). Le montant des engagements a été de \$ 3,2 milliards, soit 2,6% du total.
- Santé (les rubriques comprennent aussi des actions dans la recherche médicale et la formation professionnelle). Le montant des engagements s'est élevé à \$ 1,3 milliards, soit 1,1% du total.
- Social (les rubriques au nombre de huit comprennent le planning familial, les constructions à bon marché, les services sociaux et la nutrition). Le montant des engagements a été de \$ 1,5 milliard, soit 1,2% du total. Si on y ajoute les actions en faveur de l'emploi (\$ 206,7 millions), la part du social augmente à 1,4%. Il faut aussi prendre en considération les montants du domaine « aide multi-sectorielle » (voir ci-dessous) qui sont le plus souvent consacrés à des projets de nature sociale.
- Environnement (12 rubriques, comprenant les différents types d'énergie renouvelables, la recherche, le soutien à la gestion, les actions en matière de protection, le développement urbain). Le montant des engagements n'a été que de \$ 1,5 milliard, soit 1,2% du total. La rubrique la plus importante dans ce secteur a été le *développement urbain* (\$ 683,6 millions, soit environ 40% du total du secteur), suivie

<sup>26</sup> En réalité, l'aide à ces deux pays au titre de la balance des paiements est encore plus importante si on prend en considération les erreurs d'affectations, qui seront mentionnés ci-dessous, pour certains montants relatifs à ces deux pays et qui portent sur plus de \$ 3,5 milliards qui sont en réalité des aides à la balance des paiements.

## PARTIE III - Étude régionale

du *support aux politiques environnementales* (\$ 341 millions) où les aides se sont développées à partir des années quatre-vingt dix, puis de la *protection de la biosphère* (\$ 221,8 millions dont \$213,2 à l'Égypte), puis de *l'énergie éolienne* (\$ 128,1 millions dont \$ 118,2 à l'Égypte et le reste au Maroc et à la Tunisie), enfin du *traitement des déchets* (\$ 112,3 millions répartis sur 13 pays). Les autres rubriques (préservation des sites, énergie solaire, biomasse, recherches sur l'environnement, éducation pour l'environnement, etc n'ont bénéficié que de montants réduits.

- ✓ Aide multi-sectorielle : il s'agit le plus souvent de projets à caractère sociaux (financement des fonds social, projets communaux, assistance aux PME et micro-crédits, etc.). Le montant représente \$ 2,1 milliards, soit 1,7% du total des engagements. Comme pour beaucoup de domaines, quelques projets portent sur des montants très élevés : ainsi les États-Unis en 2000 engagent \$ 221 millions sur l'Égypte, l'Espagne en 1990 engage \$ 125 millions sur l'Algérie et la France en 1989 sur le même pays \$ 106 millions. Si l'on cumule les aides dans le domaine social et celles multi-sectorielles, on obtient un montant d'engagements de \$ 3,6 milliards, soit près de 3% du total des engagements, ce qui reste quand même faible.

L'ensemble de ces actions représente \$ 17,3 milliards, y compris l'action en faveur des PME (\$ 220,7 millions) et de l'artisanat (\$3,9 millions), soit 14% du total des engagements durant la période étudiée.

### 4.5.2.2. Interventions sectorielles classiques

- Énergie (17 rubriques portant sur la génération et la distribution, les différents types de centrales – à charbon, à fuel, à gaz, hydraulique). En réalité, il semble s'agir surtout de constructions de centrale électriques. Le total des engagements s'est, en effet élevé à \$ 9 milliards, dont 4,2 milliards pour la construction de centrales électriques (\$1,6 milliard pour les centrales hydroélectriques et \$ 2,1 milliards pour les centrales à combustible liquide et \$ 607 millions pour les centrales à gaz), \$ 3 milliards pour la transmission et la distribution d'énergie électrique. Le montant des engagements représente 7,3% du total.
- L'eau (7 rubriques, comprenant les grands systèmes et les petits systèmes, le transport de l'eau et le support à la gestion et à l'administration). Le total des engagements s'élève à \$ 9,5 milliards, soit 7,7% de l'ensemble des engagements, dont \$ 5,1 milliards aux grands systèmes et \$ 500 millions seulement aux petits systèmes, \$ 1,5 milliard à la distribution et \$ 2 milliards de support à la gestion et l'administration, dont la majeure partie est constituée de travaux urbains pour l'approvisionnement en eaux potables de grandes villes, telles qu'Istanbul, le Caire et Ankara.
- Transports (5 rubriques, comprenant le transport aérien, par rail et par route, en plus de l'aide à la fabrication d'équipements de transport et à la politique et la gestion du secteur). Le total des engagements s'est élevé à \$ 5,1 milliards, soit 4,1% du total, répartis également entre le rail (41% du total de ce secteur) et la route (40,8%). Mais la concentration sur les bénéficiaires est très grande dans les deux cas. Pour le rail, l'Égypte a bénéficié de 38,2% des engagements, la Turquie de 28% et la Tunisie de 16% ; pour les routes, 43,1% des engagements ont été à la Turquie, 15,7% à Israël et 14,1% au Maroc. Les prêts de support à la politique et la gestion du secteur sont encore plus concentrés, avec 70,1% à l'Algérie et 8% à l'Albanie.
- Industrie (19 rubriques, dont différents types d'industries, stockage, développement industriel et assistance à la politique et gestion du secteur). Le total des engagements au titre de cette rubrique s'est élevé à \$ 4,3 milliards, soit 3,5% du total des engagements. Il faut remarquer que les industries les plus aidées sont des industries fortement polluantes, tels que les ciments (\$ 817 millions) et la production d'engrais chimiques (\$ 432 millions). La rubrique « développement industriel » qui s'élève à \$ 1,7 milliards, soit 39% du total des engagements dans le secteur industriel, comprend les lignes de crédits faites aux banques de développement industriel des pays bénéficiaires. L'Égypte a bénéficié de 29% de cette rubrique et Israël (entre 1973 et 1986) de 31% ; la Turquie (13%) et la Tunisie (11%) sont les deux autres grands bénéficiaires de cette rubrique. La rubrique « support à la politique et la gestion industrielle » qui s'élève à \$ 266 millions comprend aussi le financement de projets industriels. C'est encore l'Égypte qui est le plus gros bénéficiaire d'aide au titre de cette rubrique avec 60,8% du total ; viennent ensuite la Tunisie et la Turquie avec 8% pour chacune.

## PARTIE III - Étude régionale

- Secteur financier (4 rubriques, dont assistance à la politique de et gestion du secteur, intermédiaires financiers officiels, institutions monétaires et intermédiaires financiers informels). Le total s'est élevé à \$ 3,6 milliards, soit 2,9% du total des engagements. 87% des aides a été consacré à l'assistance à la gestion du secteur. Les montants attribués pour ce secteur sont extrêmement concentrés sur deux bénéficiaires : l'Égypte (49%) et Israël (38%) ; la Turquie (6,3%) et la Bosnie (3,5%) sont les deux autres principaux bénéficiaires. Ces quatre pays ont donc concentré 96,5% des aides engagées au titre de ce secteur. La rubrique principale comprend un pot pourri d'aides, allant des transferts « cash » à Israël, l'Égypte et la Turquie, à l'assistance au secteur privé par des lignes de crédit, à l'assistance au développement des institutions boursières et à la privatisation.
- Le commerce (4 rubriques, dont disponibilité de services pour le développement du secteur privé, dit « business services », promotion des exportations, politique commerciale, commerce de gros et de détail). Le montant engagé sur ce secteur s'est élevé à \$ 2 milliards, soit 1,6% du total des engagements. 94,4% des montants sont consacrés au développement des activités de support du secteur privé. Les engagements au titre de cette rubrique ne débutent qu'en 1991 ; ils sont massivement concentrés sur l'Égypte (66,4%), sur la Bosnie (12%) et sur la Turquie (8%). Cette rubrique comprend des aides à la privation, la création de « business centers », des crédits aux SME, ainsi que le financement de réformes en vue de stimuler le secteur privé.
- Les télécommunications (sans rubrique de détail) : \$ 1,5 milliard, soit 1,2% du total. Il s'agit exclusivement de fourniture de matériel de télécommunication, le plus souvent par des prêts. La concentration des bénéficiaires, comme dans les autres domaines est forte : l'Égypte (56%), la Tunisie (19%), le Maroc (9%) et Israël (5,1%) sont les principaux bénéficiaires.

L'ensemble de ces actions sectorielles a représenté \$ 42,4 milliards, soit 35% du montant total des engagements. Toutefois, si l'on soustrait l'aide à l'Égypte, Israël, la Turquie et la Bosnie, le solde disponible pour les autres pays est considérablement réduit.

### 4.5.3. Support institutionnel

Nous avons regroupé ici huit rubriques importantes dont :

- Planification et support aux politiques de développement dont le montant représente \$ 2,3 milliards, soit 50,4% du total des engagements au titre du support institutionnel. La rubrique, comme celle qui suit, est artificiellement gonflée par une erreur d'imputation d'une ligne de \$ 1,2 milliard en faveur d'Israël en tant que transfert « cash » de fonds, dont nous avons identifié un montant similaire dans le secteur financier à la rubrique « appui général au secteur ». Sans ce montant, les engagements ne sont plus que de \$ 1,1 milliard, dont 72,4% est consacré à l'Égypte et 16,1% à la Bosnie. Les engagements d'aide sur cette rubrique ne commencent qu'en 1985 avec le début de la mise en place des actions d'ajustement structurel sous l'impulsion de la BM et du FMI.
- Services d'appuis à l'administration publique dont le montant représente \$ 1,6 milliard, soit 36,4% du total. Cette rubrique comprend un pot pourri d'actions diverses, allant du paiement des salaires des policiers des Territoires Palestiniens, à la réforme du statut des fonctionnaires, à l'aide à la société civile, à l'informatisation des administrations, etc. Mais, à nouveau, le montant des engagements est ici gonflé artificiellement, du fait d'une autre erreur d'imputation d'une ligne (\$ 1,2 milliard en faveur d'Israël en tant que transfert « cash » de fonds). Si ce montant est déduit, le total des engagements pour ce type d'aide n'est plus que de \$ 400 millions ; encore faut-il remarquer que la Turquie reçoit au titre de cette rubrique en 1995, le montant de \$ 165,7 millions sur une ligne projet intitulée « Political/Security assistance ».
- Administration générale : \$ 248 millions, représentant 5,5% du montant de ce secteur, mais plus de 10%, si on enlève les montants dont ont bénéficié l'Etat d'Israël et la Turquie au titre des rubriques citées ci-dessus et qui ne correspondent pas à la nature des aides accordées à titre de support institutionnel. On y trouve des actions variées pour des aides de nature diverses aux administrations publiques (équipements informatiques, formation,



### **PARTIE III - Étude régionale**

gouvernance, etc.). L'Albanie (20,7%), l'Égypte (23,7%) et les Territoires Palestiniens (29,9%) sont les principaux bénéficiaires des engagements au titre de cette rubrique. Viennent ensuite le Liban (6,9%) et la Bosnie (7,1%).

- Les autres rubriques dont certaines auraient pu être réparties sur les secteurs d'activité (formation avancée technique et de gestion, politique de communication, politique de construction). Elles ne sont cependant pas significatives statistiquement. On remarquera que le soutien à la capacité des organismes statistiques n'est que de \$ 2,5 millions de dollars ; mais il est probable que dans les autres rubriques de soutien aux administrations publiques, il y a des projets consacrés aux administrations statistiques.

#### **4.5.4. Interventions à caractère humanitaire**

Le montant de ces interventions est important ; il a représenté \$ 5,3 milliards, soit 4,3% du total des engagements, dont \$ 2,2 milliard (soit 42%) de ce type d'aide pour les situations d'urgence et \$ 1,1 milliard pour les réfugiés (22%) dans leur propre pays et \$ 533 millions (10%) pour les réfugiés dans les pays donateurs d'accueil. Le niveau de ces interventions a beaucoup augmenté avec le conflit des Balkans, mais aussi avec le tremblement de terre en Turquie en 1999 où le Japon seul a apporté une aide cette année là de \$ 250,4 millions. Les pays balkaniques ont reçu au titre de l'assistance d'urgence 65,1% de cette aide, le reste allant au Liban (7,2%), aux Territoires Palestiniens (5%), à la Turquie (13%).

Ces interventions portent aussi sur le renforcement des institutions visant à consolider la paix après les conflits.

#### **4.5.5. Interventions culturelles et en faveur de la démocratie**

Le fichier contient une rubrique *culture et loisirs* (\$ 357,2 millions) où les projets n'ont pris une certaine consistance qu'à partir de 1994 avec des montants compris entre \$ 40 et 50 millions par an ; la répartition sur les pays bénéficiaires est beaucoup mieux assurée que dans les autres rubriques, le plus favorisé des pays au titre de cette rubrique ne concentrant que 18,4% des engagements (Maroc).

La *promotion de la démocratie et de la société civile* est distribuée à travers 11 rubriques qui vont de l'appui aux ONG locales, à l'assistance pour la tenue d'élections démocratiques, à l'assistance au développement de l'information, à la promotion des droits de l'homme. Le montant consacré à toutes ces rubriques est de \$ 1,4 milliard. Il faut remarquer, toutefois, que la rubrique « appui aux ONG » (\$ 294 millions dont \$ 277 millions pour l'Égypte) ne comporte plus de montants après 1993 ; il est probable que les projets de soutien ont été par la suite inscrits à la rubrique « appui à la société civile » (\$ 771 millions dont 72,7% à l'Égypte). Mais on peut voir que depuis 1973 il y a des projets inscrits à l'une ou l'autre de ces deux rubriques, dont le total représente \$ 1,1 milliard.

#### **Répartition des aides par périodes**

Comme on peut le voir du tableau ci-dessous, les aides aux pays méditerranéens n'ont pas diminué dans le temps. L'augmentation très importante dans les années quatre-vingt dix est due, en fait, au rééchelonnement de dette obtenu par l'Égypte et qui a porté sur \$ 9,3 milliards entre 1990 et 1995. Pour la seule année 1991, il y a eu \$ 12 milliards d'engagements, dont \$ 10,5 milliards au titre du refinancement et rééchelonnement de dettes. Par ailleurs, depuis 1990, les aides de type humanitaire aux pays balkaniques ont occupé une place importante dans le total des aides, ce qui n'était pas le cas précédemment.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 39 Répartition dans le temps des aides des pays du CAD**

(en milliard de \$)	73-80		81-90		91-00		Total
EU	6 092	37,8%	12 230	29,2%	22 538	34,5%	40 861
USA	7 962	49,3%	25 530	60,9%	29 343	44,9%	62 836
Autres OCDE	1 091	6,8%	3 780	9,0%	11 081	17,0%	15 952
Institutions Int.	990	6,1%	372	0,9%	2 396	3,7%	3 758
<b>Total</b>	<b>16 135</b>	<b>100%</b>	<b>41 912</b>	<b>100%</b>	<b>65 358</b>	<b>100%</b>	<b>123 407</b>

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

On remarquera de la lecture du tableau ci-dessus les variations de la part des Etats-Unis dans l'aide à la Méditerranée qui est passée de 49,3% dans la période 1973-1980 à 60,9% durant la décennie suivante où des aides massives ont été décaissées à l'Egypte. Pour la période 1991-2000, cette part diminue à 44,9%, en raison de l'augmentation des aides des pays de l'UE (de 29,2% durant la période 81-90 à 34,5% pour les années 1990), mais aussi en raison de l'augmentation très notable de l'aide des autres pays de l'OCDE à la région, qui passe de 3,8 milliards de dollars à 11,1 milliards d'une décennie à l'autre.

Sur le plan du contenu de l'aide qui a un impact direct sur le développement durable, il ne fait pas de doute que l'aide s'est considérablement développée au cours des trois dernières décennies, bien que les montants restent encore largement insuffisants. On remarquera, en effet, à la lecture du tableau 9 ci-dessous, que dans beaucoup de secteurs dont les projets sont directement axés sur le développement durable les montants d'aide de la décennie 1980-1989 sont encore minimes, ce qui explique la forte augmentation pour la décennie suivante. Il en est ainsi, en particulier pour ce qui concerne les actions en faveur de la culture, des PME, de l'environnement et de l'urbanisme. En revanche, pour ce qui est des actions en faveur de la démocratie, on remarque une baisse sensible d'une décennie à l'autre (-30,3%).

On peut remarquer aussi que les actions dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'agriculture, augmentent beaucoup moins que dans les autres secteurs. Par ailleurs, comme on l'a déjà signalé, la rubrique « capacity building », qui a augmenté substantiellement au cours des deux dernières décennies, contient des actions très diverses en faveur de secteurs qui n'ont pas toujours un impact direct sur le développement durable.

On ne manquera pas aussi de remarquer que les engagements de l'année 2000 n'ont augmenté que de 1,9% par rapport à la moyenne des trois dernières années de la décennie 1990, ce qui semble indiquer une stagnation par rapport au trend des décennies précédentes. Toutefois, en matière d'éducation, de social et d'urbanisme, les engagements sont en nette augmentation, cependant qu'en matière d'agriculture, d'eaux, de renforcement des capacités, d'actions en faveur de la culture et de la démocratie, de même que pour l'environnement, les engagements pour l'année 2000 sont inférieurs à la moyenne des engagements de 1997 à 1999.

On remarquera aussi que pour certains secteurs, il y a une faible augmentation entre la décennie des années 1980 et celles des années 1990 (agriculture, énergie, social), cependant qu'en matière d'actions pour la démocratie on peut constater un déclin des engagements entre les deux décennies.

## PARTIE III - Étude régionale

**Tableau 40 Évolution des aides des pays du CAD dans les secteurs touchant au développement durable**

<i>En millions de US \$</i>	<b>73-79</b>	<b>80-89</b>	<b>90-99</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>	Moyenne 97-99	Augmentation entre 80-89 et 90-99	Augmentation entre 2000 et moyenne 97-99
Agriculture	383,6	2 264,2	2 697,3	213,5	5 558,6	218,8	19,1%	-2,4%
Capacity building *	760,3	1 696,3	6 556,2	252,4	9 265,2	496,7	286,5%	-49,2%
Culture	11,1	58,3	318,3	40,1	427,8	42,6	446,0%	-5,9%
Démocratie	0,0	597,1	416,2	75,3	1 088,6	63,2	-30,3%	19,1%
Eaux	742,7	2 321,0	5 082,8	414,3	8 560,8	494,4	119,0%	-16,2%
Éducation	19,1	741,7	1 567,3	324,0	2 652,1	197,7	111,3%	63,9%
Énergie	750,5	3 160,7	3 887,0	47,1	7 845,3	205,9	23,0%	-77,1%
Environnement	0,0	23,9	497,0	37,7	558,6	45,6	1979,5%	-17,3%
PME	0,0	0,5	148,9	74,2	223,6	37,7	29680,0%	96,8%
Santé	13,2	481,5	810,9	124,4	1 430,0	97,7	68,4%	27,3%
Social	99,8	622,5	910,6	336,6	1 969,5	62,3	46,3%	440,3%
Urbanisme	0,0	71,7	398,5	147,3	617,5	84,9	455,8%	73,5%
<b>Total</b>	<b>2 780,3</b>	<b>12 039,4</b>	<b>23 291,0</b>	<b>2 086,9</b>	<b>40 197,6</b>	<b>2 047,5</b>	<b>93,5%</b>	<b>1,9%</b>

\* Les aides de nature stratégique à l'Etat d'Israël ont été retirées de cette rubrique.

Source : OCDE, base de données électronique du CAD

### IV. Les conclusions tirées de l'analyse

L'analyse détaillée des aides et projets de coopération en Méditerranée confirme bien la nature hautement stratégique de la région. La majeure partie des aides est constituée, en priorité, des aides de soutien macro-économique de nature politique, c'est à dire aux pays considérés comme ayant une importance stratégique pour les grands pays donateurs de l'OCDE.

Ce sont les aides des États-Unis, en particulier à Israël et à l'Égypte qui contribuent le plus à donner ce caractère aux actions de coopération en Méditerranée. En fait, ces deux pays, comme on l'a vu concentrent 63,1% du total des engagements des pays de l'OCDE en Méditerranée ; si on ajoute la Turquie qui a reçu 9,7% des engagements, le degré de concentration sur trois pays atteint 72,8%. On peut se demander, compte-tenu du niveau de PIB d'Israël, s'il est normal que les aides des États-Unis à ce pays figurent dans le fichier du CAD comme aide au développement aux pays du tiers-monde.

Le Japon et l'Allemagne qui sont les deux autres plus grands donateurs ont, quant à eux, des préoccupations plus commerciales, n'étant pas parmi les puissances exerçant une influence politique dans le bassin méditerranéen ; en fait, leurs aides sont concentrées sur des grands projets comprenant des ventes importantes d'équipements.

L'importance des aides de type humanitaire résulte de la multiplication des conflits en Méditerranée ; elles réparent des dommages et atténuent des souffrances, plus qu'elles ne sont directement génératrices de développement.

Si les aides de soutien macro-économique, massivement concentrés sur les trois pays cités ci-dessus, ainsi que les aides à caractère humanitaires, n'étaient pas prises en compte, les montants consacrés à la coopération apparaîtraient beaucoup plus modestes.

En effet, une fois déduites les aides de type stratégique à Israël, l'Égypte et la Turquie, ainsi que le financement des aides humanitaires dans les zones de conflit et les opérations de soutien macro-économique, telles que les aides budgétaires et à la balance des paiements ou à l'importation, le solde des aides à la Méditerranée est faible. Celles qui concernent plus directement le développement s'élèvent aux montants suivants :

### **PARTIE III - Étude régionale**

---

- 1973-1979 : \$ 5,1 milliards
- 1980-1989 : \$ 14, 6 milliards
- 1990-2000 : \$ 28,6 milliards.

Ces montants regroupent toutes les rubriques d'engagements sur les secteurs économiques, ainsi que sur le social, l'éducation, la santé, la culture et la promotion de la démocratie. Toutefois, comme on l'a noté souvent, en analysant les projets inclus dans différentes rubriques ayant trait à des actions de développement sectorielles, beaucoup de projets ont des montants unitaires très importants et bénéficient à certains pays, tels que l'Égypte ou la Turquie. De plus certains projets ont un impact négatif sur le développement, lorsqu'il s'agit du financement d'industries polluantes, de financements routiers ou de grande hydraulique ou de centrales électriques à combustible liquide.

### PARTIE IV

#### I. L'outil financier dans un processus de développement durable

La mise en application du DD suppose des changements majeurs au niveau des circuits et mécanismes de financement. Dans ce domaine, il y a une révolution à faire pour mettre en place de nouveaux outils de mobilisation et de distribution des ressources financières disponibles. Toutefois, un décalage certain apparaît entre les progrès faits dans la dissémination des idées et des politiques susceptibles de contribuer à la mise en place de processus de DD et la lenteur des changements ou des innovations dans les comportements financiers des différents acteurs du développement.

Nous allons tenter ici un bilan théorique et pratique de l'usage des outils financiers dans la mise en œuvre de politiques économiques adaptées aux exigences du DD. On s'aperçoit à travers ce bilan que si certaines procédures nouvelles ont réussi à s'imposer progressivement, on est encore loin d'un changement global de comportements financiers requis pour mettre en œuvre efficacement les principes du DD, que ce soit dans les économies nationales ou au niveau des mécanismes financiers internationaux, multilatéraux ou privés.

##### 1. *Des innovations financières encore timides*

Trois domaines de changement ont été initiés avec succès au cours des dernières quinze années.

##### a) *Le développement de mécanismes de micro-crédits*

Suite au succès de la Grammin Bank au Bangladesh (ou les exemples de « tontines » en Afrique), de nombreux pays ont fait des expériences de micro-crédits, y compris dans les pays développés (en particulier, pour venir en aide aux chômeurs et aux exclus). Depuis quelques années, les organismes multilatéraux ou bilatéraux de financement ont fourni des aides aux pays en développement souhaitant pratiquer cette forme de crédit. Plus récemment encore, les banques commerciales elles-mêmes ont commencé à s'intéresser à cette forme de crédit où les taux d'impayés sont beaucoup plus faibles que dans les crédits classiques. Les pauvres sont de bons débiteurs : découverte majeure, dans un monde financier où des dizaines de milliards de dollars partent en fumée chaque année, soit par des faillites retentissantes de grandes firmes nationales et multinationales, soit par l'effondrement des cours de bourse.

Le monde de la finance n'a cependant pas encore tiré toutes les conséquences de cette découverte. Seuls les spécialistes de terrain savent combien il est important que les pauvres aient accès au crédit, mais aussi à la propriété reconnue officiellement de leur logement, si modeste soit-il, et de leurs instruments de travail. Il y a cependant encore beaucoup à faire pour que la pratique du micro-crédit se généralise sous ses différentes formes (ONG, Fonds villageois ou municipaux, guichets spécialisés de banques commerciales, Fonds sociaux). L'élément moteur de l'extension du micro-crédit est la lutte contre la pauvreté sur laquelle insistent aujourd'hui tous les organismes d'aide au développement. Mais il conviendrait que le secteur financier lui-même devienne plus dynamique dans ce domaine et accepte de changer ses usages et méthodes de travail.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement vers les couches pauvres de la population que les institutions financières privées doivent se tourner. Dans la plupart des pays en développement, y compris les pays méditerranéens, les systèmes financiers n'offrent pratiquement pas de financements aux cadres professionnels et techniques sans fortune personnelle (ou incapables d'offrir des garanties financières ou foncières) qui voudraient développer des brevets, faire de la recherche appliquée ou monter des entreprises nouvelles.

De façon générale, d'ailleurs, les systèmes financiers dans ces pays ne sont pas du tout orientés vers le financement de l'innovation. Dans la plupart des pays en développement, l'épargne formelle est monopolisée par le secteur bancaire. Celui-ci est rarement concurrentiel ; quelques grandes banques dominant chaque marché local et sont elles-mêmes soient gouvernementales, soit appartenant aux mêmes grands groupes d'affaires. Leurs procédures

## **PARTIE IV - Étude régionale**

---

restent très marquées par la banque commerciale classique ; elles ne prêtent, en règle générale, que contre des sûretés réelles, pour des termes assez courts. Les projets présentés ne sont pas étudiés sur leur propre mérite, mais sur la solidité des garanties foncières ou personnelles des promoteurs des projets. Les jeunes talents d'entrepreneurs potentiels ne trouvent donc pas de financement disponible. Le capital-risque est inconnu et le micro-crédit, comme nous l'avons vu, commence tout juste à être pratiqué. Cette absence de mobilisation efficace de l'épargne contribue fortement à l'émigration des cerveaux.

C'est donc une réforme progressive des systèmes financiers qui doit être mise à l'ordre du jour afin que les institutions financières soient adaptées aux exigences du DD.

### **b) La décentralisation fiscale**

Depuis quelques années, la Banque Mondiale préconise aux pays en développement de mettre en œuvre les principes de la décentralisation fiscale qui ont donné des résultats importants dans les pays développés. A notre sens, aucun processus de DD ne peut être mis en place s'il n'est pas accompagné d'une décentralisation financière au niveau des finances publiques.

En effet, la mise en place de la définition du DD ainsi que l'adoption et la mise en pratiques de politiques économiques et sociales adéquates, suppose la participation de tous les acteurs et bénéficiaires du processus de croissance (ou au contraire de tous ceux qui sont lésés ou ne profitent pas de la croissance économique). C'est sur le plan local (municipalités, ensembles urbains, régions) que cette participation doit d'abord être instituée. L'appropriation (« empowerment ») des politiques et des mécanismes de développement durable par les acteurs et différentes parties au processus de développement est plus facilement réalisable au niveau local et régional qu'au niveau national ; cette appropriation doit aussi permettre un meilleur contrôle par les citoyens de la gestion de leurs collectivités locales dont les compétences seraient renforcées.

Mais il revient à l'Etat de veiller à ce que les collectivités locales disposent de suffisamment de ressources, proportionnellement à leur population ; il lui revient aussi de fixer des règles claires et précises pour l'emploi de ces ressources, afin d'éviter tout gaspillage ou tout dérapage financier sur le plan local.

La fiscalité locale peut d'ailleurs être un instrument très efficace de politique de DD, aussi bien pour ce qui concerne la fiscalité de l'environnement (voir ci-dessous), que pour financer l'aménagement du territoire (urbain, rural ou côtier) que pour ce qui concerne la justice fiscale entre les contribuables (rééquilibrage entre les impôts directs et indirects). Toutefois, les Etats en développement continuent d'être conservateurs en matière de décentralisation fiscale ; certaines expériences en Amérique Latine, en particulier, n'ont pas donné l'exemple de la rigueur dans la gestion des fonds publics au niveau local.

Il n'en reste pas moins, cependant, que la décentralisation – sous ses divers aspects- est un instrument indispensable pour la réalisation du DD. Les exemples de bonne pratique que l'on connaît, en particulier dans le domaine de la lutte contre le chômage, sont le plus souvent réalisés au niveau local et non point au niveau national.

### **c) La fiscalité pour l'environnement et la gouvernance dans le secteur privé**

Au cours des dernières années les mesures fiscales destinées à lutter contre la pollution ont été multipliées ; en fait, ces mesures consistent à faire payer au pollueur à travers des taxes spécialement instituées à cet effet la réparation des dommages qu'il commet. En sens inverse, il existe aussi toute une panoplie d'outils fiscaux et de primes pour encourager les économies d'énergie, l'usage d'énergies non polluantes, le triage, le ramassage, le recyclage et le compostage des déchets, le recyclage des eaux usées, etc.

Cette fiscalité de l'environnement est cependant beaucoup moins pratiquée dans les pays en développement où les systèmes fiscaux sont encore très rigides ; ils sont trop exclusivement axés sur un niveau de recettes à atteindre et pas assez utilisés comme instruments de politique économique. Par ailleurs, le secteur privé considère qu'une fiscalisation des dommages faits à

## **PARTIE IV - Étude régionale**

l'environnement par le développement des activités économiques entraînerait une perte de compétitivité économique pour leurs produits sur les marchés internationaux.

La fiscalité existante en matière d'environnement dans les pays méditerranéens est trop exclusivement basée sur un certain nombre de taxes simples. Elle est une fiscalité pénalisante, mais pas une fiscalité incitative où les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les profits des sociétés pourraient être modulés en fonction du niveau de pollution généré par les activités du contribuable. Il y aurait aussi beaucoup à faire en matière de fiscalité sur les carburants, les carrières, l'eau, etc. ; de même, la fiscalité sur le transport automobile, la navigation maritime, l'urbanisme, l'exploitation du littoral à des fins touristiques pourrait être aménagée pour tenir compte des impératifs du développement durable.

En réalité, comme nous l'avons vu, les entreprises du secteur privé dans les pays en développement sont encore très peu conscientes de leurs responsabilités sociales et environnementales dans le développement. Adapter les outils financiers au processus de DD exigera donc une action d'envergure auprès des responsables financiers (du secteur public et du secteur privé) pour faire prendre conscience des enjeux fondamentaux auxquels ils doivent faire face dans leurs rapports avec les entreprises (publiques et privées), consommatrices de ressources naturelles limitées et dont les styles de gestion ne tiennent pas toujours compte de la nécessité de réduire la pollution, de contribuer au niveau technique de la main d'œuvre, d'œuvrer pour réduire le chômage et prévenir l'exode des cerveaux. Beaucoup de mesures peuvent être prises dans ce domaine.

L'initiative du Secrétaire Générale des Nations Unies, dite **Global Compact**, lancée au Forum de Davos en 1999 puis au siège des Nations Unies à New York en juillet 2000 devrait être promue beaucoup plus activement dans les pays en développement et en Méditerranée. Cette initiative vise à faire prendre conscience aux entreprises privées de la nécessité de devenir des entreprises « citoyennes », assumant leurs responsabilités dans le domaine de la globalisation, du DD, du respect de l'environnement, des droits de l'homme et de la législation du travail. Elle appelle à la mise en application des principes de gouvernance et de transparence dans les activités du secteur privé.

### **d) Les swap de dettes extérieures contre du financement d'actions de développement, en particulier au niveau local**

Certaines transactions limitées d'échange de dettes extérieures contre du financement d'opérations liées en général à la protection de la nature ont eu lieu en Bolivie, au Brésil et en Égypte. Récemment, en décembre 2003, l'Espagne et le Maroc ont conclu un accord pour l'échange de 478 millions de dollars de dette bilatérale au profit d'investissements locaux, publics ou privés, où interviendraient les entreprises espagnoles. Ces transactions n'ont pas été assez étudiées ou promues pour faire tâche d'huile. Il s'agit pourtant d'un outil financier qui pourrait devenir essentiel dans le cadre des efforts de financement des actions de DD.

En fait, on pourrait concevoir un mécanisme d'échanges de dettes contre des ressources mises à disposition d'actions de développement durable au niveau des collectivités locales, mais aussi, comme nous le verrons en faveur des associations patronales, des syndicats, du secteur de l'enseignement. Ceci permettrait de renforcer considérablement le rôle de ces collectivités dans toute stratégie de développement durable qui requiert d'être bâtie en priorité sur les besoins de chaque région à l'intérieur des pays concernés. On peut très bien imaginer ici la création de « sociétés de développement régionales » dont une partie du capital proviendrait de la conversion de dettes ; ces sociétés auraient pour vocation de stimuler le développement au niveau local, en aidant à la création d'entreprises locales ou en élargissant les capacités productives des entreprises locales existantes.

### **e) La vente de droits d'émissions de CO2**

Ce nouveau produit qui commence à peine à être développé pourrait permettre aux pays, dont les niveaux de CO2 sont inférieurs à celui des pays industrialisés, en particulier celui des pays de l'UE, de se procurer des ressources financières. L'intérêt pour les pays méditerranéens

## **PARTIE IV - Étude régionale**

réside surtout dans le fait que tout investissement dans la réduction du niveau de CO2 peut aussi donner lieu à la vente de « droits d'émission » dans un autre pays.

Les spécialistes considèrent que le marché de CO2 est prometteur pour l'avenir même si les Etats-Unis ne signent pas le protocole de Kyoto, surtout pour ce qui est des ventes possibles à l'UE.<sup>27</sup>

### **2. Le financement du développement de la capacité des acteurs du développement à dialoguer et entrer dans le processus du DD**

Si le DD est essentiellement un processus participatif de tous les acteurs et bénéficiaires de la vie économique, sociale et culturelle, il est de la plus haute importance que ces derniers disposent de la capacité d'analyser leur situation et de définir les nouveaux rôles qu'ils sont appelés à jouer pour donner à la croissance économique et sociale le caractère de durabilité. Jusqu'à présent, dans les pays en développement, l'accent a surtout été mis sur le rôle de l'Etat et de la société civile, notamment à travers la multiplication du nombre d'ONG. Ces dernières, cependant, manquent le plus souvent d'indépendance financière ; elles sont soit dépendantes de subventions étatiques locales ou d'aides du secteur privé, soit dépendantes de l'aide des grandes ONG des pays développés.

Il convient, en fait, d'élargir la vision des acteurs et participants au DD pour inclure des institutions vitales dans tout processus de croissance durable, mais qui restent trop souvent ignorées dans les processus de dialogue sur les politiques économiques et sociales à suivre. C'est ainsi qu'il conviendrait d'agir sur les institutions suivantes dont il faut pouvoir financer la capacité d'étude, d'analyse et de dialogue (**capacity building**) en vue d'une participation plus active au processus de DD.

#### **a) Le secteur des entreprises de production et de services (publiques ou privées)**

Il faut viser ici un renforcement des capacités institutionnelles des organismes de représentation des secteurs productifs : chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ; associations sectorielles de producteurs (textile, produits chimiques, bâtiment et TP, etc.). En réalité, les agressions sur l'environnement, la consommation excessive de ressources naturelles sont massivement le fait des acteurs des secteurs productifs. Comme nous l'avons déjà signalé à propos de l'initiative Global Compact des Nations Unies, les organismes représentatifs du monde des affaires et de la production doivent donc être sensibilisés aux exigences du DD, et doivent aussi se doter des moyens humains et financiers pour influencer la qualité et l'efficacité des activités économiques des producteurs qu'ils représentent. Dans beaucoup de pays en développement, ces organismes sont très peu équipés.

#### **b) Les associations professionnelles**

Il s'agit des différents organismes de représentation des professions libérales : ordre des médecins, des pharmaciens, des ingénieurs, des architectes, des avocats, etc. Compte-tenu de l'importance sociale des membres de ces professions libérales dans la vie économique des pays, ils convient là aussi que les organismes de représentation de ces professions ne soient pas seulement des institutions de défense des intérêts des leurs membres, mais qu'ils soient mobilisés pour une meilleure prise de conscience des enjeux du DD et du rôle que toutes ces professions doivent assumer pour définir et mettre en pratique les actions et processus requis.

#### **c) Les syndicats ouvriers et ruraux**

Ce qui a été dit des organismes représentant le monde des affaires et de la production, ainsi que celui des professions libérales, s'applique aussi bien au monde ouvrier et rural.

#### **d) Les institutions éducatives**

---

<sup>27</sup> Voir à ce sujet les communications faites au Symposium organisé par l'Organisation internationale de la francophonie sur « Les modes de financement novateurs dans les domaines de l'économie et du développement durable », notamment Clément COTE, *Le mécanisme de développement propre (MDP) comme moyen complémentaire de financement du développement durable* et Franck LECOCQ, *Le financement des biens publics globaux : l'expérience du fonds carbone de la Banque Mondiale*, ainsi que Laurent PIERMONT, *Le financement des biens globaux et collaboration Nord-Sud : l'exemple du mécanisme de développement propre (MDP)*, Paris, 5-7 mai 2004.



## **PARTIE IV - Étude régionale**

Ces institutions, comme nous l'avons déjà évoqué, sont trop peu mobilisées pour le DD. Dans les pays en développement, il y a peu de liaisons institutionnelles entre le monde académique et le secteur privé local et international à fin de contribuer au maintien des compétences techniques et scientifiques sur place et d'intégrer, de façon effective, tout le potentiel économique, technique et scientifique, sous-exploité et même le plus souvent inexploité, dans le mouvement de globalisation économique. Les universités et instituts d'enseignement technique pratiquent très peu la recherche fondamentale ou appliquée, en particulier dans les domaines qui concernent l'environnement (recyclage des eaux usées, économies d'énergie et énergies alternatives, médicaments génériques, amélioration des techniques d'irrigation, etc.) Différentes études ont montré l'importance du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans les branches à caractère scientifique et technique (ingénieurs, médecins, mathématiciens, physiciens, biologistes) qui ne trouvent pas de débouchés professionnels ou scientifiques sur place. Il faut donc trouver un remède à cette situation et celui-ci consiste à dynamiser les institutions d'enseignement technique et académique et à les inciter à œuvrer pour trouver des débouchés à leurs étudiants, soit par le développement de laboratoires et de centres de recherches à l'intérieur du secteur éducatif lui-même, soit par le contact continu avec le secteur privé local (qui requiert lui aussi une forte dynamisation, comme nous allons le voir ci-dessous).

### **e) Les médias**

Compte-tenu de leur importance, les médias doivent devenir un acteur majeur du processus de DD. Ils peuvent considérablement aider à la diffusion des principes et concepts du DD et constituer une plate-forme majeure de dialogue sur les enjeux et sur le rôle des acteurs.

### **f) Les collectivités locales**

Comme nous l'avons évoqué, le processus de DD passe nécessairement par le dialogue et les actions au niveau local. Le renforcement de la capacité des collectivités locales, qui ont un rôle central de catalyseur entre tous les acteurs, est donc une nécessité vitale.

## **II. Pour une meilleure orientation des outils financiers, de l'épargne et de l'assistance au développement**

Sur la base de ces diagnostics et des problématiques qu'on peut en dégager, il est possible de définir des priorités financières explicites, aussi bien dans les politiques internes des pays que dans les mécanismes de coopération existants qui devraient être ajustés aux changements de politique interne destinés à mettre en œuvre les composantes de base d'un développement durable.

Cinq grands axes de propositions d'actions nouvelles peuvent être identifiés.

### **A. *Décentralisation économique et financière des compétences de l'Etat vers les différentes collectivités locales : jumelages financiers***

Cette politique vise un double but :

- Permettre une meilleure appropriation (« empowerment ») des politiques et des mécanismes de développement durable par la population, ce qui est plus facilement réalisable au niveau local et régional ; cette appropriation doit aussi permettre un meilleur contrôle par les citoyens de la gestion de leurs collectivités locales dont les compétences seraient renforcées.
- Doter les collectivités locales de moyens financiers suffisants pour être en mesure d'accomplir efficacement les tâches de protection de l'environnement, d'aide sociale, de promotion de la petite et moyenne entreprise, la proximité du terrain par rapport à l'Etat permettant une meilleure emprise sur les réalités de terrain.

Parmi les actions principales de coopération dans ce domaine, on citera la possibilité de procéder à des jumelages « financiers » entre les collectivités de l'UE et des autres pays francophones développés et celles des pays en développement, permettant à ces dernières de

## PARTIE IV - Étude régionale

procéder à leurs premiers emprunts sur les places boursières de l'UE avec la garantie des premières.

Dans certains pays de l'OCDE, en particulier l'Irlande et la Finlande, des partenariats locaux très productifs ont permis de réduire le chômage, l'exclusion et de mieux préserver l'environnement.<sup>28</sup>

En tous cas, l'aide publique officielle des pays de l'OCDE devrait s'orienter beaucoup plus sensiblement vers les collectivités locales que ce n'est le cas actuellement, quitte à faire pression sur les pays bénéficiaires de l'aide pour doter ces collectivités d'une capacité réelle d'absorber efficacement des flux d'aides extérieures. L'aide pourrait d'ailleurs être déboursé à travers les collectivités locales des pays donateurs au fur et à mesure que les collectivités locales des pays bénéficiaires sont dotées de capacités humaines et techniques suffisantes. Le système des jumelages permettrait même de confier aux collectivités locales partenaires le soin d'identifier les projets et la nature des assistances et des aides.

### **B. Généralisation de nouveaux instruments de financement : taxation de la pollution et restructurations de dettes**

Dans ce domaine, sans aller aussi loin que la proposition de la taxe dite Tobin, on peut proposer une série de taxes légères pouvant facilement être prélevées sur les sources de pollution (arrivées de navires, importations de voitures, entrées de touristes). **Le produit de ces taxes devant impérativement être affecté à la protection de l'environnement et du patrimoine. Il pourrait être éventuellement versé à un fonds spécial.**

De plus, afin de soulager la détresse financière de la plus part des pays endettés et qui subissent des flux nets négatifs de ressources externes du fait de leur endettement extérieur, on doit demander à l'UE de procéder à des réaménagements drastiques de la partie de cet endettement avec les pays membres de l'UE et les pays francophones, sur le modèle des Brady Bonds dont les États-Unis ont facilité l'émission. On rappellera que ces obligations qui portent le nom du ministre américain des finances qui a adopté cette technique d'allègement et de restructuration de dette pour les pays d'Amérique Latine, ont été émises dans le cadre d'un allègement ou d'une restructuration de la dette de ces pays. La collectivité des créanciers privés (banques commerciales ayant financé des prêts garantis ou non garantis par les pays de l'OCDE) aux pays d'Amérique Latine s'est vu offrir le choix entre une réduction du taux d'intérêt servi par les pays débiteurs ou une réduction du principal de la dette restructurée. Le Trésor américain pour faciliter cette opération de restructuration de dette a permis que des obligations d'Etat américaines à coupon zéro soient utilisées comme garantie du principal de la dette restructurée, les créanciers n'ayant plus à leur risque que le paiement des intérêts.<sup>29</sup>

Il serait normal, dans un cadre de coopération méditerranéenne renforcée en vue d'assurer les fondements d'un développement durable, que des obligations dites «Euro-Méditerranéennes» soient émises sur les grands marchés européens avec la garantie de l'UE pour opérer une restructuration de la dette des pays sur endettés et réduire la charge de son service. Comme nous l'avons vu dans le chapitre III, le montant total de ces opérations pourrait concerner une partie de la somme de 50 milliards de dollars, correspondant à l'estimation que nous avons faite de la part européenne dans l'endettement des pays méditerranéens (dettes bilatérales publiques et dettes envers les banques commerciales, ainsi que la dette obligataire).

Il est aussi nécessaire de procéder :

- à une décentralisation progressive de la fiscalité vers les collectivités locales,
- à un meilleur équilibre entre fiscalité directe et fiscalité indirecte

<sup>28</sup> On se reportera au document suivant : *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, OCDE, Paris, 2001.

<sup>29</sup> L'émission à coupon zéro consiste à émettre des obligations qui ne payent pas d'intérêt annuel, mais dont le principal augmente chaque année du montant des intérêts qui sont automatiquement intégré au principal. Ainsi une obligation émise à 12% au prix de 50% de son nominal à l'échéance double de valeur au cours de 7 ans pour rejoindre la valeur du nominal à l'échéance auquel elle est émise.

## PARTIE IV - Étude régionale

- à une révision des systèmes d'incitation fiscale à l'investissement pour décourager les investissements de type rentier et promouvoir ceux qui favorisent l'accumulation technologique.

De leur côté, les pays donateurs devront faire des efforts importants pour réorienter leurs aides vers les collectivités locales et les formules de partenariats territoriaux qui seraient créés sur le modèle des expériences européennes les plus réussies. Comme nous l'avons déjà mentionné, une partie des budgets d'aide publique devraient être eux-mêmes décentralisés auprès des collectivités locales des pays donateurs afin de faciliter la décentralisation fiscale dans les pays bénéficiaires d'aide et encourager les jumelages financiers que nous avons décrit ci-dessus entre collectivités locales ou territoriales des donateurs et des bénéficiaires.

### **C. Création d'une institution financière spécialisée**

Depuis plusieurs années, dans certains pays méditerranéens de l'UE, en particulier l'Italie, la création d'une banque méditerranéenne a été évoquée pour faciliter et accélérer le développement et la coopération intra-méditerranéenne. Toutefois, ce projet n'a pas débouché ; suite aux accords d'Oslo, et aux perspectives de coopération économique entre Israël, la Turquie et les pays arabes dans le cadre d'un Moyen-Orient en paix, les Etats-Unis avaient préconisé la création d'une banque pour le développement du Moyen-Orient et la Banque mondiale avait été chargée d'élaborer les premières études à ce sujet. Le projet a été, par la suite abandonné.

En fait, il nous paraît utile d'étudier plus attentivement la possibilité de créer un **Fonds Méditerranéen pour un développement soutenable**. Ce fonds pourrait être alimenté des diverses sources de financement évoquées ici. Il pourrait fonctionner de façon totalement décentralisée, à travers des guichets nationaux, afin de ne pas créer des charges lourdes de fonctionnement. Il devrait coopérer étroitement avec les sources multilatérales de financement, en particulier le GEF.

Ce fonds pourrait aussi recevoir une partie des ressources obtenues par la conversion de dettes en actions de développement durable.

### **D. Réforme du rôle du système d'enseignement : la conversion de dettes en financement de R & D**

Cette réforme a pour but d'assurer des liaisons institutionnelles fortes entre le monde académique et le secteur privé local et international à fin de contribuer au maintien des compétences techniques et scientifiques sur place et d'intégrer, de façon effective, tout le potentiel économique, technique et scientifique, sous-exploité et même le plus souvent inexploité, dans le mouvement de globalisation économique.

Différentes études ont montré l'importance du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans les branches à caractère scientifique et technique (ingénieurs, médecins, mathématiciens, physiciens, biologistes) qui ne trouvent pas de débouchés professionnels ou scientifiques sur place. Il faut trouver un remède à cette situation et celui-ci consiste à dynamiser les institutions d'enseignement technique et académique et à les inciter à œuvrer pour trouver des débouchés à leurs étudiants dans le secteur privé local (qui requiert lui aussi une forte dynamisation, comme nous allons le voir ci-dessous).

La proposition nouvelle qui peut être faite ici, à côté d'autres propositions plus conventionnelles, consiste à envisager des mécanismes de conversion de dettes extérieures en financement de la création de laboratoires de R & D auprès des universités, ce qui permettrait d'enrayer la fuite des cerveaux qui constitue une source grave de perte de potentiel de développement durable. Il s'agirait donc ici de doter les universités des pays en développement de capacité de recherche en sciences fondamentales et appliquées, ce qui leur faciliterait la jonction avec le développement du secteur privé et son incitation.

### ***E. Dynamisation du rôle du secteur privé : la fiscalité et la conversion de dettes***

Il s'agit ici de faire évoluer le secteur privé d'une attitude rentière à un dynamisme technologique créateur d'emplois. En réalité, cet axe d'action est complémentaire du précédent. Il faut que les entreprises des pays en développement sortent progressivement de situations traditionnelles de « rente », protégées par la politique des Etats, pour accéder aux situations de profit que peut procurer l'investissement dans la Recherche et le Développement à l'intérieur de segments des filières industrielles qui sont à la base du dynamisme économique et des progrès de la globalisation.

La politique fiscale peut ici jouer un grand rôle, décourageant les activités de type rentier (foncier de luxe, grande distribution commerciale, intermédiation avec les sociétés multinationales sans création de valeur ajoutée locale) pour encourager les investissements dans la R & D, l'achat de brevets, les opérations de mise à niveau en matière de productivité, la formation continue de la main d'œuvre. De nombreux domaines d'activité qui intéressent plus spécialement les économies méditerranéennes et africaines restent très peu exploités par les secteurs privés. Il en est ainsi de l'énergie solaire ou éolienne où le climat méditerranéen et africain est très propice à une exploitation de ces énergies non polluantes, mais aussi des plantes médicinales, des produits agricoles à forte typicité ou encore des équipements en matière d'économie d'eau et d'énergie, de traitement de déchets ou de recyclage des eaux usées où les besoins des marchés locaux sont énormes.

La création de liens étroits avec le secteur de l'enseignement est indispensable, de même que le renforcement de la capacité d'étude et d'analyse des organismes patronaux professionnels et des syndicats.

Les entreprises du secteur privé pourraient aussi bénéficier sous certaines conditions de mécanismes de transformation de dettes en laboratoires de R & D ou en achats de brevets, de licence ou paiements de royalties.

La moralisation de la vie des affaires, la mise en place de mécanismes régulateurs de la compétition, de la protection de l'environnement, ainsi que celle de la propriété industrielle et intellectuelle ou des marques de fabrique, sont autant d'éléments nécessaires à la réussite d'une politique de dynamisation du secteur privé.

De leur côté, les entreprises des pays membres de l'UE doivent cesser de voir les marchés méditerranéens comme des marchés passifs et captifs qu'il faut conserver vis à vis de la concurrence des autres régions industrialisées du monde, pour penser à toutes les interactivités possibles entre les secteurs privés des deux rives et qui permettraient, dans la course à la compétitivité internationale entre grands ensembles géographiques commerciaux, de consolider et de développer la part euro-méditerranéenne et africaine dans l'expansion du commerce mondial que favorise la globalisation. L'existence d'un potentiel technique et scientifique abondant et inexploité dans les zones pauvres de la Méditerranée et de l'Afrique doit amener les dirigeants de l'UE et des entreprises européennes à penser de façon plus dynamique et créative les relations euro-méditerranéenne au bénéfice des deux rives.

\*

\*

\*

## **PARTIE IV - Étude régionale**

---

La matrice des actions de développement durable, jointe à ce rapport, reprend l'ensemble de ces mesures suivant quatre axes principaux :

- Décentralisation des responsabilités économiques
- Aménagement du rôle du secteur public
- Intégration de la fonction d'enseignement dans la vie économique
- Dynamisation du rôle du secteur privé

La matrice est divisée en deux parties distinctes, mais complémentaires, l'une pour les objectifs et les moyens relatifs aux politiques internes, l'autre pour ceux de la coopération externe.

### **Conclusion Générale : Conditions préalables à une mise en œuvre de mécanismes économiques et financiers nouveaux en Méditerranée**

Une orientation nouvelle des styles de développement en Méditerranée suppose des changements d'habitudes bureaucratiques s'inscrivant dans les traditions d'octroi d'aides centralisées d'Etat à Etat, pour évoluer vers des aides décentralisées, renforçant les liens des collectivités locales entre elles et aboutissant à des partenariats de type nouveaux ayant pour objectif la lutte contre le chômage et l'exclusion, le développement des capacités de R & D, la stimulation des opérateurs du secteur privé qui doivent être plus transparents et plus dynamique et assumer leurs responsabilités sociales, économiques et éthiques.

Si tous les bailleurs de fonds expriment leur préoccupation de voir leurs aides être inscrites dans des stratégies de développement durable, il n'en reste pas moins, comme l'a bien montré cette étude que la nature aides est encore largement tributaire des interventions de type classique dans des secteurs qui ne sont pas vraiment directement liés à la mise en place d'un développement durable. En dépit des progrès faits pour octroyer les aides vers des domaines nouveaux (énergies renouvelables, préservation du patrimoine, culture, santé et lutte contre la pauvreté, aide à la mise en place d'institutions démocratiques et appui à la société civile), ces dernières restent très marginales dans le total des aides.

Il faut donc, aussi bien du côté des bailleurs que de celui des bénéficiaires qu'un saut qualitatif soit réalisé dans les procédures de la coopération. Des expériences pilotes pourraient être menées sur les bases nouvelles suggérées ici, comme préalable à une généralisation de nouvelles procédures.

## Matrice des actions de développement durable pour les pays méditerranéens

Domaine	Politiques internes		Mécanismes de coopération	
	Objectif	Moyens	Objectif	Moyens
I. Décentralisation des responsabilités économiques	<p><i>Renforcement du rôle des collectivités locales dans le processus de développement</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Moyens financiers et mécanismes efficaces de péréquation des ressources</li> <li>2. Réhabilitation et développement des capacités techniques</li> <li>3. Centralisation et renforcement des compétences en matière d'environnement (épuration des eaux, gestion des déchets, carrières, etc.) et en matière de plans d'utilisation des sols</li> <li>4. Décentralisation de certaines dépenses en matière sociale et d'éducation</li> <li>5. Création de sociétés de développement régionales ou de Fonds d'investissements régionaux</li> <li>6. Modernisation de la législation sur les collectivités locales en vue de leur donner une plus grande autonomie</li> </ol>	<p><i>Augmenter sensiblement les programmes d'aide vers les collectivités locales</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diminuer les financements des grandes infrastructures nationales au profit des infrastructures urbaines et rurales des collectivités locales (CL)</li> <li>2. Augmenter les assistances techniques aux CL dans les domaines de la gestion des eaux et des déchets</li> <li>3. Augmenter les assistances à l'élaboration de lois et règlements pour les collectivités locales</li> <li>4. Augmenter les assistances techniques sur la gestion des finances locales et les mécanismes de péréquation des ressources des collectivités</li> <li>5. Décentraliser l'aide bilatérale en la faisant passer par des collectivités locales des pays de l'OCDE qui assisteraient les CL des pays Med à gérer les financements</li> <li>6. Conversion d'une partie des dettes bilatérales au profit des CL ou de SDR locales à créer</li> <li>7. Envisager des jumelages "financiers" ou des collectivités locales de l'UE pourraient donner leur garantie aux premières émissions d'emprunt de collectivités des pays méditerranéens en développement</li> </ol>

**PARTIE IV - Étude régionale**

Domaine	Politiques internes		Mécanismes de coopération	
	Objectif	Moyens	Objectif	Moyens
II. Aménagement du rôle du secteur public	A. Renforcement du rôle de régulation	<p>1. Modernisation des législations, en particulier dans le domaine économique (abus de biens sociaux, délits d'initiés, prévention de l'abus de position dominante, etc..) en vue de moraliser la vie des affaires</p> <p>2. Aménagement du territoire et plan d'occupation des sols; normes de préservation, traitement et de gestion des eaux, gestion des déchets, ouverture de carrières, etc.)</p> <p>3. Renforcement de l'appareil judiciaire et formation continue des juges</p> <p>4. Revalorisation des traitements de la fonction publique</p> <p>5. Création d'autorités de régulation indépendantes dans les domaines clés (protection du consommateur, télécommunications, assurances, transport, etc.)</p> <p>6. Définition claire des activités de service public et des activités privatisables sous contrôle d'autorités de régulation</p>	Axe les programmes d'ajustement structurel sur les actions susceptibles d'augmenter la capacité régulatrice des Etats	Axe les assistances techniques sur les domaines de la régulation

**PARTIE IV - Étude régionale**

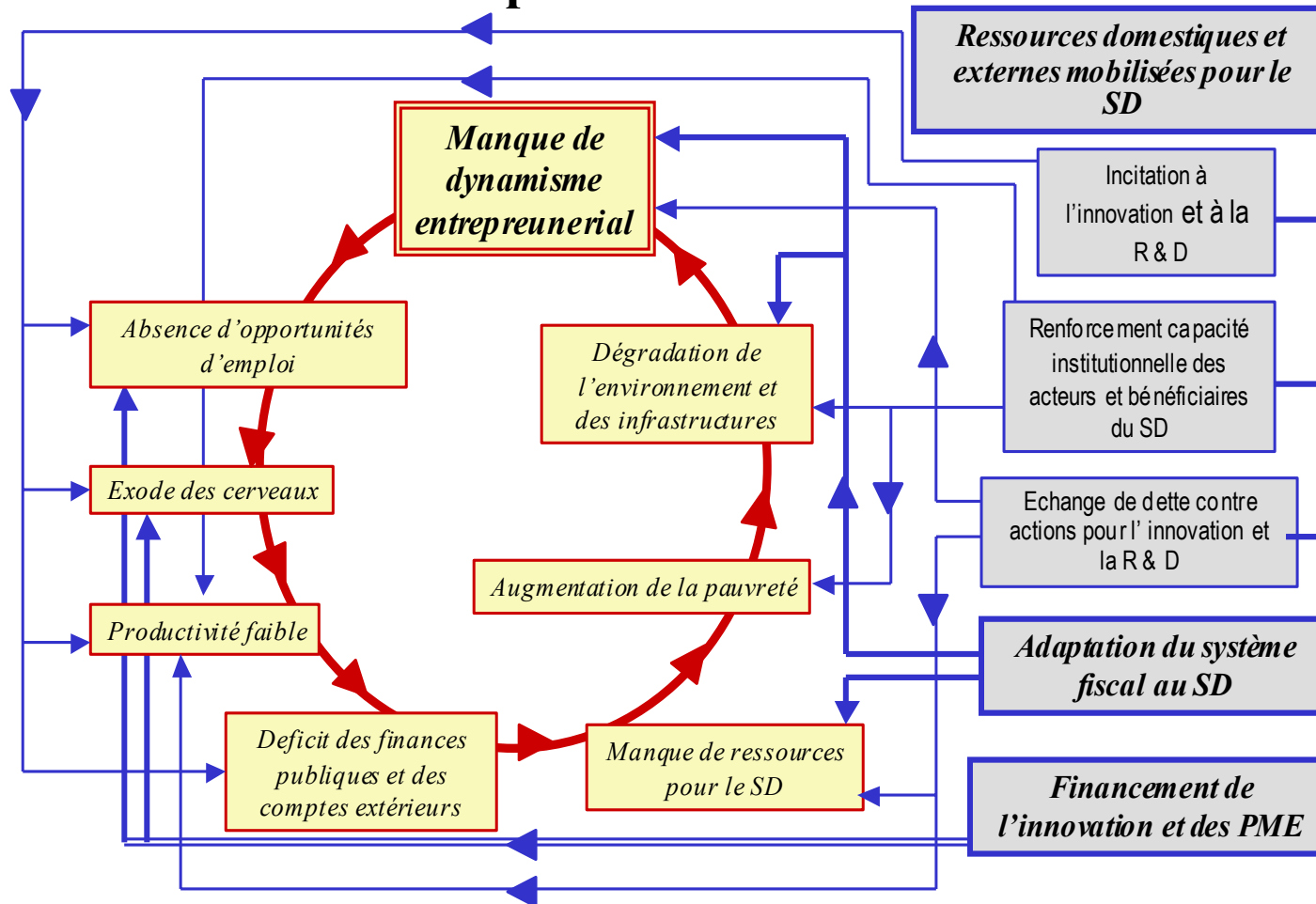
Domaine	Politiques internes		Mécanismes de coopération	
	Objectif	Moyens	Objectif	Moyens
	<b>B. Renforcement du rôle de la fiscalité pour un développement durable</b>	1. Augmenter la part des impôts directs dans les recettes fiscales (impôt sur les signes extérieurs de richesse, impôt sur les grandes fortunes, impôt foncier)	<b>Dégager des ressources nouvelles encourager la préservation de l'environnement et du patrimoine</b>	1. Envisager la création de taxes de protection de l'environnement au niveau régional, basées sur des indicateurs simples (entrées de touristes, arrimage de navires, importations de voitures, etc.)
		2. Ajuster la fiscalité pour pénaliser les activités rentières, inciter les activités d'accumulation de maîtrise technologique et de prise de risque industriel, inciter à l'ouverture du capital des entreprises à caractère familial		2. Réorienter le soutien aux réformes fiscales sur le renforcement de la fiscalité directe et les incitations aux activités productrices et non plus seulement sur la fiscalité indirecte
<b>III. Intégration de la fonction d'enseignement (public et privé) dans la vie économique</b>	<b>Liaison avec les activités économiques pour assurer des débouchés professionnels aux étudiants et réduire la fuite des cerveaux</b>	1. Financement de laboratoires de R & D	<b>Trouver des mécanismes nouveaux de coopération universitaire et de coopération entre les universités des pays méditerranéens et les firmes privées européennes</b>	1. Mécanismes de conversion de dettes en crédits locaux bonifiés pour la création de laboratoires de recherche fondamentale et appliquée
		2. Contacts suivis avec les associations patronales locales pour connaître les besoins futurs en cadres universitaires		2. Intensification des échanges d'enseignants et d'étudiants
		3. Contacts suivis avec les firmes multinationales pour recherche de contrats en matière de R & D		3. Subventions à la traduction d'ouvrages scientifiques et de sciences humaines dans les différentes langues méditerranéennes
		4. Développement de l'orientation professionnelle en fonction des besoins étudiés avec associations patronales		
		5. Contacts suivis avec les associations patronales locales pour organiser la formation continue des cadres techniques, scientifiques, comptables, financiers et administratifs; l'estimation du développement des besoins de main d'œuvre et de cadres qualifiés dans les différents secteurs de l'économie		



## PARTIE IV - Étude régionale

Domaine	Politiques internes		Mécanismes de coopération	
	<i>Objectif</i>	<i>Moyens</i>	<i>Objectif</i>	<i>Moyens</i>
		<p>6. Réorientation de l'enseignement vers les métiers nécessaires à l'accumulation technologiques (techniciens de différentes branches); diminution des dépenses sur les disciplines classiques surencombrées</p> <p>7. Contacts avec les universités étrangères pour coopération technique et sous-traitance de recherches</p>		
<b>IV. Dynamisation du rôle du secteur privé productif</b>	<i>Passage d'une attitude rentière à un dynamisme technologique</i>	<p>1. Renforcement des associations patronales et professionnelles (centres de recherche, laboratoires, bases de données)</p> <p>2. Création de comités d'éthique des affaires et de comité de protection de l'environnement</p> <p>3. Renforcement de la transparence comptable : développement de la profession d'expert comptable; développement des compatibilités analytiques</p> <p>4. Participation financière et institutionnelle à l'organisation du marché du travail et à la formation continue</p> <p>5. Encouragement des investissements dans les industries liées à la protection de l'environnement, les énergies renouvelables, les plantes médicinales et les médicaments génériques, les matériaux de construction adaptés au climat, etc.</p>	<i>Mise en place d'aides financières et techniques aux associations patronales et professionnelles</i>	<p>1. Conversion de dettes en fonds locaux pour la création de centres de recherches spécialisés auprès des associations patronales et syndicales</p> <p>2. Jumelage d'associations patronales et professionnelles, création de centres de recherches spécialisés régionaux</p>

## Le développement soutenable en Méditerranée : Rompre le cercle vicieux



PARTIE IV - Étude régionale

Tableau A-ter - Indicateurs de fragilité par pays méditerranéens en voie de développement

	Analphabétisme, statut de la femme et chômage	Fragilité financière et sociale	Situations post- conflits	Régime politique rigide ou semi- démocratique	Régime économique centralisé sans programme de libéralisation	Bas niveau de PIB
Albanie	☆	☆				☆
Bosnie-Herzégovine	☆	☆	☆			☆
Ex-Yougoslavie	☆	☆	☆	☆	☆	
Algérie	☆	☆		☆		☆
Libye				☆	☆	
Maroc	☆	☆				☆
Tunisie				☆		
Egypte	☆	☆		☆		☆
Jordanie	☆	☆	☆			☆
Liban	☆	☆	☆			☆
Territoires Palestiniens	☆	☆	☆	☆		☆
Syrie	☆			☆	☆	☆
Turquie		☆				

## PARTIE IV - Étude régionale

### TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 Répartition du commerce extérieur méditerranéen 2001.....	19
Tableau 2 Flux net des prêts de la Banque Mondiale et de la SFI aux pays méditerranéens.....	23
Tableau 3 Flux de ressources en provenance des pays arabes 1995-1999.....	28
Tableau 4 Flux de ressources en provenance des organismes spécialisés des Nations-Unies.....	28
Tableau 5 Caractéristiques de la population des pays méditerranéens.....	31
Tableau 6 Données de base des pays méditerranéens 1999.....	34
Tableau 7 Indicateurs financiers des pays méditerranéens.....	37
Tableau 8 Indicateurs de santé, d'éducation et de télécommunication.....	39
Tableau 9 Charge fiscale comparée dans les pays méditerranéens.....	41
Tableau 10 Composition des recettes de l'Etat dans les pays méditerranéens.....	43
Tableau 11 Part des impôts directs dans l'ensemble des recettes de l'Etat.....	44
Tableau 12 Dépenses et recettes des collectivités locales de certains pays européens.....	45
Tableau 13 Dotations du budget central aux collectivités locales.....	46
Tableau 14 Comparaison de la structure des dépenses publiques dans les pays méditerranéens.....	50
Tableau 15 Répartition des différents types de dépenses publiques.....	52
Tableau 16 Répartition des crédits entre secteur public et secteur privé.....	55
Tableau 17 Indicateurs des niveaux d'épargne dans les pays méditerranéens.....	56
Tableau 18 Montant des remises d'émigrés dans les pays méditerranéens.....	58
Tableau 19 Epargne et investissement en Méditerranée 2001.....	60
Tableau 20 Répartition géographique du total des ressources extérieures nettes des pays méditerranéens.....	63
Tableau 21 Répartition des flux privés de ressources externes aux pays méditerranéens.....	64
Tableau 22 Aide publique des pays du CAD aux pays méditerranéens par principaux donateurs 1995-2000.....	66
Tableau 23 Principales composantes des flux de ressources externes.....	67
Tableau 24 Répartition de l'APD reçue par les pays méditerranéens suivant les secteurs et les objectifs 1995-1999.....	69
Tableau 25 Montant des transferts nets de ressources aux pays méditerranéens 1990-2000.....	71
Tableau 26 Flux nets de ressources externes aux pays méditerranéens.....	73
Tableau 27 Répartition de la dette extérieure publique et garantie des pays méditerranéens par catégorie de créateurs.....	75
Tableau 28 Répartition de la dette des pays Méditerranéens par sous-régions Année 2000.....	76
Tableau 29 Répartition de l'endettement méditerranéen par devises.....	77
Tableau 30 Répartition des flux d'endettement externes dans les pays méditerranéens.....	80
Tableau 31 Ratio des transferts nets de ressources externes.....	82
Tableau 32 Répartition du total des engagements d'ADP par donateurs.....	85
Tableau 33 Répartition des engagements d'ADP par pays bénéficiaires.....	86
Tableau 34 Répartition de l'ensemble des engagements d'ADP.....	88
Tableau 35 Répartition des différents types d'aide (1973-2000).....	89
Tableau 36 Les huit premières rubriques d'aide.....	90
Tableau 37 Répartition des aides par nombre et montant des actions et projets- 1973-2000.....	91
Tableau 38 Concentration de l'aide pour les montants supérieurs à \$ 70 millions (1973-2000.....	91
Tableau 39 Répartition dans le temps des aides des pays du CAD.....	96
Tableau 40 Evolution des aides des pays du CAD dans les secteurs touchant.....	97
Grphe 1 Répartition du commerce extérieur des pays méditerranéens 2001.....	20
Grphe 2 Evolution flux de ressources en provenance de l'UE.....	67
Grphe 3 Evolution de la dette extérieure des pays méditerranéens.....	74

**COOPÉRATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES  
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MÉDITERRANÉE**

**ÉTUDE NATIONALE-MAROC**

**M. ABDELKADER BERRADA**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>COOPÉRATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MÉDITERRANÉE</b> .....	I
<b>ÉTUDE NATIONALE-MAROC</b> .....	I
<b>INTRODUCTION</b> .....	I
1992-1995 : une phase de crise généralisée.....	I
1996-2002 : une phase de redressement aux résultats contrastés.....	8
L'eau au Maroc : un enjeu majeur.....	16
<b>I. LE VOLET RÉGLEMENTAIRE ET ORGANISATION DU SECTEUR DE L'EAU :</b>	
<b>BREF APERÇU</b> .....	<b>20</b>
1.1. L'arsenal juridique.....	20
1.2. Le dispositif organisationnel.....	22
<b>2. LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DU SECTEUR DE L'EAU</b> .....	<b>25</b>
2.1. L'ampleur des financements extérieurs.....	26
Évaluation du montant global des crédits étrangers.....	27
Prédominance des fonds d'origine arabe, (cf. tableau n° 2).....	28
Prédominance du cofinancement.....	29
Part des crédits étrangers dans le financement des barrages.....	30
Évaluation du montant des concours étrangers.....	31
Répartition des crédits selon leur origine.....	31
Prédominance du cofinancement.....	32
Part dans le financement des investissements hydro-agricoles.....	33
2.2. Les conditions de financement.....	33
<b>3. LES RÉSULTATS : L'ENDROIT ET L'ENVERS DU DÉCOR</b> .....	<b>40</b>
3.1. Bilan des ressources hydriques mobilisées.....	40
3.2. Bilan des ressources foncières et agricoles.....	45
3.3. La comptabilité des gaspillages.....	47
L'ampleur des décalages.....	52
Les causes.....	53
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>69</b>
1.1. Manque de cohérence.....	69
1.2. Coût excessif.....	69

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Liste des barrages ayant bénéficié de financements extérieurs.....	27
Tableau 2 : Liste des organismes et/ou pays étrangers ayant participé au financement des barrages à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 200 millions de dirhams.....	28
Tableau 3 : Situation de la mobilisation des ressources en eau (en millions de m <sup>3</sup> ).....	40
Tableau 4 : Les eaux de surface mobilisées.....	40
Tableau 5 : Mobilisation des ressources en eau souterraine.....	41
Tableau 6 : Situation des barrages le 10 janvier 2002.....	41
Tableau 7 : Les ouvrages de transfert inter-bassins versants.....	44
Tableau 8 : Situation des superficies aménagées (en ha).....	45
Tableau 9 : Bilan Besoins / Apports annuels d'eau d'irrigation.....	48
Tableau 10 : Evolution du potentiel des terres irrigables (hectares).....	48
Tableau 11 : Bilan hydraulique de l'irrigation.....	52





# COOPÉRATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MÉDITERRANÉE

## ÉTUDE NATIONALE-MAROC

### INTRODUCTION

Au Maroc, la gestion des ressources humaines et naturelles est restée longtemps prisonnière d'une vision qui accorde le primat à l'économique. Quand l'économique lui-même passe après le politique et que les résultats en matière de croissance s'en ressentent, les milieux humains et naturels deviennent encore plus fragiles. Les relations nord-sud en étant asymétriques contribuent à aggraver les déséquilibres durables observés à ce niveau. La période 1992-1995 correspond à une phase de crise généralisée. Un redressement s'opère depuis 1996 sans toutefois permettre un accès généralisé de la population rurale aux besoins de base et encore moins une réduction de la pauvreté, du chômage et de la dégradation de l'environnement (voir la note introductive consacrée à l'environnement). De toutes les ressources naturelles dont dispose le pays, l'eau est celle qui génère le plus de richesses mais qui suscite en même temps beaucoup d'inquiétudes. L'eau au Maroc compte autant que le pétrole dans d'autres pays et c'est pour cela qu'il attise les convoitises et que son partage entre les différentes utilisations pose problème. Une gestion rationnelle de ce bien collectif dont la rareté se fait déjà sentir s'impose en tant que choix stratégique. La loi sur l'eau de 1995 est en principe conçue dans cet esprit. Une coopération internationale plus soutenue et mieux ciblée est de nature à faciliter la concrétisation de cet objectif de développement durable.

#### **1992-1995 : une phase de crise généralisée**

Au Maroc, l'année 1992 marque la fin du cycle de rééchelonnement de la dette extérieure publique éligible à cette pratique. Le remboursement des charges de la dette extérieure dans leur intégralité à partir de 1993 est sensé garantir en même temps l'accès à des sources de financement privées volontaires.

En fait, avec la fin du cycle de rééchelonnement, le Maroc hérite d'un lourd passif social. Ceci lui vaut d'être classé 108<sup>e</sup> sur un total de 160 pays d'après le rapport mondial du PNUD sur le développement humain publié en 1991.

Les résultats de l'enquête nationale sur le niveau de vie des ménages marocains (ENNVM) de 1990/1991 sont assez révélateurs de l'ampleur de la pauvreté au Maroc. 13,1% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, ce qui correspond à 3,4 millions de personnes. Sur ce total, la proportion des ruraux s'élève à 73% (2,44 M) et celle des citadins à 27% (912.000). Par ailleurs, 5,6 millions de personnes sont considérées comme économiquement vulnérables, c'est-à-dire pouvant basculer facilement dans la pauvreté absolue à la faveur de chocs naturels, économiques et /ou sociaux qui constituent des risques réels (sécheresse, maladie, perte d'emploi, vieillesse, etc.). Dans l'ensemble, 9 millions de citoyens environ parmi lesquels une proportion élevée de femmes et d'enfants, soit 35% de la population marocaine, sont pauvres à des degrés divers. En milieu rural notamment, la pauvreté absolue et relative touche pratiquement une personne sur deux (48,8%, soit 6,640 M/13,603M.). En milieu urbain, ce rapport est de un à cinq (19,3%, soit 3,312M/12,005M). Même si elle atteint déjà un niveau critique, la pauvreté ne cesse de gagner du terrain faute d'une reprise économique et d'une politique sociale clairement affirmée.

Le recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) qui date de 1994 fournit lui aussi de précieuses indications sur des grandeurs sociales caractéristiques relatives à l'emploi, à l'éducation, à la santé et à l'habitat.

Le taux de chômage apparent manifeste une tendance à la hausse et ce malgré un ralentissement du taux de croissance démographique (2,06% en moyenne sur la période 1982-1994 au lieu de 2,6% sur la période 1971-1982). De 12,1% en 1990-1991 (ENNVM), il est passé à 16% en 1994. Entre ces deux dates, le nombre de personnes sans emploi s'est accru de près de 300.000 (1,3 millions en 1994). Le taux de chômage à l'échelle nationale masque toutefois une évolution contrastée, il est nettement plus prononcé en milieu urbain qu'en milieu rural où sévit plutôt un sous-emploi massif. En milieu urbain, il atteint 16% en 1992, 19,9% en 1993, 20,6% en 1994 et 22,9% l'année d'après. Il a en outre tendance à être plus sévère s'agissant de la population féminine, de celle dont l'âge varie entre 15 et 24 ans et enfin de celle d'un niveau d'études moyen ou supérieur. Le chômage de longue durée tend par ailleurs à devenir la règle, ce qui, en l'absence d'un système d'allocation chômage, accroît la vulnérabilité des personnes touchées. L'existence d'une main-d'œuvre infantile ou oisive estimée en 1991 à 18% de la population âgée de 7 à 15 ans dans le premier cas et à 25% dans le second cas rend les problèmes liés à l'emploi au Maroc autrement plus sérieux et complexes. La même remarque s'impose compte tenu d'un large secteur informel aux frontières imprécises.

Les indicateurs relatifs à la scolarisation et à l'alphabétisation sont pour leur part préoccupants. En 1990/1991, le taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 15 ans ne dépasse pas 58% mais présente en même temps de fortes disparités. Cette moyenne est en effet plus élevée pour les garçons (68%) que pour les filles (48%). En milieu rural, le taux de scolarisation des filles descend à 24% seulement. En 1994, le taux de scolarisation des enfants de la même tranche d'âge n'a que faiblement progressé. Il se situe à 62,4% mais varie selon le sexe des enfants scolarisés à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 72,4% (garçons) et 51,7% (filles). Il est également presque deux fois plus élevé en milieu urbain (83,9%) qu'en milieu rural (43,4%). Dans ce dernier cas, il n'atteint que 26% pour les filles. On comprend dès lors pourquoi l'analphabétisme est assez répandu au Maroc. En 1994, 27% des enfants en âge d'être scolarisés ne vont pas à l'école. Ils sont 1.060.000 à se trouver dans cette situation. Ce nombre atteint 2.098.000 pour ce qui est des enfants de la tranche d'âge 7-15 ans. Dans les campagnes, près de la moitié (49%) des enfants âgés de 7 à 12 ans en général et deux filles sur trois en particulier ne connaissent pas le chemin de l'école. Le taux d'analphabétisme de la population âgée de plus de 10 ans atteint 55% dans l'ensemble et 67,5% parmi les femmes. Ces proportions s'élèvent respectivement à 78% et à 89% en milieu rural.

Les indicateurs en matière de santé publique connaissent eux aussi peu d'amélioration. En 1993, on compte à peine 16 médecins et 96 cadres paramédicaux pour 100.000 habitants. On assiste également à une diminution du nombre d'infirmiers par médecin et à une augmentation du nombre d'habitants par lit. De surcroît, au Maroc, seule 15% de la population sont couverts par un système d'assurance maladie, soit environ quatre millions de personnes. Les ruraux qui forment pourtant 48,6% de la population totale en 1994 ne profitent dans le meilleur des cas que de 25% des dépenses publiques de santé. Ils sont plus de 60% à être exclus d'un système de soins qui réserve une faible place à la médecine préventive. L'accouchement surveillé ne concerne que 21% des femmes rurales et 31,5% des enfants de moins d'un an ne sont pas vaccinés. En 1993, on ne recense que 5,2 centres de santé et dispensaires ruraux pour 100.000 habitants en moyenne et entre 150.000 et 200.000 dans les régions enclavées. Un habitant doit parcourir 25 kilomètres en moyenne pour pouvoir se rendre au dispensaire le plus proche.

Le déficit en matière d'habitat est jugé lui aussi critique. En 1992, 162.000 ménages urbains vivent dans des bidonvilles, ce qui représente 6 à 7% de la population urbaine. En 1994, leur nombre passe à 230.000 et leur proportion à 8,8%. On dénombre en outre

350.000 habitations clandestines et on évalue à 20% les logements vétustes qui nécessitent des travaux de réhabilitation. Au total, le déficit en logements urbains est estimé à 750.000 unités. 19% environ des ménages urbains sont encore privés d'électricité et 26% d'eau potable. En milieu rural, quatre ménages sur cinq occupent des habitations précaires. En 1994, l'accès à l'eau potable et à l'électricité ne concerne respectivement que 18% (14,3% en 1992) et 9,7% des ruraux.

Un passif social aussi lourd rend impératives des actions énergiques et d'envergure en vue d'un développement durable. Ceci d'autant plus que les indicateurs de développement humain spécifiques au Maroc sont en retrait par rapport à ceux de pays à revenu comparable (pays à revenu intermédiaire tranche inférieure), voire de la plus part des pays arabes. Le classement du Maroc en termes de développement humain est souvent décalé en baisse de 25 à 30 places par rapport à son classement en termes de revenu par habitant.

Ceci résulte de l'effet combiné d'une série de facteurs dont notamment la détérioration des indicateurs macro-économiques et financiers dans le courant de la première moitié de la décennie quatre vingt dix et les faiblesses de la politique budgétaire.

Au cours de la période 1992-1995, le PIB a enregistré en moyenne annuelle un taux de croissance réel négatif de 0,4%. Ce taux fut par contre positif à hauteur de 5,9% durant les années 1988-1991, ce qui correspond à un renversement de tendance brutal. Les aléas climatiques exercent une influence déterminante sur le taux de croissance dans la mesure où l'agriculture contribue encore pour une part relativement importante au PIB (16/18%). La sécheresse a pesé lourd sur les résultats des années 1992 (-4,1%), 1993 (-1,0%) et 1995 (-7,0%). Il s'en est suivi, notamment en 1992 et en 1995, une chute de la production agricole, mais aussi un ralentissement du taux de croissance du PIB non agricole (1993, 1995). Lorsqu'on remarque que la population est à 48,6% rurale est que l'agriculture reste le secteur qui offre le plus d'emplois à la population active, les mauvais résultats agricoles, surtout quand ils se répètent, influencent négativement l'économie, non seulement en raison de leur impact direct sur le PIB, mais aussi de manière indirecte, en raison de la contraction de la demande globale induite par la baisse du revenu disponible des ménages ruraux. En particulier, lorsque la croissance baisse durablement ou fortement, les personnes en situation de pauvreté absolue ou relative sont affectées d'une manière plus que proportionnelle par cette baisse.

La modicité de l'épargne nationale et de l'investissement brut n'est pas étrangère à l'évolution fréquemment négative de la croissance économique durant cette période. De 21,3% du PIB en 1992, le taux d'épargne nationale n'a cessé de décroître depuis au point de tomber à 17,3% en 1995, ce qui correspond à une perte de 4 points de pourcentage de PIB. Un taux aussi bas est sans précédent depuis 1983. Mis à part le recul de l'épargne publique en 1994-1995, ce résultat est à attribuer notamment aux transferts courants privés bruts qui ne représentent plus que 6,8% du PIB en 1995 contre 8,3% en 1992, 8,1% l'année d'après et 7% en 1994. Les transferts des résidents marocains à l'étranger (RME), qui interviennent pour l'essentiel à ce niveau, ont accusé une baisse de 12,1% entre 1992 et 1995 (18,5 milliards de dirhams/16,2MDH). Leur part relative n'est plus que de 85,5% en fin de période contre 92% en début de période. Ceci contribue à fragiliser encore plus la croissance économique pour autant que ces transferts constituent la première source de devises du pays et surtout de financement de la balance des opérations courantes.

Le taux d'investissement brut exprimé en pourcentage du PIB n'a cessé lui aussi de décliner. Il est descendu de 23,2% en 1992 à 20,7% en 1995, ce qui équivaut à un taux de contraction de 10,7%. Celui-ci est à mettre exclusivement sur le compte du secteur privé et des entreprises publiques. La reprise des investissements étrangers directs privés n'a pas permis de contrecarrer la baisse du taux d'investissement. Les IEDP atteignent certes en moyenne 1,5% du PIB, soit presque trois fois plus qu'auparavant, mais ne contribuent que

pour 8,2% à la FBCF. Ils se singularisent en outre par leur volatilité et évoluent au rythme des privatisations entamées à partir de 1993. L'appréciation des agences internationales de notation compte aussi sur ce plan. Le classement du Maroc en 1993 à la 60<sup>e</sup> place (sur 170 pays) par la revue Euromoney et à la 54<sup>e</sup> place par l'Institutional Investor (sur 104 pays) n'a pas tardé à produire son effet. En 1993-1994 les investissements étrangers directs privés ont chuté de moitié par rapport à 1993 et ne représentent plus que 0,73% du PIB au lieu de 1,6%.

En plus de son niveau insuffisant, l'investissement présente une structure peu diversifiée et inadaptée, ce qui réduit son efficacité et entraîne une baisse de la productivité dans l'emploi des ressources.

Même en étant réduit, l'investissement dépasse en importance l'épargne nationale dans des proportions comprises entre 8,2% (1992) et 16,9% (1995). Le solde des transactions courantes est l'expression quantitative du besoin de financement national. Après une phase de baisse perceptible, il s'est remis à augmenter à partir de 1992. L'appel à l'épargne extérieure porte sur des montants de plus en plus élevés. En 1995, le gap de financement rapporté au PIB atteint 3,5%, soit presque le double de celui de 1992 (1,9%). Sur la période 1986-1994, seule l'année 1989 connaît un besoin de financement de l'ampleur de celui de 1995.

Les mauvaises performances de l'économie marocaine durant la première moitié de la décennie quatre vingt dix sont aussi imputables à l'évolution peu favorable des échanges extérieurs.

La balance commerciale de biens enregistre en permanence un solde négatif. Celui-ci dénote toutefois une aggravation en 1992-1995. Il se situe en moyenne à 11,2% du PIB. En 1986-1991, ce taux s'élève 8,3%. Le taux de couverture des importations par les exportations n'a que faiblement progressé. Il est passé de 65,1% en 1993 à 68,6% deux années plus tard. Cette évolution cache en fait une stagnation du taux de couverture des marchandises générales (55%) et une hausse sensible du taux de couverture des produits de touche finale, c'est à dire à faible valeur ajoutée. Dans tous les cas, les exportations sont insuffisamment diversifiées, ce qui les rend ainsi plus vulnérables aux variations des prix relatifs. Ceci est encore plus vrai quand, pour une proportion élevée des exportations, le dumping social et/ou fiscal constitue le seul facteur de compétitivité. En 1993-1994, les termes de l'échange se sont détériorés (95,2 et 82,6, base 100 en 1987) alors qu'en 1986-1991 ils sont restés constamment positifs.

La politique protectionniste adoptée par l'Union européenne au début des années quatre vingt dix en réponse au ralentissement de l'activité économique a beaucoup freiné la croissance des exportations marocaines de biens et services. Le Maroc perd également des parts de marché sous la pression d'une forte concurrence ou à défaut d'un degré d'ouverture suffisant. Le tourisme en particulier, deuxième source de devises du pays sans compter ses effets sur l'emploi, s'est durement senti de ce retournement de tendance et des mesures prises pour y remédier. Les recettes en devises de ce secteur baissent continuellement. Leur part relativement au PIB est descendue progressivement de 4,8% en 1992 à 3,9% en 1995. La part du Maroc dans le marché mondial du tourisme est, elle aussi, tombée de 0,53% en 1985 à 0,36% en 1994. Dans le même temps, le durcissement des lois sur l'immigration n'a pas manqué d'influencer négativement les transferts des résidents marocains en Europe Occidentale notamment. Les économies sur revenus des RME ont enregistré un recul de 23,7% entre 1992 et 1995 en passant respectivement de 7,6% à 5,8% du PIB. Or, en plus de leur intérêt économique et financier manifeste, ils constituent dans une proportion non négligeable une source de revenu irremplaçable et, partant, un facteur d'équilibre social pour des centaines de milliers de proches parents restés sur place et souvent inactifs.

Les indicateurs d'endettement dénotent eux aussi une évolution qui n'est pas sans rapport avec la récession économique observée à une année près (1994) entre 1992 et 1995. Le Maroc demeure un pays lourdement endetté. Le rapport de l'encours de la dette extérieure publique (DEP) au PIB avoisine 68% en 1995 (22,4 milliards \$). Il a certes baissé d'environ 11 points de pourcentage de PIB par rapport à 1992 (79%, 21,3 M\$) mais cache en même temps une aggravation de l'endettement intérieur public d'au moins 8 points en se basant sur le chiffrage officiel largement sous évalué du reste (35,9/27,5%). Par conséquent, l'encours de la dette publique globale est resté supérieur à 100% du PIB même en fin de période (104% en 1994-1995, 107% en 1992 et 111% en 1993). Le Maroc est devenu un pays exportateur net de capitaux juste après la sortie du cycle de rééchelonnement qui était pourtant censé lui permettre d'accéder à nouveau au marché financier international. Sur la période 1994-1995, les emprunts extérieurs publics nets dégagent chaque année un solde négatif de 2,8 milliards de dirhams, soit l'équivalent de 1% du PIB. Les concours extérieurs mobilisés, ramenés à moins de 15 milliards de dirhams en 1994-1995 au lieu de 18,3MDH en 1993, ne suffisent donc plus à faire face au remboursement du principal qui s'opère dans son intégralité depuis 1993. Par ailleurs, les dons en provenance de pays arabes exportateurs de pétrole notamment ne portent plus que sur des montants négligeables depuis la fin de la guerre du Golfe. Les dons budgétisés sont tombés en proportion du PIB à 0,3% en 1993, 0,2% en 1994 et 0,1% en 1995 après avoir atteint 2,9% en 1991 et 2,1% en 1992.

En tenant compte des intérêts et commissions payés au titre de la dette extérieure publique, les transferts nets à l'avantage des bailleurs de fonds étrangers totalisent 4,3% du PIB en 1993 et plus de 5% depuis 1994, soit pratiquement deux fois plus que durant la phase de rééchelonnement (1983-1992). L'examen d'indicateurs caractéristiques relatifs à la balance des paiements révèle beaucoup mieux l'ampleur de cette hémorragie de ressources. La charge globale de la dette extérieure publique augmente en permanence. Elle s'établit à 3,5 milliards\$ en 1995 contre 2,5M\$ en 1992, 3M\$ en 1993 et 3,2M\$ en 1994. Comparée aux recettes de biens et services, elle a passé la barre des 40% en 1993-1994 (44,8 et 41,8%) avant de descendre à 39,7% en 1995 mais sans toutefois retrouver le niveau déjà élevé de 1992 (34,8%). En raisonnant par rapport aux recettes courantes, c'est-à-dire y compris notamment les transferts des RME, la charge globale connaît toujours une tendance à l'aggravation et se maintient à un niveau excessif avec des taux supérieurs à 30% en 1993-1995.

L'épuisement des gains de rééchelonnement à partir de 1993 en coïncidant avec une succession d'années de sécheresse et une réduction drastique des dons a affecté profondément les capacités de financement de l'économie marocaine. Des caractéristiques propres aux emprunts extérieurs limitent aussi leur efficacité et surtout leur utilité eu égard aux exigences du développement durable. Tout d'abord, ils sont restés faibles et en tout cas sans commune mesure avec les charges de la dette. En 1994-1995, ils dépassent à peine 5% du PIB en moyenne annuelle. Ensuite, ils sont pour l'essentiel accordés aux conditions du marché et privilégient les activités tournées vers l'exportation. La Banque Mondiale- qui occupe pourtant après la France le deuxième rang en tant que pourvoyeur du Maroc en financements extérieurs sans compter qu'elle participe activement à l'élaboration de sa politique économique- a durant les années 1990 (février.)-1995 (juin) accordé peu d'intérêt aux projets de développement durable et notamment ceux qui profitent aux populations de condition modeste. De plus, les quelques projets qui rentrent dans ce cadre ont donné lieu à des annulations importantes de crédits qui ont compromis leur réalisation dans les conditions prévues à l'origine et renchérit leur coût. Ainsi en est-il du projet «fifth water supply» d'un montant de 150 millions\$ dont 89 M annulés (56%). Il en est de même du projet «health sector investment» qui a donné lieu à des annulations de crédits d'un montant de 10 M\$ sur un total de 13M (76,9%). Le projet «rural basic education deve» n'a pas lui aussi connu un meilleur sort avec un taux d'annulation de 78,9% (20,5/25,9M\$). Enfin, le projet «environmental management» a battu le record des annulations qui ont frôlé

98% (5,86/5,99M\$). Il semble que des financements de ce type ne résistent guère à l'analyse coût-bénéfice et risquent d'affecter la rentabilité du portefeuille de la Banque Mondiale. Même s'ils portent sur des montants souvent réduits, leur programmation prend généralement plus de temps et leur réalisation exige des compétences locales rarement disponibles en nombre suffisant. Après tout, l'aggravation persistante du flux net de la dette publique extérieure pousse la Banque mondiale à plus de prudence et l'incite à se concentrer sur des projets classiques. Il faut savoir que la charge globale de la dette du Trésor vis-à-vis de la BIRD dépasse de loin les tirages bien avant 1993 et qu'en 1995 le taux de couverture atteint à peine 77%. Durant la même année, le montant déboursé à cette institution financière au titre de l'amortissement et des intérêts représente près de 20% de la charge globale de la dette extérieure publique directe.

À la différence des crédits accordés aux conditions du marché, les crédits concessionnels sont restés limités durant cette période. Ils représentent moins de 15% du total des tirages mais dégagent un solde positif une fois déduites les charges de la dette. Les capacités d'engagement des pays et fonds arabes du golfe se sont beaucoup amenuisées au lendemain de la guerre. Les financements de l'Union Européenne revêtent eux aussi un caractère concessionnel à des degrés divers. Ils s'inscrivent dans le cadre du quatrième protocole financier qui couvre la période 1991-1996 et porte sur un montant global prévisionnel de 472 millions d'euros. Sur ce total 218M d'euros (46,2%) consistent en financements communautaires et s'apparentent donc à des dons destinés à des projets de développement rural à hauteur de 54,3% et social à hauteur de 20,6%. Le reste, soit 254M d'euros (53,8%) se présentent sous forme de prêts accordés par la Banque Européenne d'Investissement et centrés pour une large part sur le développement rural (90ME) et social (74ME) ainsi que sur l'infrastructure économique (60ME). L'avantage associé aux crédits de la BEI c'est qu'ils ne comportent pas de commission d'engagement sur les montants non décaissés et restent comme les dons d'ailleurs disponibles hors délais. Ils se caractérisent toutefois par leur lenteur d'exécution et leur rigidité dans la mesure où leur octroi est subordonné à l'existence d'un support budgétaire pour chaque type d'opération. En 1992-1995, les tirages n'ont porté que sur 3 milliards de dirhams environ dont 1539 millions de dirhams sur l'Union Européenne (51,7%) et 1438MDH sur la BEI (48,3%), ce qui n'équivaut qu'à 4,8% du total des recettes brutes au titre de la dette extérieure publique (62,6milliardsDH). Encore que ce montant n'intéresse qu'en partie le quatrième protocole financier. Il concerne surtout la réalisation tardive de projets programmés dans le cadre du deuxième (1981-1986) et/ou troisième (1986-1991) protocoles financiers. La preuve, en 2002, sur des engagements relevant toujours du quatrième protocole de 165,3 millions d'euros, les paiements n'ont pas dépassé 17,4 ME, soit 10,5%. Les retards touchent en particulier les opérations traitées directement avec l'Administration. Sur la période 1992-1995, les débloquages de la BEI au profit du Trésor n'ont porté que sur un montant dérisoire (171MDH) et sont restés en tout cas nettement inférieurs à la charge globale de la dette (amortissement plus intérêts). La préférence de la BEI va plutôt aux entreprises publiques dont les emprunts sont de toute façon garantis par l'Etat. Au demeurant, les services de la Délégation de l'Union Européenne au Maroc sont eux-mêmes d'avis que « les montants prévus dans le cadre des protocoles successifs se sont révélés largement insuffisants pour atteindre les objectifs fixés » et que « cette coopération financière a pris la forme d'une aide-projet classique, dont l'utilisation s'est traduite par des actions ponctuelles sans stratégie d'ensemble à long terme ».

Tout comme la situation économique, la situation budgétaire s'est, elle aussi, dégradée entre 1992 et 1995. Le déficit budgétaire hors privatisation s'est remis à augmenter au point d'atteindre 5,6% du PIB en fin de période contre 2,2% au départ. Le problème à ce niveau se situe plus du côté des recettes ordinaires, en baisse constante (26,2%/PIB en 1992, 23,6% en 1995), que des dépenses, dont l'importance en proportion du PIB n'a pratiquement pas changé (28-29%). Le processus permanent d'apurement/accumulation d'arriérés domestiques substantiels accentue la crise des finances publiques. Le

financement du déficit devient dès lors un souci majeur, d'autant plus que les emprunts extérieurs nets dégagent un solde négatif depuis 1993, ce qui accroît fortement la pression sur l'épargne intérieure et réduit en conséquence les capacités de financement de l'économie. Ce jeu à somme négative se pose également en obstacle à la croissance des dépenses publiques hors intérêts de la dette tout comme à l'amélioration de leur structure. Sans négliger des défaillances institutionnelles persistantes, la structure peu appropriée des dépenses budgétaires exerce une influence négative sur l'évolution des indicateurs économiques et sociaux. Les dépenses destinées aux secteurs qui ont une influence directe sur la valorisation des ressources humaines (éducation, santé, habitat, prévoyance sociale) et sur l'infrastructure économique (agriculture, ressources en eau, routes) ne représentent en moyenne que 42% des dépenses totales de l'Etat, intérêts non compris. A la différence des dépenses politiques, les dépenses de cette nature sont soumises à des degrés divers à la contrainte de l'enveloppe financière disponible et à l'arbitrage qu'elle nécessite. On s'accorde en effet à reconnaître que le budget de l'Etat est un espace d'intérêts antagonistes. Leur gestion devient alors l'affaire de rapports de force et de compromis délicats. Surtout, dans une société faiblement expansive et où les pratiques démocratiques sont encore à leur début, l'arbitrage d'intérêts conflictuels devient difficile, la décision s'exprime d'une façon tranchante et on ne parvient à donner davantage à certains sans l'enlever aux autres. L'abandon de la planification en 1992 libère d'ailleurs l'Etat des contraintes d'une action disciplinée et cohérente qui s'inscrit dans la durée, c'est-à-dire dans le cadre d'une vision pluriannuelle. Et quand la crise s'installe et que l'urgence devient une méthode d'action prioritaire, ce sont les dépenses sociales qui passent à la trappe, en premier lieu celles d'investissement, de matériel et d'entretien. Malgré une aggravation soutenue du déficit budgétaire entre 1992 et 1995, les dépenses sociales ne représentent en moyenne que 7,4% du PIB et 25,6% des dépenses totales. La part des dépenses publiques d'éducation stagne à 4,7% du PIB et celle de santé à 1%. Le reste (1,7%) bénéficie dans des proportions négligeables (0,1-0,2%) au logement social, à la formation professionnelle, à la promotion nationale et au monde rural. La faiblesse des dépenses sociales et leur mauvaise répartition fonctionnelle et spatiale sont en fait beaucoup plus prononcées. D'une part, le taux de croissance démographique a certes baissé mais reste situé à un niveau relativement élevé. D'autre part, les dépenses d'investissement, de matériel et d'entretien effectivement budgétisées chaque année masquent en réalité à hauteur de plus de 15% une comptabilisation tardive de dépenses antérieures et garantissent donc une offre de biens et services plus réduite que celle qui se dégagent des statistiques. De même, dans un pays où les revenus sont très inégalement répartis, la limitation de la gratuité à certains postes des dépenses publiques d'enseignement et de santé revient concrètement à priver les couches sociales à bas revenus d'instruction et de soins et de ce fait à compromettre les chances d'un développement durable. Un résultat similaire s'observe également chaque fois que l'action de l'Etat présente un défaut de complémentarité sectorielle et fonctionnelle. On comprend mieux maintenant pourquoi un déficit social d'une telle ampleur ne peut être mis exclusivement sur le compte de la récession économique. À ce propos, l'avertissement de la Banque Mondiale à l'Administration marocaine est à peine voilé. « Dans tous les cas », y trouve-t-on écrit dans un projet de rapport datant de septembre 1994, « il convient d'affecter les ressources budgétaires en priorité à un programme de dépenses orienté vers les besoins de base. Un tel programme de dépenses publiques viserait à la fourniture d'une éducation et de soins de santé de base, d'eau salubre, d'assistance sociale pour les nécessiteux, de logements adéquats et d'une infrastructure de base ; il se proposerait aussi des progrès rapides vers un accès universel à ces services. Un accès plus large à ces services de base (plus particulièrement en milieu rural où cet accès est depuis toujours beaucoup plus restreint) est un élément critique, non seulement d'une réduction effective de la pauvreté, mais aussi d'une croissance économique et d'une amélioration du bien-être durables. Il est particulièrement important que les décideurs prennent l'initiative d'attacher une haute priorité à un tel programme essentiel de dépenses publiques, étant donné que ceux qui

devraient cueillir les fruits d'un accès accru aux services de base n'ont guère de voix ni de poids dans l'arène politique ». Le problème est que le redéploiement des dépenses publiques et l'amélioration de leur efficacité ne sauraient suffire à garantir le succès de l'entreprise, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif. Les secteurs sociaux sont d'abord et avant tout chroniquement sous financés. Sur ce plan, les engagements pris par les pouvoirs publics dans le cadre du PASII (1990-1993) d'augmenter les dépenses non salariales d'éducation et de santé en valeur réelle à des taux annuels compris entre 10% et 15% sont restés sans suite. Et les mauvais résultats ne se sont pas fait attendre.

### **1996-2002 : une phase de redressement aux résultats contrastés**

À partir de 1995/1996 cependant, l'action de l'Etat devient plus structurée, plus diversifiée et surtout mieux ciblée. Les services de base reçoivent plus d'attention. L'évolution des idées et des pratiques au niveau international en faveur du développement humain y est pour quelque chose. Les pouvoirs publics ont notamment mis au point un programme d'actions spécifiques au monde rural qui s'étale sur plusieurs années, espérant ainsi relâcher la forte pression que subissent les grandes villes et écarter les risques probables de déstabilisation. Un autre objectif non moins important est d'encourager le personnel de l'Etat en poste en milieu rural à s'y établir. Les disparités entre les villes et les campagnes se sont beaucoup aggravées durant la première moitié de la décennie quatre vingt dix et forcé de nombreux ruraux à l'exode et fonctionnaires à l'absentéisme. La logique du « tout urbain » n'est plus de mise.

Quatre chantiers de développement social relativement importants sont en cours de réalisation en milieu rural depuis 1995/1996. Ils intéressent à la fois l'eau potable (PAGER), l'électricité (PERG), les routes (PNCRR), l'éducation, la santé et l'emploi (BAJ). Ils se distinguent par deux traits, à savoir la complémentarité et un mode de financement moins aléatoire. Ceci est de nature à garantir l'accès à un nombre de plus en plus élevé de ruraux aux besoins de base et une efficacité accrue aux dépenses publiques d'éducation et de santé. Encore faut-il que la complémentarité trouve à s'appliquer correctement au niveau spatial, ce qui suppose une structure de coordination nationale complètement absente jusqu'à présent! Le coût global de cet ensemble de programmes est estimé à 32 milliards de dirhams (3milliards \$ environ) qui se répartissent ainsi : 45% au titre du PERG, 31% au titre du PAGER, 16% au titre du PNCRR et 6% au titre du BAJ.

Le Lancement du programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales date de 1995 (PAGER). Le programme initial a pour objectif de porter le taux de desserte de la population rurale en eau potable à 90% à l'horizon 2003. Il concerne au total 11 millions de personnes réparties entre 31.000 localités. Son coût global est estimé à 10 milliards de dirhams. Étant généralement de condition modeste, les bénéficiaires n'y contribuent qu'à hauteur de 4,6%. Mais l'idée est aussi de ne pas grever le budget de l'Etat sous peine de compromettre la réalisation du PAGER. C'est pourquoi, la participation du Trésor est fixée dans la limite de 35,3%. On fonde plutôt beaucoup d'espoir sur les financements extérieurs concessionnels (dons, etc.), en particulier ceux de l'Union Européenne, avec une part de près de 37%. Les collectivités locales sont également sollicitées (13,9%). Il en est de même de la population urbaine qui est invitée à participer directement au financement de ce programme à concurrence de 7,3%. Entre 1995 et 1997, sa contribution par le biais du fonds de solidarité nationale avec le monde rural s'élève à 2,5%. A partir de 1998, elle acquitte une taxe de solidarité -basée sur le prix de vente de l'eau potable en milieu urbain- dont l'apport annuel est estimé à 5,5%.

La réalisation du PAGER a pris du retard par rapport au timing (1995-2003) et à l'objectif arrêtés à l'origine (un taux de couverture de 90%). La date limite est reportée au gré des lois de finances à 2005, 2008, voire 2010 et le taux d'accès ramené à 85% puis à 80%. A fin décembre 2001, le taux d'alimentation en eau potable atteint 48% contre 18% en 1994, ce qui correspond à une population de 5,5 millions de ruraux regroupés dans plus de



10.000 localités (sur 39.000 dans l'ensemble). Ce taux a progressé de 10 points de pourcentage en l'espace de deux années (38% en 1999 et 43% en 2000). L'enveloppe financière consacrée à ce programme est révisée à la hausse à partir de 1999/2000. Elle s'élève à 750 millions de dirhams par an. En 1995-1997, la part des dons est demeurée faible (14%). Elle remonte depuis 2000 à plus de 30%. Un don de l'Union européenne de 40 millions d'euros, finalisé en 1998, commence à connaître un début d'exécution. Une partie de la dette Italienne convertie en investissements publics en 2001/2002 sert aussi à financer ce programme (100 millions \$).

Le programme d'électrification rurale globale est lancé quant à lui en 1996 (PERG). Le taux d'accès de la population rurale à l'électricité est fixé à 80% au bout d'une période de 15 ans (2010). Le coût du PERG est estimé à plus de 14 milliards de dirhams. L'Office National d'Electricité (ONE) et les collectivités locales supportent chacun une part de 20%, les bénéficiaires prennent à leur compte 25% et le reste, soit 35%, est financé par un prélèvement sur la consommation nationale d'électricité. L'absence de concours extérieurs concessionnels accroît fortement le recours aux fonds propres et au financement fiscalisé. L'électricité est peut-être considérée par les donateurs étrangers comme un bien moins utile que l'eau !

En 1997, le taux d'électrification rurale atteint 24,5% ; en 2001, il monte à 51%. À partir de 2000, le nombre de villages touchés par ce programme augmente de moitié (de 1.000 à 1.500). Il en est de même des fonds mobilisés à cet effet (de 1 à 1,5 milliards de dirhams). 78% des écoles rurales demeurent cependant privées d'électricité, ce qui ampute du tiers au moins l'horaire des cours durant plusieurs mois dans l'année et affecte négativement la qualité de l'enseignement. Le peu de centres de santé ruraux opérationnels sont pour leur part rarement pourvus d'électricité, ce qui réduit leur efficacité à tous égards.

Le désenclavement du monde rural constitue lui aussi une nécessité à la fois sociale et économique. Le retard accumulé dans le domaine des communications est grand. Vers la fin de la première moitié des années quatre vingt dix, le monde rural n'est desservi que par 36.000km de routes. 80% des routes ne comportent aucun aménagement et 20% que des équipements rudimentaires. Faute d'entretien, 30% des routes ne sont pas praticables pendant plusieurs mois dans l'année et autant le sont difficilement, ce qui accroît l'isolement des populations. La moitié environ des ruraux vit dans des régions enclavées.

Le programme national de construction des routes et pistes rurales vise à lever cet obstacle de taille, du moins en partie (PNCRR). Il porte sur une longueur de 11.222km dont 5.075km de routes construites et 6.147km de routes aménagées. La durée prévue des travaux est fixée entre 7 et 9 ans à commencer de 1995. L'enveloppe globale réservée au PNCRR se monte à 5,110 millions de dirhams. La contribution de l'Etat se situe à 22,7% et celle des collectivités locales à 13,3%, 64% du coût de l'opération sont versés par le Fonds Spécial Routier, lui-même financé par une part du produit du prélèvement exceptionnel sur les carburants (55%). La population urbaine supporte une grande proportion des recettes générées par cette taxe.

Depuis le lancement de ce programme en 1995 jusqu'à la fin du mois de janvier 2002, les réalisations ne dépassent pas un linéaire de 6207km dont 3723km de constructions et 2484km d'aménagements. Il reste donc près de la moitié des opérations à achever (45%) à moins de deux années de la fin du programme prévue initialement (2003), ce qui indique que l'on s'achemine, là aussi, vers un report des délais.

Le Programme des priorités sociales pour les provinces les plus démunies (BAJ) est un programme à buts multiples conçu essentiellement au profit des couches les plus défavorisées de la population rurale. Il englobe aussi bien l'enseignement que la santé et se propose de lutter contre le sous-emploi et l'analphabétisme. Son rayon d'action s'étend à quatorze provinces qui regroupent 27% de la population marocaine. La réalisation de ce projet intégré avec l'aide de la Banque Mondiale (122 millions \$) et l'Union européenne (20

millions d'euros) est prévue sur cinq ans. Son coût se monte à 2,5 milliards de dirhams. 39,4% des dépenses vont à la santé de base, 32,4% à l'éducation de base (y compris l'alphabétisation des adultes) et 20,3% à la promotion nationale. Une évaluation à mi-parcours laisse apparaître des résultats moins satisfaisants que ceux escomptés à l'origine. La proportion des enfants âgés de moins de neuf ans non scolarisés n'a baissé que de moitié. Le taux d'alphabétisation de la population âgée de dix ans et plus n'excède guère 38,4% en 1997/1998 contre 29,6% en 1994/1995. Sa progression est toutefois plus marquée concernant les filles. Dans ce cas, il est passé de 7,6% à 15,2% au cours de la même période. En matière de soins de santé de base, les résultats tangibles se limitent à des gains en distance de près de 18km dans quelques provinces seulement. A fin 2001, le taux de mobilisation des crédits accordés par la Banque Mondiale en 1996 ne dépasse pas 63,4%. Il atteint toutefois 79,4% en matière de santé et uniquement 43,3% en matière d'éducation. Le déblocage des dons de l'Union européenne enregistre encore plus de retard. La réponse à la lenteur d'exécution du BAJ est à chercher dans cette direction. Il n'en reste pas moins que la principale cause est à attribuer aux déficiences institutionnelles. Les programmes sont souvent insuffisamment étudiés et leur mise en application prisonnière des aléas de la conjoncture budgétaire.

Grosso modo, les indicateurs sociaux se sont améliorés au cours de la seconde moitié de la décennie quatre vingt dix et un certain rattrapage s'est produit au profit du monde rural et de la population féminine. Ainsi, en 1998, le taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 15 ans s'élève à 66% au lieu de 58% en 1991. Il atteint 72% pour les garçons et 59% pour les filles contre respectivement 68 et 48% en 1991, ce qui signifie un rétrécissement de l'écart. Le taux d'analphabétisme descend entre temps de 55 à 48%. Par ailleurs, le taux de mortalité brut recule (7,7 à 6,3 pour mille) alors que l'espérance de vie à la naissance augmente (69 ans au lieu de 67) et les campagnes de vaccinations sont plus régulières. En dépit de ces évolutions positives, d'importantes disparités persistent entre la ville et la campagne en termes de disponibilité, d'utilisation et de qualité des services de base. En 1998, 62% des filles sont privées d'école et 83% des femmes sont analphabètes. L'accès encore limité à l'eau potable dans de nombreuses zones rurales se pose, entre autres, en obstacle à la scolarisation des filles. Également, les ruraux se trouvent en moyenne à 21km d'un centre de santé public au moment où cette distance se réduit à 5km en ville.

Considérés dans leur ensemble, les indicateurs sociaux du Maroc sont presque comparables à ceux de l'Afrique subsaharienne, une zone classée à revenu faible et qui dispose de moins de ressources. Ils sont en tout cas jugés par plusieurs organismes internationaux peu satisfaisants par rapport à ceux des pays du Maghreb/Moyen Orient (ANME) et des pays à revenu intermédiaire- tranche inférieure (PRITI). Le retard du Maroc sur ces deux groupes de pays reste aussi préoccupant qu'il y a dix ans. Le taux d'inscription à l'école est toujours inférieur de 20% à la moyenne des PRITI. 40% des enfants scolarisés quittent l'école avant d'avoir achevé leurs études primaires. Le taux d'analphabétisme (48% contre 16%) tout comme le taux de mortalité maternelle et infantile demeurent notablement plus élevés que la moyenne régionale. 2,5 millions d'enfants, en majorité des filles rurales, sont encore exclus de l'école et huit agriculteurs sur dix sont analphabètes. Le système d'assurance maladie couvre statutairement 15% de la population seulement. La population active bénéficiant d'un système de retraite ne dépasse pas quant à elle 28%. Dans les villes, plus de 10% de la population manque d'eau potable, l'habitat insalubre se développe sans cesse et l'environnement se dégrade.

L'amélioration relative de bon nombre d'indicateurs sociaux n'a pas empêché la recrudescence de la pauvreté. D'après les résultats de l'enquête sur le niveau de vie des ménages réalisée en 1998/1999, la pauvreté absolue touche 5,3 millions de personnes. En 1991, ce nombre est de 3,4 millions. En moins d'une décennie, la proportion des citoyens qui vivent en dessous du seuil de pauvreté est passée de 13,1% à 19%. Le nombre de pauvres a doublé en milieu urbain (0,9 à 1,8 millions), portant ainsi leur proportion de 27%

à 34%. Il n'empêche que ce phénomène reste concentré en milieu rural avec les deux tiers du total (66%) et 27,2% de ruraux sont condamnés à la pauvreté absolue contre 12% de citadins. La sévérité de la pauvreté dans le monde rural est également beaucoup plus forte. 90% des personnes extrêmement pauvres en font partie. L'extrême pauvreté a pratiquement triplé dans les campagnes. Paradoxalement, c'est dans les provinces bénéficiaires du programme BAJ lancé avec le soutien de la Banque Mondiale notamment que la pauvreté absolue est la plus répandue. Près de 38% de pauvres, soit 2 millions de personnes, sont recensées dans ces provinces qui regroupent 27% de la population.

En plus de la population qui vit en dessous du seuil d'indigence, en 1998/1999 un peu plus de 7 millions de marocains sont en situation de pauvreté relative contre 5,6 millions en 1991. Le nombre total de pauvres se chiffre ainsi à 12 millions en fin de période au lieu de 9 millions en début de période. Les Marocains, de 35% en 1991, sont désormais 44%, soit près de la moitié, à vivre dans la pauvreté. Dans le monde rural, ces proportions sont respectivement de 49% et de 55%. L'aggravation persistante de l'indigence suggère que plusieurs millions de citoyens sont condamnés à rester pauvres pendant une grande partie de leur vie sinon toute leur vie.

Dans la mesure où le taux de croissance démographique n'est plus que de 1,7% en 1998/1999 au lieu de 2% en 1990/1991, cela veut dire concrètement que le nombre de personnes nées durant cette période est inférieur au nombre de personnes devenues pauvres (2,363/3,204 millions).

L'accroissement de la pauvreté en milieu urbain n'est pas sans rapport avec l'aggravation persistante du taux de chômage. Le chômage urbain, dont la caractéristique principale est d'être de longue durée, dépasse la barre des 20% à partir de 1999. Il est encore nettement plus élevé dans le cas des jeunes âgés de 15 à 24 ans avec des taux supérieurs à 35%. Les jeunes diplômés ainsi que la population féminine sont les moins épargnés par le chômage. Ce phénomène est durement ressenti en l'absence d'un système de protection sociale étoffé. Il fragilise le tissu social, dévalorise l'enseignement et décrédibilise les pouvoirs publics. La crise de confiance que la pauvreté et le chômage, sans oublier les autres formes d'inégalités, font naître risque de peser lourd sur la donne politique au Maroc.

L'amélioration relative de bon nombre d'indicateurs sociaux d'un côté et l'aggravation du chômage et de la pauvreté de l'autre s'expliquent pour une large part en relation avec l'évolution de l'économie et des finances publiques.

La croissance économique est depuis 1996 orientée plus à la hausse qu'à la baisse. Sur une période de sept ans, marquée pourtant par trois années de sécheresse (1997, 1999, 2000), le taux de croissance s'est établi en moyenne à 4,1%. Ce résultat est imputable dans une large mesure à la croissance du PIB non agricole. En dépit d'un fléchissement du taux de croissance démographique, il reste cependant insuffisant pour pouvoir agir positivement sur le taux d'occupation de la population active. Cela est dû d'une part à la stagnation du taux d'investissement à un niveau modeste jusqu'en 1998 (21% du PIB). Par ailleurs, pour être plus compétitifs, les opérateurs économiques, aidés par les pouvoirs publics, n'hésitent pas à jouer à l'excès la carte de la substitution du capital au travail. L'augmentation sensible du taux d'investissement privé depuis 1996 traduit cette tendance. En prévision de l'échéance 2012, le choix se porte plus sur les investissements de productivité que sur les investissements de capacité. Enfin, les opérations de privatisation, lorsqu'elles se présentent sous forme de cessions d'actifs publics comme c'est souvent le cas, entraînent rarement des créations nettes d'emplois. Tout compte fait, la croissance de la productivité totale des facteurs à raison de 0,3% par an entre 1995 et 2000 a profité plus au capital qu'au travail et accentué ainsi la pression du chômage. A moins de parvenir à gérer correctement l'impératif de compétitivité de l'économie marocaine dans le cadre de

l'accord de libre échange avec l'Union européenne, les risques d'une augmentation encore plus forte du nombre et de la proportion des personnes sans emploi ne sont pas à écarter.

L'évolution des flux commerciaux et financiers extérieurs dénote une certaine amélioration mais reste fortement vulnérable aux fluctuations de la conjoncture internationale. La persistance de structures économiques et financières fragiles accroît encore plus les risques liés à une ouverture mal maîtrisée. Le solde des transactions courantes s'est nettement redressé durant la période 1996-2002. Il est même devenu positif à deux reprises (1996,2001) et proche de l'équilibre en 1997-1999 (0,3-0,5%/PIB). Ce résultat recouvre en fait une évolution contrastée. Une évolution positive pour ce qui est des services et des transferts courants et une évolution négative pour ce qui est des biens.

Mis à part l'année 1997, les recettes en devises du tourisme augmentent régulièrement depuis 1996.

Elles représentent 13,4% des recettes courantes en 1996 et 17% en 2001, ce qui est appréciable. Leur progression se confirme aussi en comparaison du PIB avec des proportions respectives de 4,5% et 7,6%. Malgré tout, la part du Maroc dans le marché mondial du tourisme ne dépasse toujours pas 0,4%. Le tourisme est un secteur à fort potentiel de croissance et son développement sur des bases saines peut atténuer la vulnérabilité de l'économie marocaine aux aléas climatiques en offrant plus d'emplois stables.

Les transferts courants privés, composés notamment des économies sur salaires des résidents marocains à l'étranger (85/90%), au nombre de deux millions environ, dénotent eux aussi une évolution ascendante. Leur part dans les recettes courantes légèrement supérieure à 18% en 1997,1998 et 2000 plafonne à 23,3% en 2001. Une tendance similaire s'observe relativement au PIB avec des proportions de 6 à 7% en 1997-2000 et de 10,7% en 2001. Durant cette dernière année, les rapatriements des RME ont plafonné à 3,3 milliards \$, ce qui représente 4,1% du total des transferts de fonds provenant de l'immigration au niveau mondial et permet au Maroc d'occuper le quatrième rang. L'augmentation de l'épargne nationale est à attribuer à cette source de revenus. On estime aussi que grâce aux revenus de cette nature versés aux familles des RME restées au pays et/ou investis dans des projets créateurs d'emplois, un million de personnes échappent à la pauvreté.

En dépit de son importance, et sauf exception (1996, 2001), l'excédent des opérations de voyages et des transferts courants privés ne suffit guère à combler le déficit des transactions courantes de biens et de revenus.

De fait, la balance commerciale dégage en permanence un solde négatif élevé. On note même une aggravation de ce solde à partir de 1998. Le déficit commercial est descendu à moins de 8% du PIB en 1996-1997 avant de remonter à des niveaux supérieurs par la suite. En 2000, il a plafonné à 12,3% du PIB et en 2001 il est resté situé à 11,5%. Le taux de couverture des importations par les exportations a en effet beaucoup baissé. Il n'est plus que de 66,2% en 2002 contre 73,9% en 1997, ce qui équivaut à une perte de 7,7 points de pourcentage et à un recul perceptible par rapport à 1994-1995. Le taux d'ouverture en revanche augmente. Il dépasse à des degrés divers 50% du PIB depuis 1999. Une plus grande ouverture de l'économie marocaine non accompagnée d'une diversification des courants d'échange libère à la hausse plus les importations que les exportations et accroît sa vulnérabilité. C'est la preuve que les activités d'exportation à valeur ajoutée réduite n'ont plus d'avenir et que la compétitivité de l'économie est pénalisée autant par une valorisation déficiente des ressources humaines et naturelles que par une surimposition des salaires. Le maintien des taux de l'impôt général sur les salaires à des niveaux excessivement élevés, en compensation des moins values fiscales qui découlent de l'application de l'accord de libre échange avec l'Union européenne (démantèlement tarifaire), revient

pratiquement à décourager encore plus les exportations et à limiter les créations nettes d'emploi.

La dégradation du solde de la balance commerciale réduit la portée de l'amélioration toute relative des ratios d'endettement extérieur. En effet, le stock de la dette extérieure publique est ramené de 21,3 milliards \$ en 1996 à 14,2 M\$ en 2001, soit en proportion du PIB de 58,9% à 43,3% (35% en 2002). La conversion de la dette éligible à cette pratique en investissements privés et publics est à l'origine de cette baisse pour près de 900 millions\$ seulement entre 1996 et 2001. 1,2 milliard\$ sont à rattacher aux fluctuations du cours de change durant cette période. Les 5 M\$ restants correspondent à une sortie nette de capitaux. La charge globale de la dette extérieure publique régresse, elle aussi, entre temps, de 3,2 à 2,4 M\$ et de 34,7 à 22,1% par rapport aux recettes de biens et services.

En raisonnant par rapport à la dette extérieure brute totale (DEBT), les indicateurs d'endettement cèdent moins à la baisse. L'encours de la DBET n'enregistre qu'un déclin de 5,3 points de pourcentage de PIB entre 1996 (59,3%) et 2000 (54%) contre 10 points pour ce qui est de la dette extérieure publique. La dette extérieure à court terme (y compris la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours de l'année suivante) comparée aux réserves en devises se situe toujours à des niveaux critiques avec des taux respectifs de 63,6% et 57,5%. La même remarque vaut concernant la charge globale de la dette rapportée aux exportations de biens et services non-facteurs. Dans ce dernier cas, on passe d'un taux de 35,5% en 1996 à un taux de 27,4% en 2000.

Tel qu'il s'opère, l'allègement de l'endettement extérieur public crée plus de problèmes qu'il n'en résout. Il cache en fait un alourdissement de l'endettement intérieur. A lui seul, l'encours de la dette publique directe intérieure représente en 2001 46,1% du PIB au minimum. Il dépasse ainsi le stock de la dette extérieure publique globale et ce déséquilibre date déjà de 1995. Au total donc la dette publique globale atteint par défaut 87,4% du PIB en 2001. Elle est pratiquement restée au même niveau qu'en 1996. Une dette d'une telle ampleur grève les capacités de financement de l'économie. Son caractère pervers apparaît encore plus net lorsqu'on l'examine en termes de flux. Contrairement à une idée répandue, le gonflement de la dette intérieure publique s'explique dans une proportion comprise entre 20 et 45% par les flux nets négatifs des emprunts extérieurs plutôt que par le déficit budgétaire exclusivement. Le montant consacré chaque année pour combler ce type de gap varie entre 500 millions et 1 milliard \$, soit l'équivalent de 0,8 à 2,5% du PIB ou de 5 à 11% de l'épargne nationale. En fin de compte, c'est l'investissement global qui s'en trouve amputé à hauteur de 4 à 10%.

Les pertes de capacités de financement et/ou d'équipement dépassent largement ces seuils lorsqu'on prend en compte la dette extérieure publique dans son ensemble. Les emprunts extérieurs publics nets d'amortissement et d'intérêt dégagent constamment des soldes négatifs élevés qui se situent entre 1,3 et 2 milliards \$ par an. Leur part atteint 3,9% du PIB en 1998-1999, 4,7/4,9% en 1996/2000, 5,4% en 2001 et 6,3% en 1997. Elle oscille entre 20 et 30% de l'épargne nationale et entre 18 et 28% de la formation brute de capital fixe. Le Maroc devient ainsi malgré lui un pays exportateur de capitaux. Mis à part les prises de participations dans les sociétés privatisées, les flux nets des investissements directs étrangers ne portent que sur des montants modiques (entre 200 et 250 millions \$/an). Quant aux financements extérieurs publics, ils ont tendance à diminuer depuis 1994-1995 au point de descendre à moins d'un milliard \$ en 1997 et 2000-2001. En 2001, ils sont même tombés à près de 700 millions\$. En général, les financements concessionnels ne représentent que 17 à 22% du total. Le poids écrasant de la charge globale de la dette extérieure dans la durée (1993-2007), la progression rapide de la dette domestique, la fragilité persistante des finances publiques et surtout l'absence de réformes en perspective dans de nombreux domaines stratégiques, tous ces facteurs réunis expliquent vraisemblablement la réticence des bailleurs de fonds étrangers (autres que l'Union européenne) à s'engager plus au Maroc. Jusqu'à maintenant, les principales agences

internationales d'audit hésitent à lui accorder une note pouvant lui permettre d'accéder à l'«investment grade», d'améliorer son attractivité et d'inspirer plus confiance aux milieux d'affaires occidentaux et arabes.

Depuis 1996, les relations financières du Maroc avec l'UE sont régies par les programmes MEDA (I et II), ceci sans compter les financements de la BEI. Le programme MEDA I s'étale sur la période 1996-1999. Il porte sur une enveloppe financière de 5 milliards de dirhams environ (450 millions d'écus) en fonds budgétaires et réserve une place plus importante que par le passé au développement rural et social (39%). L'environnement n'est pas lui aussi en reste avec toutefois une part réduite ne dépassant pas 5%. Les crédits de la BEI programmés entre 1997 et 2000 s'élèvent eux à 641 millions d'euros dont 10M sous forme de bonification d'intérêts et 45M de capitaux à risque. Ils financent en priorité des projets d'infrastructure routière, portuaire, électrique et hydraulique. L'exécution des projets financés en partenariat sur fonds budgétaires communautaires prend en général moins de temps qu'auparavant mais les retards demeurent élevés au niveau de la phase préparatoire qui peut s'étaler sur plusieurs années. En 2002, les paiements sur les engagements 2000-2002 au titre de MEDA I et II ont atteint presque 45%, ce qui constitue certes un progrès mais ne permet pas encore de garantir un degré d'efficacité suffisant. Le développement des capacités de l'administration locale en matière de préparation, de suivi et d'évaluation des projets tout comme une implication suffisante des citoyens méritent une plus grande attention. Les fonds destinés aux projets de développement rural et social sont également à renforcer, quitte à revoir à la baisse les fonds d'ajustement structurels dont les objectifs sont moins clairs et l'emploi difficile à contrôler.

Contrairement à l'UE, la Banque Mondiale (qui dispose depuis 1999/2000 d'un bureau de représentation au Maroc) semble privilégier les activités de conseil et d'analyse par rapport aux activités de financement. Il s'agit là en fait d'une tendance récente qui ne remonte qu'à 2000-2001. Apparemment, la principale sinon l'unique raison invoquée à l'appui de cette nouvelle orientation est que le « pays n'a pas de contrainte majeure de financement extérieur en raison d'une part de financements concessionnels importants (provenant de l'UE en particulier) et d'autre part de recettes de privatisations exceptionnelles qui pourraient s'élever à cinq milliards de dollars sur les trois prochaines années » (2002-2004). Partant de là, ses services préfèrent mener un travail de coordination en partenariat avec l'UE et la Banque Africaine de Développement (BAD) notamment, lancer des opérations de charme en direction de la société civile et limiter les financements aux secteurs à haute priorité sociale. Dans les faits, ce choix, qui s'inspire des travaux théoriques de David Dollar, économiste à la Banque Mondiale, est dicté fondamentalement par « le coût élevé » de ses activités au Maroc. Tout d'abord, les résultats de plusieurs projets sont jugés « décevants », donc coûteux pour les finances publiques et les citoyens qui auront à en supporter le prix. Ensuite, les risques liés au Portefeuille-Maroc de la BM augmentent et les réformes à même de promouvoir une croissance économique soutenue tardent à être entreprises. La BM est certes le deuxième créancier du Maroc après la France avec une part de 17/18% de l'encours de la dette extérieure publique mais ses décaissements nets sont négatifs depuis déjà de nombreuses années (250/300 millions \$ /an). Pour minimiser le risque pays et alléger le poids des commissions, elle a procédé entre 1996 et 1999 à l'annulation de prêts accordés au Maroc mais non débloqués d'un montant de 677 millions\$. Dans le cadre de sa nouvelle stratégie de coopération avec ce pays pour les années 2001-2004, hormis le travail d'expertise, de conseil et de formation, la BM se contente pratiquement de financer un « programme de base axé sur la pauvreté » pour un montant annuel de 100 à 150 millions \$. Force cependant est de reconnaître que depuis 1996 elle manifeste plus d'intérêt pour le social. Ainsi, entre 1996 et 2000 près de 58% du total des crédits octroyés au Secteur Public sont de ce type (268/494,5 millions \$). 47% vont à la santé, 24% à l'eau potable et à l'assainissement, 19% à l'éducation et 10% à la protection sociale. A fin mars 2001, leur taux de réalisation est de 50% en moyenne mais descend parfois jusqu'à 8% en raison de déficiences institutionnelles avérées. Une

centralisation excessive ajoutée à des conflits de compétence et à un manque de professionnalisme, etc. sont autant de maux qui nuisent à la marche normale de l'administration. Les décisions publiques sont souvent tardives, mal préparées et la plupart du temps inadaptées. L'appareil exécutif, en regroupant une multitude de partis politiques dont les programmes divergent, souffre de graves problèmes de coordination.

De toutes les variantes de politique économique, la politique budgétaire reste de loin la plus déterminante. Telle qu'elle est conçue et appliquée au Maroc, elle ne permet cependant ni de placer l'économie sur les rails d'une croissance saine et durable ni de ramener le déficit social et les risques naturels à la limite du supportable. Pourtant, il ne fait aucun doute que la valorisation des ressources humaines et naturelles est à la base du développement durable et que le rôle de l'Etat à ce titre est capital.

En laissant de côté les dépenses consacrées à la lutte contre la sécheresse durant les années 1999/2000 et 20001, les dépenses sociales structurelles ont peu augmenté en pourcentage du PIB. Elles ont plafonné à 8,4% en 1999/2000 contre 7,5% en 1995. Les hausses se limitent aux secteurs de l'enseignement, de la santé et des infrastructures rurales. En revanche, les financements alloués aux secteurs de la protection sociale et du logement urbain sont divisés par deux par rapport à 1992-1994 ; ils représentent à peine 0,15%, ce qui traduit leur extrême faiblesse et explique pourquoi la pauvreté est si répandue au Maroc. L'enveloppe budgétaire consacrée exclusivement à l'équipement du monde rural reste, elle aussi, modeste. Elle n'a totalisé que 1,4% du PIB pendant une période de six ans (1995-2000). Plus généralement, les dépenses à caractère social, malgré une légère hausse, demeurent faibles par rapport aux moyennes internationales. Elles n'atteignent que 60% de la moyenne des pays du Maghreb et du Moyen Orient.

En plus de leur insuffisance et de leur répartition spatiale inégale, les dépenses sociales présentent d'autres limites de taille qui ont des retombées négatives sur la quantité aussi bien que sur la qualité des services rendus. Celles-ci expriment dans leur diversité un manque d'efficacité dans l'emploi des ressources. La vétusté du parc hospitalier et scolaire est à mentionner en premier. On estime en effet actuellement que 30% des hôpitaux publics datent d'il y a un demi siècle et que 24% des équipements tombent en panne onze jours par mois en moyenne. En milieu rural, plus de 200 centres de santé sont fermés depuis plusieurs années. De même, près de la moitié des établissements scolaires sont délabrés et surpeuplés et de nombreuses écoles construites en milieu rural demeurent vides ou peu fréquentées à cause du manque d'équipement de base tel que l'eau, l'électricité ou les routes d'accès. L'absentéisme toléré du personnel médical public mérite également d'être souligné. C'est le cas d'une proportion élevée de médecins affectés en milieu rural. Un nombre non négligeable de médecins et d'infirmiers en milieu urbain passent eux plus de temps à travailler dans des cliniques privées qu'à l'hôpital. On voit bien ainsi qu'une dépense budgétaire effective peut ne correspondre qu'à une offre virtuelle de services publics. Les anomalies de la comptabilité budgétaire conduisent bien des fois à conclure à une augmentation des dépenses publiques et donc des prestations fournies alors qu'il ne s'agit que de chantiers abandonnés en cours de route. La « tradition » est également d'user de tous les moyens interdits par la loi pour faire payer les services rendus aux usagers.

C'est dire que le niveau actuel des dépenses sociales autorise une amélioration du taux de couverture et de la qualité des services publics. Il importe pour cela de faire preuve de plus de détermination dans l'application des règles de droit, d'opter pour une programmation budgétaire appropriée et de renforcer les compétences administratives dans le domaine de la conception, de la gestion et de l'évaluation. Le fait de relever qu'en 2001 le taux de consommation des crédits d'investissement des départements de la santé et de l'éducation nationale s'établit à 35/36% seulement et qu'il s'agit là d'une tendance lourde est significatif à cet égard. Au fond, à moins d'étendre la gratuité des services publics de base au-delà

des limites qui sont actuellement les siennes, les couches pauvres de la population ne pourront toujours pas y accéder.

Il reste que les dépenses politiques pèsent encore plus lourd qu'il y a dix ans, que les surcoûts institutionnels prennent des proportions démesurées et que le budget est de ce fait soumis en permanence à de fortes pressions qui désavantagent les secteurs sociaux. Entre 1996 et 2001, le Trésor public a drainé à son profit 42 milliards de dirhams procurés par la privatisation dont près de 36MDH en devises. En 2001, les recettes de cette nature représentent l'équivalent de 6,1% du PIB, en 1999 3,2% et en 1996 1,4%, ce qui témoigne de leur importance. D'après les services de la Banque Mondiale eux-mêmes, les recettes de privatisation « offrent une réelle possibilité », « une occasion unique » « de réduire les écarts sociaux et de créer des conditions propices à une croissance à long terme ». Jusqu'à maintenant la plus grande partie de ces recettes exceptionnelles a servi plutôt quand ce n'est pas à faire face aux surcoûts institutionnels, à apurer une proportion relativement importante des arriérés de l'Etat et à socialiser les pertes d'entreprises publiques en difficulté. L'Etat n'a réussi jusqu'à présent, et à quelques exceptions près, à céder au privé que les entreprises les plus rentables. Dans ces conditions, le problème des nombreuses sociétés publiques en difficulté, candidates à la privatisation, reste entier. Le budget de l'Etat ne cesse d'être mis fortement à contribution non pas dans la perspective de leur assainissement mais plutôt par crainte d'une levée de bouclier du personnel et des dirigeants de ces entreprises. Les opérations de sauvetage d'organismes financiers publics ou semi-publics d'envergure (déclarés en bonne santé il n'y a pas si longtemps encore par les grands cabinets internationaux d'audits et la BM) soumettent les ressources budgétaires à des pressions encore plus fortes. Et, plus les engagements implicites de l'Etat (estimés actuellement par défaut à 30% du PIB) deviennent explicites (faute d'institutions judiciaires, d'une cour des comptes et d'une banque centrale indépendantes), plus les charges budgétaires s'alourdissent. Depuis plusieurs années déjà, et sans que cela apparaisse clairement dans les comptes publics, 4 à 5 milliards DH sont absorbées régulièrement par cette catégorie atypique de dépenses, classée improprement parmi les dépenses d'investissement (untold expenditure on unimpeachable causes). Celles-ci vont de la prise en charge des dettes d'établissements publics au transfert à l'Etat du passif de ceux déclarés en faillite, en passant par le provisionnement de créances en souffrance compromises et de caisses de retraite, voire le paiement de salaires, etc. À titre de comparaison, leur montant annuel dépasse de loin celui des dépenses d'investissement des ministères sociaux et de l'environnement réunis.

### **L'eau au Maroc : un enjeu majeur**

Pour ne pas mettre en péril les conditions du développement durable, qui reste un objectif à atteindre, la gestion des risques économiques, financiers et écologiques devient essentielle. L'eau en tant que ressource naturelle de base s'inscrit dans ce cadre. Au Maroc, la rareté de ce bien collectif s'explique autant par des conditions climatiques peu favorables qui renchérissent son coût d'exploitation que par une gestion qui a montré ses limites. Une population en hausse de 28,2 millions en 1999 et de 33,2 M en 2020 maintient une forte pression sur cette ressource vitale. Dès lors, garantir sa disponibilité pour des usages multiples revient à poser les bases d'un développement durable dont la principale caractéristique justement est de ne pas sacrifier, d'une part, la dimension écologique et sociale à la dimension économique, d'autre part, l'approche participative à l'approche technocratique.

Le Maroc est un pays semi-aride. La proportion du territoire recevant plus de 600 mm de pluie en moyenne annuelle n'est que de 22%. En revanche, les régions du sud où les précipitations sont inférieures à 300 mm couvrent 53% du territoire. Sur un volume global de précipitations de 150 milliards m<sup>3</sup>/an en moyenne, seulement 30 Mm<sup>3</sup> réalimentent les eaux superficielles et souterraines. Comme la sécheresse se produit plus fréquemment



depuis le début de la décennie quatre-vingt (deux années sur cinq), les précipitations tombent à des niveaux plus bas. Elles sont en plus mal réparties sur l'année. Même quand il s'agit d'une bonne année, il ne pleut pas une goutte durant plusieurs mois de suite (mi-avril/ mi-septembre), ce qui interdit toute culture d'été sans l'appoint de l'irrigation. A cela s'ajoute une superficie agricole utile réduite à peine supérieure à 7 millions d'hectares, une proportion élevée de parcelles exiguës qui se prêtent difficilement à des méthodes d'exploitations modernes et une dynamique démographique au-dessus de la moyenne.

Les pouvoirs publics ont réussi à tirer profit de cette ressource moyennant des investissements importants et atténuer ainsi la contrainte que sa rareté exerce sur la croissance économique et sociale. La capacité de stockage des 96 barrages construits jusqu'en 1999 est de l'ordre de 14,8 milliards m<sup>3</sup> d'eau et le volume des eaux souterraines mobilisées annuellement de 2,68 M m<sup>3</sup>. Au total, 13,2 Mm<sup>3</sup> d'eau sont mobilisés en année de pluviométrie moyenne, soit les deux tiers des ressources disponibles (mobilisables) estimées à quelque 20 Mm<sup>3</sup>. 85% de la consommation d'eau servent à l'irrigation. En 1999, la superficie des terres irriguées s'étend sur 971.000 hectares, ce qui équivaut à 13% de la superficie agricole utile et à 71% du potentiel irrigable. Les 2/3 de cette superficie relèvent des grands périmètres irrigués (GH= 638.000 ha) et le 1/3 restant de la petite et moyenne hydraulique, y compris le secteur traditionnel (PMH= 332.000 ha). La contribution du secteur irrigué à l'économie pèse lourd avec 45% de la valeur ajoutée agricole, 75% des exportations agricoles et un tiers de l'emploi rural (1,65 million dont 250.000 emplois permanents). Le chiffre d'affaires de nombreuses autres activités en dépend également. Les possibilités offertes par une infrastructure hydraulique conséquente permettent en outre de limiter les dégâts causés par la sécheresse. Ces résultats amplement confirmés n'empêchent pas toutefois de penser que la politique de gestion de l'eau au Maroc mérite d'être réévaluée en prévision d'un nouveau départ. Il y a plusieurs raisons à cela.

La libéralisation en vue des échanges agricoles impose une meilleure exploitation de l'eau d'irrigation, ce qui suppose une économie de consommation d'eau à l'hectare en même temps qu'une amélioration de sa qualité. La concurrence se situe sur le terrain aussi bien des prix que de la qualité. Encore faut-il garantir aux agriculteurs un approvisionnement en eau régulier et en quantités suffisantes, une fonction que l'Etat ne remplit pas encore avec succès, dans certains périmètres plus que dans d'autres il est vrai ? Les difficultés que rencontre l'Etat sur ce plan deviennent plus sérieuses chaque fois qu'il ne pleut pas assez. En 2000, le volume d'eau facturé par les offices régionaux de mise en valeur agricole accuse une baisse de 9% par rapport à 1997, entre temps la superficie équipée progresse de 12,6%.

La pénurie imminente de l'eau. Il est prévu que les ressources en eau renouvelables par habitant et par an chutent de moitié à l'horizon 2020. D'ici là, si rien n'est entrepris pour y remédier, elles ne seront plus que de 411m<sup>3</sup> au lieu de 833m<sup>3</sup> en 1990 et le Maroc serait considéré comme un pays « chroniquement à court d'eau ». Mais, déjà, il se trouve dans une situation de « stress hydrique », et les pénuries se font régulièrement sentir dans des bassins fluviaux parmi les plus importants. En conséquence, la nappe phréatique est surexploitée et l'épuisement des eaux souterraines dans certaines zones conduit à des catastrophes écologiques qui restent impunies. Sans être la seule et unique raison du « stress hydrique », l'efficacité réduite de l'utilisation de l'eau est source d'énormes gaspillages. Les pertes d'eau en grandes quantités tiennent d'abord à l'entretien défectueux des ouvrages hydrauliques. Sur les 96 barrages actuellement en exploitation 13 barrages datent d'il y a plus de 40 ans, 11 barrages d'il y a plus de 20 ans et 11 autres d'il y a au moins 15 ans et interviennent dans l'ensemble pour 53% de la capacité nationale de stockage. 60 millions m<sup>3</sup> d'eau sont perdus chaque année pour cause d'envasement et 3 millions d'hectares sont menacés de risques d'érosion dans les bassins versants contrôlés par les principaux barrages, soit 21% de la superficie totale. Les réseaux d'irrigation présentent eux aussi des signes de vétusté manifestes (canaux d'irrigation, stations de

pompage, etc.). Actuellement, 38% des terres irriguées sont dotées d'équipements qui nécessitent d'être remis en état. Sur 971.000 hectares, 370.000 ha sont dans ce cas. La paysannerie pauvre opère dans les zones d'irrigation traditionnelle qui ne disposent que d'équipements rudimentaires. En attendant, l'efficacité d'utilisation de l'eau varie entre 36 et 55%. Cela signifie concrètement qu'en moyenne moins de la moitié de l'eau mobilisée, c'est-à-dire livrée aux périmètres irrigués atteint les cultures. Sur la période 1997-2000, le volume d'eau facturé par les offices régionaux de mise en valeur agricole s'élève en moyenne à 2,430 milliards m<sup>3</sup>. On mesure mieux l'ampleur des pertes d'eau de la source à la plante au Maroc quand on apprend que le taux d'efficacité standard est de 60/65%. Les crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la réhabilitation des ouvrages hydrauliques ne représentent que 30% des besoins selon les normes internationales. Les dépenses de maintenance des équipements d'irrigation ne couvrent pour leur part que 50% des besoins. On voit là le résultat aussi bien d'une programmation budgétaire peu cohérente que de structures de gestion et d'organisation déficientes. A cela s'ajoute le fait que les bailleurs de fonds étrangers négligent ce type de financement pourtant nécessaire à la rentabilisation des capitaux investis et, partant, à la rationalisation de l'utilisation de l'eau.

Le gaspillage de l'eau d'irrigation provient également de l'absence d'une politique d'incitation à l'économie d'eau clairement définie et pouvant être appliquée sans grandes difficultés. Les redevances prévues pour l'utilisation d'eau d'irrigation se caractérisent par leur modicité. Elles ne couvrent que la moitié seulement des coûts d'exploitation et d'entretien des équipements externes ou 85% des frais d'exploitation, amortissements non compris. Encore il ne s'agit là que de prévisions car dans les faits le recouvrement des redevances pose toujours problème. Selon des chiffres provisoires, sur des redevances à mettre en recouvrement d'un montant annuel légèrement supérieur à 400 millions de dirhams, les recettes effectives sont estimées dans le meilleur des cas à 150MDH, soit à peine 35%. Les gros exploitants notamment cherchent et trouvent des prétextes pour ne pas payer de redevances. Ils font fréquemment valoir l'impératif de compétitivité, l'apport en devises des exportations agricoles et la contribution du secteur à l'emploi, etc. Bon nombre d'entre eux font/faisaient d'ailleurs partie de la haute administration ou travaillent pour son compte. Fixer les redevances à un niveau qui ne permet pas de couvrir les frais de gestion et les provisions pour amortissement des infrastructures hydro-agricoles revient concrètement à subventionner la grande agriculture irriguée et à tolérer une utilisation effrénée de l'eau. La suspension de la perception de l'impôt agricole depuis 1984 tout autant que le maintien de l'agriculture hors champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) renforcent cette tendance. En même temps, les pertes de recettes pour le budget ne sont pas sans conséquences sur l'état des équipements et des gaspillages d'eau qui en résultent, plus particulièrement dans les périmètres de la petite et moyenne hydraulique qui font l'objet d'une mise en valeur aléatoire comme l'expérience ne l'a que trop souvent démontré. On se rend compte ainsi qu'une valorisation suffisante du capital hydro-agricole relativement important dont dispose le Maroc est incompatible avec la politique en cours de sous tarification de l'eau d'irrigation. Pourvu de garantir la mise en place d'un organisme de régulation indépendant, la concession de la distribution de l'eau d'irrigation à des sociétés privées (et publiques) performantes sur la base d'un cahier de charges mûrement réfléchi est à envisager comme solution à ce problème.

Le déficit hydrique au Maroc devient beaucoup plus sérieux compte tenu de la détérioration de la qualité des eaux. La pollution hydrique d'origine domestique, industrielle et agricole se situe déjà à des niveaux critiques. Les principaux bassins hydrographiques à forte concentration urbaine et industrielle en sont durement touchés et les côtes méditerranéennes et atlantiques ne sont pas épargnées non plus. Faute d'équipements suffisants et/ou adaptés et d'une réglementation stricte, la plupart des rejets des eaux usées se font directement dans le milieu naturel sans épuration préalable. D'ici à l'an 2020, on prévoit un doublement du volume des rejets d'eaux usées d'origine domestique (900 millions m<sup>3</sup> contre 470 Mm<sup>3</sup> en 1994). Les effets bénéfiques d'un programme national

d'assainissement/dépollution sont multiples: réduire les risques sanitaires, préserver l'environnement, favoriser le développement du tourisme et améliorer l'offre d'eau potable et agricole. A lui seul, le traitement préalable des eaux usées rend possible l'irrigation de 55.000 ha supplémentaires à l'horizon 2020. Autant de raisons qui justifient des financements extérieurs concessionnels urgents. Il s'agit en plus d'un espace d'actions qui exige des études minutieuses, un savoir faire varié et un travail de sensibilisation à grande échelle. Dans tous ces domaines, la coopération internationale peut se révéler très utile. Les agences de bassin prévues par la loi sur l'eau de 1995 offrent un cadre approprié à ce type d'opérations. Encore faut-il accélérer leur rythme de création, car jusqu'à maintenant parmi une dizaine d'agences programmées une seule est opérationnelle mais ne dispose que de moyens très limités.

L'accès à l'eau potable demeure aussi un problème en milieu rural. Près de la moitié de la population se contente de consommer une eau non traitée. Elle constitue de ce fait un milieu favorable à la propagation de maladies hydriques. L'éloignement des points d'approvisionnement mobilise en temps normal plus d'un million de personnes qui parcourent en moyenne 7km par jour à la recherche d'eau. Dans la majorité des cas, ce sont les femmes et les enfants qui se chargent de cette corvée. Beaucoup d'enfants n'ont plus ainsi de temps pour l'école et de femmes pour des occupations valorisantes. Dans ces conditions, l'utilité de la disponibilité d'eau potable en milieu rural n'est plus à démontrer. L'accélération du rythme d'exécution du programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) en vue de porter le taux de desserte à 90% à l'horizon 2005 nécessite d'affranchir ce programme des contraintes de l'enveloppe financière mais aussi de reconsidérer la répartition des fonds communautaires mis à la disposition du Maroc et d'assouplir les conditions de leur déblocage. Comme d'autres programmes d'équipement du monde rural sont entrepris en même temps et se heurtent à des difficultés similaires, la création d'une structure nationale de coordination permettrait notamment de faciliter les contacts avec les partenaires étrangers, de les mettre plus en confiance et de mener à terme les actions de développement durable qui bénéficient de leur soutien. En outre, une fois un projet achevé, il importe surtout de garantir sa pérennité, ce qui n'est pas une entreprise aisée, loin s'en faut. Dans ce but, l'approche participative est appelée à jouer un rôle capital. Et qui dit approche participative dit décentralisation et déconcentration.

Le secteur de l'eau au Maroc retient à des degrés divers l'attention des pouvoirs publics. Il figure d'ailleurs parmi les activités d'investissement privilégiées. Le développement de ce secteur répond à plusieurs objectifs :

- produire suffisamment d'eau à usage domestique, agricole et industrielle,
- garantir à terme la sécurité alimentaire en produits de base,
- améliorer les revenus et l'emploi agricoles,
- accroître les exportations de produits agricoles,
- préserver les ressources en eau.

La gestion de cette ressource vitale est strictement réglementée. Elle est confiée à une multitude d'organismes qui relèvent pour les principaux d'entre eux de deux Ministères clés. Les financements étrangers affectés au secteur de l'eau sont relativement importants.

Les résultats obtenus sont jugés positifs. En réalité, les faiblesses ne manquent pas. La pérennité des ressources en eau mobilisées et des équipements hydro-agricoles réalisés est sérieusement compromise.

### 1. LE VOLET RÉGLEMENTAIRE ET ORGANISATION DU SECTEUR DE L'EAU : BREF APERCU

Le secteur de l'eau au Maroc est pour l'essentiel sous contrôle étatique. En effet, à l'exception du droit (de propriété, d'usufruit ou d'exploitation) reconnu de longue date à certaines communautés traditionnelles, l'eau a le statut de bien public et ne peut donc faire l'objet d'appropriation privée. L'arsenal juridique qui régit les ressources en eau est cependant resté incomplet jusqu'en 1994. Quant au dispositif organisationnel, il se caractérise par la multiplicité des structures d'interventions et une répartition déséquilibrée des attributions.

La pléthore d'intervenants est source de confusion et d'inefficacité.

#### 1.1. L'arsenal juridique

Deux textes de base régissent le statut des ressources hydriques ainsi que les conditions de leur mobilisation et de leur emploi : la loi sur l'eau de 1995 (LSL) et le code des investissements agricoles de 1969 (CIA).

##### 1.1.1 *La Loi sur l'eau*

La LSL a été promulguée en 1995. Elle a permis d'actualiser et de compléter les textes de 1914, 1919 et 1925. Son mérite est d'avoir consacré sans équivoque le principe de la domanialité des ressources en eau dont la rareté se confirme. Désormais, l'eau est considérée comme un bien public, ce qui suppose qu'il doit être géré au mieux des intérêts de la collectivité nationale. Pour ce faire, outre la définition d'un cadre institutionnel approprié (cf. ci-après), la LSL pose les bases d'une politique de gestion intégrée de la ressource. Il en va ainsi de la planification rationnelle des ressources en eaux autant que de leur préservation des risques de pollution, de surexploitation ou de gaspillage.

La planification prospective de la gestion des ressources hydriques vise à assurer l'adéquation entre l'offre et la demande en eau des différents usagers. Elle s'opère au niveau du bassin et au niveau national.

Dans le premier cas, elle donne lieu à l'établissement d'un plan directeur d'aménagement intégré pour chaque bassin ou groupe de bassins hydrauliques (PDAI). Celui-ci permet notamment d'évaluer les ressources en eau, de définir l'ordre de priorité et le plan de partage des eaux, de préciser les mesures nécessaires à leur mobilisation et à leur conservation, de fixer les volumes d'eau excédentaires pouvant être transférés vers d'autres bassins, etc. Le PDAI ouvre également la voie à une gestion décentralisée et concertée des ressources en eau. En principe, les usagers sont associés à toute prise de décision concernant la planification et la gestion des ressources hydriques.

Dans le second cas, les résultats des plans de bassin servent à élaborer le plan national de l'eau (PNE). Celui-ci vise en particulier à définir à l'échelle nationale les priorités en matière de mobilisation et d'utilisation des ressources en eau ainsi que le programme des investissements hydrauliques et le calendrier d'exécution. Le PNE sert aussi à fixer les conditions de transfert des eaux entre les bassins et à arrêter les mesures d'accompagnement nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Les deux types de plans, qui visent à rendre l'action de l'Etat plus cohérente, portent sur une durée de 20 ans et peuvent être mis à jour une fois tous les 5 ans. Une opération d'actualisation est d'ailleurs en cours en prévision de la préparation d'un plan national de l'eau. Les premiers résultats révèlent déjà une baisse des réserves en eau durant la dernière décennie. Le Ministère de l'Agriculture n'a d'ailleurs pas attendu les résultats définitifs, qui risquent de tarder, pour

revoir à la baisse le potentiel irrigable. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'un fait sans précédent depuis la mise en route de la politique des grands barrages.

La loi sur l'eau de 1995 prévoit en plus un certain nombre de mesures restrictives destinées à protéger les ressources en eau contre la pollution ou la surexploitation. Elle soumet ainsi à autorisation le déversement, l'écoulement, le rejet et le dépôt des eaux usées. Elle en réglemente l'utilisation. Elle impose aux agences de bassin de dresser un inventaire du degré de pollution et de le mettre à jour. Des mesures d'urgence sont envisagées en cas de pollution accidentelle. La gestion conservatoire des ressources en eau a nécessité en même temps l'instauration d'une redevance de pollution en application du principe « préleveur-payeur et pollueur-payeur ». Le produit de cette redevance doit être affecté par l'agence de bassin pour financer des opérations de sauvegarde de l'environnement. La LSL n'est pas également indifférente au phénomène de surexploitation du patrimoine hydraulique. Parmi les mesures destinées à lutter contre les pratiques qui mettent en danger la nappe phréatique ou la santé des citoyens, figurent notamment la délimitation de zones de sauvegarde ou d'interdiction et la création d'une police des eaux. En général, les objectifs de la loi de 1995 sont relativement cohérents. Les mesures destinées à leur donner corps le sont par contre moins. Les difficultés auxquelles se heurte l'application de cette loi ne s'expliquent pas autrement.

### 1.1.2 *Le Code des Investissements Agricoles*

Le CIA date de 1969. Il pose les bases d'une politique contractuelle entre l'Etat et les agriculteurs. Il est question à ce niveau de gérer la demande d'eau à usage agricole au mieux des intérêts des producteurs privés. Le CIA définit dans ce but « les avantages que les agriculteurs peuvent recevoir de l'Etat, ainsi que les obligations qui leur incombent ».

Au titre des avantages, il y a lieu de mentionner la prise en charge par l'Etat de l'équipement externe et interne des périmètres irrigués. L'Etat ne se contente pas d'amener l'eau, mais s'occupe aussi des opérations de remembrement, de défrichement, d'épierrage, de planage et de l'équipement des périmètres en canaux et arroseurs, etc. Une panoplie de subventions économiques et financières est également programmée en faveur des agriculteurs qui y sont éligibles.

En contrepartie, les agriculteurs sont tenus de mettre correctement en valeur les exploitations situées à l'intérieur des périmètres irrigués, en pratiquant notamment les assolements préconisés et en évitant le morcellement ou la sous-utilisation des terres. Leur participation aux coûts des investissements hydro-agricoles est, quant à elle, fixée à 40% et un financement préférentiel à crédit est prévu à cet effet. Ils acquittent aussi une redevance au titre de la consommation d'eau d'irrigation.

Depuis sa promulgation en 1969, le CIA n'a fait l'objet d'aucune actualisation, pourtant nécessaire sur plusieurs plans. Une loi sur les Associations des Usagers des Eaux Agricoles a cependant vu le jour en 1990 (540 Associations). Son but est d'impliquer les usagers dans le processus d'aménagement et de gestion des périmètres irrigués. La principale limite du CIA tient à l'application partielle des dispositions dont l'objectif est, d'une part, de garantir la pérennité des équipements hydro-agricoles et la préservation des ressources en eau, et, d'autre part, de favoriser la création d'exploitations viables et de faire profiter le plus grand nombre d'agriculteurs des bénéfices de l'irrigation. Il en est ainsi des dispositions relatives à la récupération d'une partie des coûts d'investissement, à la fixation de la redevance d'eau d'irrigation à hauteur des coûts récurrents au minimum et à la limitation des exploitations agricoles à une superficie minimale et maximale. Le manque de détermination de l'Etat à remettre en cause des intérêts « acquis » n'est pas étranger à l'échec du CIA. Les faiblesses administratives ne sont pas à négliger aussi.

### 1.2. Le dispositif organisationnel

La gestion du secteur de l'eau dépend essentiellement de deux ministères qui ont du mal à s'entendre, à savoir celui de l'Équipement et celui de l'Agriculture. D'autres départements interviennent également à ce niveau sans pour autant jouer un rôle aussi décisif. Les attributions du Ministère de la Santé se limitent au contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Le Ministère de l'Environnement est chargé quant à lui d'élaborer une politique de protection des milieux naturels. Le Ministère de l'Intérieur exerce un contrôle sans partage sur la plupart des régies d'eau et d'électricité du Royaume ; dans les villes de Rabat, Casablanca, Tanger et Tétouan, par contre, la distribution d'eau et d'électricité ainsi que l'assainissement sont confiés à des sociétés concessionnaires étrangères.

#### 1.2.1 Le Ministère de l'Équipement

(Un Secrétariat d'Etat à l'Eau vient d'être créé dans le cadre de l'actuel gouvernement et un Secrétaire d'Etat nommé à sa tête. Il est placé sous l'autorité du Ministre de l'Aménagement du Territoire. Pour le moment, il ne n'est question en fait que d'une ancienne division de la Direction Générale de l'hydraulique. Il faut encore un peu plus de temps pour savoir s'il s'agit d'un choix définitif ou provisoire).

Le MDE joue un rôle de premier plan dans la gestion du secteur de l'eau. Il intervient par le biais d'une multitude de structures organisationnelles qui se divisent en trois catégories : une structure administrative stratégique rattachée directement au Ministère ; des établissements publics placés sous sa tutelle à des degrés divers et une structure de concertation sur laquelle son influence se fait grandement sentir.

La structure administrative n'est autre que la puissante **Direction Générale de l'Hydraulique (DGH)**. Elle a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de planification, de mobilisation, de gestion et de préservation des eaux, d'aménagement des grands ouvrages hydrauliques, de leur gestion et de leur entretien. Elle est aidée dans sa tâche par deux autres directions : la Direction de la Recherche et de la Planification des Eaux et la Direction des Aménagements Hydrauliques.

Le MDE contrôle aussi l'**Office National de l'Eau Potable (ONEP)** créé en 1972. L'ONEP assure la production de l'eau potable pour la plupart des centres urbains(263) et plus de 200 villages (2% de la population rurale). Il est également chargé de la surveillance de la qualité de l'eau qu'il produit et/ou distribue. Il apporte par ailleurs son assistance technique aux collectivités locales en matière de développement, de mise en œuvre et de gestion des réseaux municipaux d'eau potable. Son champ d'action s'étend depuis 2000/2001 à l'assainissement liquide.

Jusqu'en 1997/1998, l'ONEP enregistrait des résultats déficitaires. La capitalisation des arriérés de l'ONEP à fin 1995, au titre des prêts extérieurs rétrocédés, pour un montant de 1,117 milliards de dirhams lui a permis d'améliorer son taux d'autofinancement en le portant à 48% en 2000.

**Les Agences de Bassins (LAGB)** créées par la loi sur l'eau de 1995 sont pratiquement placées sous le contrôle du MDE. En tout cas, la présidence du Conseil d'Administration (CA) de LAGB lui revient. Ceci risque d'entraver la marche normale de ces nouvelles institutions publiques qui sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Une composition plus équilibrée du CA de LAGB est d'autant plus nécessaire que leur rôle dans l'élaboration et l'application d'une politique de gestion intégrée des ressources en eau est d'une importance cruciale. Elles sont en effet chargées d'élaborer et de veiller à l'application du plan directeur d'aménagement intégré des bassins hydrauliques relevant de leur zone d'action, d'assurer l'approvisionnement en eau en cas de pénurie, de réaliser les infrastructures nécessaires à la prévention et à la lutte contre les inondations,

de réaliser toutes les mesures de qualité, de protéger les ressources en eau et de restaurer leur qualité, de délivrer des autorisations et concessions d'utilisation du domaine public.

Au total, on a prévu la création de 8 Agences de Bassins (Oum Rbih, Tensift, Loukkos, Bouregreg, Chaouia, Sebou, Moulouya, Souss-Massa). Leur mise en service a cependant pris beaucoup de retard. Ainsi, la création de l'Agence du bassin hydraulique de l'Oum Rbih remonte à 1996, mais elle n'a entamé ses activités qu'à partir de 1999/2000 grâce à une contribution étatique symbolique de 12 millions de dirhams. Les autres Agences de Bassins sont en cours de mise en service. Une révision de la composition de leur conseil d'administration dans un sens moins défavorable au département de l'agriculture, aux assemblées locales élues et aux associations des usagers des Eaux Agricoles est de nature à garantir leur bon fonctionnement. Elles doivent jouir aussi d'un minimum d'indépendance vis-à-vis des autorités locales pour pouvoir gagner la confiance de bailleurs de fonds étrangers.

**Le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC)**, un organe de concertation sur les problèmes liés à l'eau, est lui aussi sous l'emprise du Ministère de l'Équipement. Sa création remonte à 1982 et la loi sur l'eau de 1995 n'a fait que consacrer son institutionnalisation. C'est au CSEC que revient la formulation des orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat. Il donne également son avis sur le plan national de l'eau ainsi que sur les plans de développement intégré des ressources en eau des bassins hydrauliques. Ce Conseil se réunissait régulièrement entre 1987 et 1994 à raison d'une fois par an. Depuis la promulgation de la loi sur l'eau de 1995, il ne s'est réuni qu'une seule fois. La 9<sup>e</sup> session du CSEC, c'est-à-dire la dernière en date, n'a été tenue qu'en 2001. Il s'agit là d'un signe qui ne trompe pas. Le CSEC est en crise et ses choix sont contestés. Cela pour avoir joué pendant longtemps le rôle de groupe de pression en faveur d'une politique tous azimuts des grands barrages, privilégié le recours à un endettement extérieur excessif et ignoré le fait qu'il ne suffit pas d'achever la construction d'un barrage pour garantir sa rentabilité. Le barrage Al Wahda, qui vient juste après celui d'Assouan en Egypte, résume parfaitement les dérives de cette politique.

### 1.2.2 *Le Ministère de l'Agriculture (MA)*

L'activité du MA s'étend au secteur agricole dans son ensemble, y compris les eaux et forêts. En fait, elle est centrée essentiellement sur les périmètres irrigués, qu'ils relèvent de la grande hydraulique (GH) ou de la petite et moyenne hydraulique (PMH). À ce niveau, le MA s'occupe des aménagements hydro-agricoles et de la gestion de l'eau d'irrigation. Cette fonction est remplie par deux structures administratives et 9 établissements publics. Le MA a aussi sous sa coupe la Caisse Nationale de Crédit Agricole qui joue un rôle de premier plan dans le financement de l'agriculture irriguée en particulier<sup>1</sup>.

Les structures d'intervention administratives du MA sont l'Administration du Génie Rural (AGR) et les directions provinciales de l'agriculture (DPA).

**La DGR** est l'équivalent de la DGH. C'est une structure stratégique qui est chargée de définir et de coordonner l'action du MA en matière du développement et de la gestion des aménagements hydro-agricoles et des aménagements fonciers. Ces actions sont multiples. Elles portent sur la définition et la planification des programmes d'aménagements hydro-agricoles et fonciers, la définition des stratégies de développement agricole et des options techniques et technologiques d'aménagement et de gestion des périmètres irrigués, l'appui technique aux structures d'intervention, enfin, le suivi et l'évaluation des réalisations. La DGR regroupe un ensemble de structures qui lui permettent de remplir ses différentes fonctions. Les plus importantes d'entre elles restent la Direction du Développement et de la

---

<sup>1</sup> Berrada Abdelkader (1979), *Le crédit agricole au Maroc, 1917-1977*, éditions de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat. El Mesmoudi Tahar (1982), *le crédit agricole et le développement de l'agriculture*, smer, Casablanca.

Gestion de l'Irrigation (DDGI), la Direction des Aménagements Hydro-Agricoles (DAHA) et la Direction des Aménagements Fonciers (DAF).

**Les DPA** supervisent notamment les programmes de développement des périmètres de la petite et moyenne hydraulique qui ne relèvent pas des ORMVA. Le secteur de la PMH dépend essentiellement de ces structures organisationnelles. Elles manquent cependant de moyens humains et matériels suffisants, ce qui limite l'étendue autant que l'efficacité de leur action.

**Les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA)** sont des établissements publics chargés de mettre en application les orientations définies par la DGH. En fait, ils participent même à l'élaboration de ces dernières. Les ORMVA contrôlent la planification, la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance des équipements hydro-agricoles des grands périmètres. Ils gèrent en outre les ressources hydrauliques réservées à l'irrigation de ces périmètres et fournissent d'autres services et conseils aux agriculteurs. Les ORMVA étendent aussi leur influence aux périmètres de la PMH et aux cultures en sec situés dans leurs zones d'action. Celles-ci sont au nombre de neuf placées chacune sous la responsabilité d'un Office : Tadla, Moulouya, Gharb, Loukkos, Doukkala, Haouz, Souss-Massa, Tafilalet et Ouarzazate. Les ORMVA demeurent en général fortement subventionnés par l'Etat. Les faibles taux de recouvrement des redevances d'eau, aggravés par un alourdissement des charges de la dette extérieure limitent de plus en plus leur capacité d'intervention. Il reste que certains problèmes sérieux auxquels est confronté en permanence le secteur de la grande hydraulique découlent aussi du manque de coordination entre la DGH/CSEC et la DGR/ORMVA qui se comportent en concurrents plutôt qu'en partenaires. Ceci empêche notamment l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies sectorielles cohérentes. La création d'une Commission Interministérielle de l'Eau en août 2001 est destinée en principe à y remédier (CIE). Cette commission est chargée « d'examiner et de fixer les orientations au secteur de l'eau, de veiller à une coordination étroite dans le domaine de l'eau et à l'animation de l'action gouvernementale en matière de préparation et de mise en œuvre des programmes à même de relever les défis auxquels le Maroc est confronté dans le domaine ». La nouveauté, c'est que la présidence du comité technique de la CIE revient au Ministère de l'Agriculture qui a présenté un rapport en avril 2002 sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes d'irrigation. Depuis la constitution du « nouveau gouvernement », on n'entend plus parler de la CIE. Après tout, la circulaire du Premier Ministre qui a été à l'origine de la création de la CIE (n° 2117) a-t-elle force de loi ? Ce qui se confirme, c'est que le secteur de l'eau est sous influence.



### 2. LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DU SECTEUR DE L'EAU

La question de l'eau au Maroc a fait l'objet de nombreuses études. On peut signaler à ce sujet les travaux du Conseil Supérieur de l'eau et du climat (CSEC)<sup>2</sup>, les actes du colloque international organisé en 1995 par l'Amicale des ingénieurs marocains des ponts et chaussées<sup>3</sup>, les différents rapports de la Banque Mondiale sur le secteur de l'eau au Maroc<sup>4</sup> et, enfin, la « stratégie 2020 pour le développement de l'irrigation » élaborée par le Ministère de l'Agriculture en 2000<sup>5</sup>, etc. En dépit de leur diversité, ces études, qui ont coûté cher au contribuable, **laissent pratiquement de côté la problématique cruciale des investissements consacrés au développement de cette ressource et de leur financement**. Les rares articles et/ou travaux académiques qui traitent directement de la question présentent, quant à eux, un intérêt limité moins parce qu'ils remontent loin dans le temps que parce qu'ils pèchent par un défaut de rigueur manifeste<sup>6</sup>. Les plans de développement, principale source utilisée par les auteurs de ces articles, fournissent des données chiffrées qu'on ne saurait prendre pour argent comptant faute d'être objectivement contrôlées et vérifiées. Il s'est trouvé un seul haut cadre des finances, économiste de son état, pour déplorer l'absence « d'informations disponibles sur la politique de financement spécifique à la stratégie d'investissement hydro-agricole » et reconnaître que « la présentation budgétaire traditionnelle ne permet pas de saisir le coût réel de la fonction hydro-agricole dans les finances de l'Etat et la structure de financement qui lui correspond (emprunt, épargne publique, concours extérieurs, etc.) »<sup>7</sup>. De fait, au Maroc les outils stratégiques qui permettent de rationaliser la décision publique et de garantir sa transparence font cruellement défaut. Le budget économique autant que le tableau des opérations financières (TOF) et le plan comptable d'Etat, qui exigent un chiffrage plus rigoureux et plus complet, ne sont toujours pas adoptés. En attendant, la comptabilité publique s'écarte sous plusieurs rapports de la comptabilité nationale, ce qui conduit à une quantification différente s'agissant d'un même indicateur. Par ailleurs, la comptabilité publique n'est pas consolidée puisqu'elle ne porte essentiellement que sur l'Administration, ce qui empêche de rendre correctement compte de l'action de l'Etat qui s'exerce également par le biais des collectivités locales et du secteur public. Deux observations

---

<sup>2</sup> Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat, publications ponctuelles.

<sup>3</sup> Amicale des ingénieurs marocains des ponts et chaussées en collaboration avec l'Association marocaine des ressources en eau (1996), Eau : gestion et rareté, actes du colloque international organisé le 19-20 octobre 1995 à Rabat, 2 tomes.

<sup>4</sup> Banque Mondiale, cf. entre autres : Kingdom of Morocco (mai 1988), *Second small and medium irrigation project*, rapport d'évaluation n° 6902-MOR. Kingdom of Morocco (novembre 1989), *Second forestry development project*, rapport d'évaluation n° 7752-MOR. Kingdom of Morocco (juin 1990), *agriculture expenditure review*, rapport n° 8878-MOR. Kingdom of Morocco (mars 1993), *Second large scale irrigation improvement project*, rapport d'évaluation n° 10732-MOR. Kingdom of Morocco (mai 1993), *First municipal finance project*, rapport d'évaluation n° 11693-MOR. Royaume du Maroc (sept. 1994), *Dépenses publiques : problématique et perspectives*, projet de rapport confidentiel n° 13413-MOR. Royaume Du Maroc (juin 1995), *Le secteur de l'eau au Maroc*, rapport n° 12649-MOR. The World Bank (August 1998), *The Kingdom of Morocco- Rural development Strategy (1998-2010)*, Main Report: volume 2, The World Bank, Washington, D.C., Rural Development, Water and Environment Group (MNSRE), Middle East and Africa Region, report N° 16303-MOR. Maroc (26 juin 2001), *Fondements pour une politique d'accélération du rythme de la croissance agricole*, note de réflexion stratégique. Mémoire du Président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de la Société financière internationale aux administrateurs sur une stratégie de coopération du Groupe de la Banque mondiale avec le Royaume du Maroc, département du Maghreb, région Moyen-Orient et Afrique du Nord.

<sup>5</sup> Ministère de l'Agriculture : (1993), le programme national d'irrigation, les objectifs pour l'an 2000. (juin 2000), stratégie 2020 pour le développement de l'irrigation. Direction du Génie Rural (1997), l'irrigation au Maroc.

<sup>6</sup> Agourram Abdeljalil (1970), *Les investissements entrepris et projetés dans le cadre du développement agricole au Maroc : leur orientation et leurs problèmes*, thèse d'Etat ès-sciences économiques, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat. Villeneuve Michel (1971), *La situation de l'agriculture et son avenir dans l'économie marocaine*, LGDJ, Paris. Oualalou Fathallah (1973), « L'apport étranger et l'agriculture marocaine », Bulletin Economique et social Du Maroc (BESM), N° 122, Rabat, pp. 37-63. Oualalou, F. et Mohamed Germouni (1988), « De la problématique des rapports avec les organismes financiers internationaux », in la crise et l'endettement du tiers monde, colloque organisé par l'Association des Economistes marocains », éditions maghrébines, Casablanca, pp. 247-275. Les différents auteurs cités prennent pour argent comptant les données officielles publiées. Or, ces dernières ignorent les investissements et, partant, les financements extérieurs hors budget. Concernant les prêts de la BIRD, Oualalou et Germouni en particulier confondent crédits accordés et crédits effectivement consommés (et passent ainsi sous silence les crédits annulés), taux d'intérêt fixe et taux d'intérêt variable, date de signature et date d'effet et/ou de déblocage des crédits, prêts directs et prêts garantis, etc.

<sup>7</sup> Bellout Abdelaziz (décembre 1973), *Les stratégies de choix des investissements dans la politique d'équipement hydraulique au Maroc*, mémoire de DES ès-sciences économiques, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, p. 43, note 1.

complémentaires montrent que l'étude de la « coopération financière internationale » est loin d'être une entreprise aisée :

- le recours dans la plus grande discrétion à des pratiques budgétaires HORS NORMES. Celles-ci reviennent notamment à classer hors budget de l'Etat, sans le signaler nulle part, les dépenses d'investissement financées par des emprunts extérieurs. Les financements étrangers affectés à la construction des barrages ont pendant longtemps fait partie intégrante d'un second budget qui lui échappe totalement au contrôle du parlement. Quant aux emprunts extérieurs publics garantis qui intéressent les équipements hydro-agricoles et l'approvisionnement en eau potable des villes, ils figurent toujours pour beaucoup d'entre eux parmi les opérations hors budget. Cette façon de procéder, qui constitue une entorse aux principales règles budgétaires, conduit automatiquement à sous-estimer le déficit budgétaire en pourcentage du PIB. Il s'agit là d'un résultat d'autant plus recherché par l'Etat qu'il est destiné à s'attirer les grâces des institutions financières internationales. La réduction du déficit budgétaire se situe d'ailleurs au cœur de la politique de stabilisation/ajustement en cours au Maroc depuis 1980.
- Le défaut de consolidation des emprunts publics extérieurs aggrave encore plus l'opacité des comptes publics. Le problème d'imputation, caractéristique de la décennie quatre-vingt (1974-1982), se pose chaque fois que les fonds sont levés sur le marché financier international. Dans le cas d'espèce, la tendance est à prendre un financement étranger pour un financement local. De même, en l'absence d'une application stricte du principe de l'universalité budgétaire, on s'est habitué au Maroc à prendre la partie pour le tout. Cela signifie concrètement qu'on néglige souvent de prendre en compte les crédits publics extérieurs dans leur diversité, qu'ils soient directs ou garantis, d'origine bilatérale, multilatérale ou privée, concessionnels ou non, etc. Un autre type d'anomalie non moins préjudiciable consiste à confondre crédits accordés et crédits effectivement consommés. Il arrive en effet que des prêts consentis ne soient utilisés qu'en partie, ce qui pose le problème des annulations de crédits et des causes qui en sont à la base. Les difficultés d'accès à l'information économique et financière, un problème auquel même des décideurs publics sont également confrontés en permanence, rendent encore moins disponibles les données qualitatives qui se rapportent aux conditions d'octroi des crédits et qui autorisent un examen approprié de « la coopération financière internationale en faveur du développement durable » (durée effective, différé d'amortissement, taux d'intérêt, commission, devises de paiement, etc.). Et, plus on remonte dans le temps, plus les informations de ce genre se raréfient et risquent de manquer de précision et donc de fiabilité.
- La collecte des données de première main utilisées dans le cadre de cette étude s'est étalée sur plusieurs années au travers de contacts informels avec de hauts cadres de différents ministères et institutions publiques. Leur actualisation jusqu'à 2002 a nécessité plus de deux mois durant lesquels des contacts ont été pris avec une vingtaine de responsables des ministères de l'agriculture, des finances, de l'équipement et de l'économie, etc.

### 2.1. L'ampleur des financements extérieurs

Les financements extérieurs qui ont profité au secteur de l'eau depuis 1956 avoisinent 61 milliards de dirhams courants (MDHS), soit approximativement l'équivalent de 7,5 MDHS de \$. Ce montant ne comprend pas les prêts étrangers accordés à la Caisse Nationale De Crédit Agricole (CNCA) avec la garantie de l'Etat, lesquels bénéficient dans une proportion en constante progression à l'agriculture irriguée. En moyenne, le secteur de l'eau absorbe à lui seul presque 40% des emprunts publics extérieurs civils. Aucun autre domaine ne s'est révélé aussi attractif pour les bailleurs de fonds étrangers. Cette préférence est toutefois plus ou moins marquée d'une activité à l'autre. 41,1% des financements extérieurs

intéressent la construction des barrages, 29,5% l'équipement des périmètres irrigués, 16,4% l'eau potable et, dans une moindre mesure, l'assainissement, 6,6% le volet institutionnel (amélioration des capacités administratives, libéralisation des prix agricoles, adoption d'une réglementation cohérente et claire, application d'une tarification appropriée et de méthodes de gestion participatives, etc.), enfin 6,4% seulement correspondent à des dons en provenance surtout de l'Union Européenne et affectés pour une large part à la petite et moyenne hydraulique et à l'eau potable en milieu rural.

### 2.1.1 Le financement des barrages

Les crédits étrangers servent à financer la construction de barrages et d'ouvrages de transfert d'eau. Ils servent aussi parfois à financer les travaux de surélévation d'anciens barrages en vue d'accroître leur capacité de stockage. Ils n'ont par contre jamais porté jusqu'ici sur l'entretien et la réhabilitation de l'infrastructure hydraulique en service.

### ÉVALUATION DU MONTANT GLOBAL DES CREDITS ETRANGERS

Les statistiques « disponibles » à ce sujet ne sont assez explicites que depuis 1967. Cette date est utile à retenir. Jusqu'en 1966, le Ministère de l'Agriculture s'occupait de la réalisation et de l'exploitation aussi bien des barrages que des équipements hydro-agricoles. Depuis 1967, par contre, les barrages sont plutôt du ressort du Ministère de l'Équipement. La mission première assignée à la Direction Générale de l'Hydraulique est d'édifier un barrage par an afin de pouvoir irriguer un million d'hectares à l'horizon 2000. Les investissements relatifs aux ouvrages hydrauliques sont entièrement mis à la charge de l'État. Ils sont importants mais, étant une dépense politique par excellence, n'apparaissent qu'en partie au niveau du budget, seul document rendu officiel. Ceci fausse leur ampleur en même temps que celle des crédits étrangers qui constituent pourtant leur principale source de financement.

Les financements extérieurs mobilisés au profit des barrages depuis 1967/1968 s'élèvent à 17.547 millions de dirhams. Il ne s'agit là en réalité que des emprunts publics extérieurs directs. Ceux-ci se présentent sous forme d'emprunts-projets dont l'affectation est clairement précisée pour les bailleurs de fonds (cf. tableau n° 1).

**Tableau 1 : Liste des barrages ayant bénéficié de financements extérieurs  
(montant supérieur à 400 millions de dirhams)**

Nom du barrage	Montant des prêts extérieurs (millions dirhams)
Al Wahda	5.645
Dchar El Oued Ait Messaoud	1.253
Allal El Fassi et Galerie Matmata	1.250
Aoulouz	1.217
Moulay Hassan I	915
Hassan II	854
Boukhmis/Sidi Mohammed Ben Abdellah (en cours)	815
2 Avril 1947	603
Sidi Said	600
Sidi chahed	555
Ait Hammou (Ahmed El Hansali)	510
Garde Sebou	510
Raouz (en cours)	450
<b>TOTAL</b>	<b>15.177</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>17.547</b>

En plus de cette source de financement explicite et de loin la plus importante, l'Etat a eu également recours entre 1975 et 1982 à des emprunts en devises sans objet spécifique. Qu'ils soient d'origine bilatérale ou alimentés par des fonds levés sur le marché financier international, on se limite à indiquer sans plus de précisions à leur propos qu'ils serviront à financer les dépenses d'équipement. Du moment qu'ils se singularisent par l'absence de liens entre les ressources mobilisées et les opérations à financer, l'Etat s'en sert pour couvrir des dépenses aussi bien en devises qu'en monnaie locale. Ceci permet notamment de réduire artificiellement et le coût des barrages et la part du financement étranger en guise de réponse aux critiques de la Banque Mondiale et de l'Association des Économistes marocains qui jugent démesurée la place réservée à la grande hydraulique par rapport à la petite et moyenne hydraulique<sup>8</sup>. Le montant des emprunts de cette nature affecté à l'édification des barrages dépasserait 4 milliards de dirhams, soit un taux de sous-estimation d'au moins 23% par rapport à celui des emprunts-projets. Ces derniers se distinguent par plusieurs traits.

### Prédominance des fonds d'origine arabe, (cf. tableau n° 2).

**Tableau 2 : Liste des organismes et/ou pays étrangers ayant participé au financement des barrages à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 200 millions de dirhams**

FADES	4.819
FKDEA	3.680
ITALIE	2.496
ESPAGNE	1.398
BID	1.120
BAD	680
ARABIE SAOUDITE	600
FSD	440
AFD	250
OPEC	237
CREDIT LYONNAIS	200
<b>TOTAL</b>	<b>15.920</b>

Il importe tout d'abord de relever que les financements extérieurs qui s'inscrivent dans le cadre des emprunts-projets sont essentiellement d'origine arabe. Ceux-ci portent sur 11,121 milliards de dirhams et interviennent ainsi à hauteur de 63,4% du total. Sur une trentaine de barrages concernés par ce mode de financement, 22 ouvrages ont bénéficié à des degrés divers de fonds arabes. Le taux de participation de ces derniers atteint 100% pour ce qui est de 13 barrages et dépasse largement 50% pour ce qui est de 4 autres. Bien plus, à une exception près, tous les barrages financés à partir de 1994 (7 au total) le sont exclusivement par des institutions de crédit du Golfe. Doit-on y voir là le signe d'une solidarité à toute épreuve, d'autant que l'Union Européenne marque de plus en plus sa préférence pour les pays d'Europe de l'Est ?

Les crédits d'origine arabe sont surtout le fait du FADES à raison de 43,3% et du FKDEA à raison de 33,1%. Le FKDEA et le FADES sont impliqués respectivement dans la construction de 13 et 10 barrages dont six en commun. La BID occupe quant à elle le troisième rang avec une proportion de 10,1% suivie du FSD/OPEC/FAD réunis dont la part équivaut à 7,6%; l'Etat Saoudien y participe aussi à concurrence de 5,4% et l'Etat Koweïtien avec seulement 0,5%.

<sup>8</sup> Belal Abdelaziz et Agourram Abdeljalil (1973), « Les problèmes posés par la politique agricole dans une économie dualiste » : les leçons d'une expérience, le cas marocain », BESM, pp. 1-36. BIRD (1970), évolution et perspectives économiques du Maroc, doc. Conf. BIRD (1971), évolution récente et perspectives économiques du Maroc, doc. Conf.

L'Europe Occidentale est le second pourvoyeur de ressources extérieures allouées aux barrages. Sa contribution globale à ce titre s'élève à 5,227 millions de dirhams en valeur absolue et à presque 30% en valeur relative. Les derniers accords de prêt en faveur de ce secteur remontent toutefois, à une exception près (1997), à 1994. Les financements occidentaux ont porté notamment sur cinq ouvrages. Dans deux cas, le taux de participation atteint 100% ; dans deux autres, il se situe respectivement à 51,4% et 69,7%. De tous les pays de l'Union Européenne, ce sont surtout l'Italie (50,4%) et l'Espagne (30,5%) qui ont le plus contribué à ce type de financement. Les Etats Italien et Espagnol ont en particulier couvert 67,9% des besoins de financement en devises du complexe hydro-énergétique Al Wahda, présenté comme étant le deuxième barrage d'Afrique après Assouan en Égypte (3,944/5,645 milliards de dirhams).

En revanche, la France et l'Allemagne ont manifesté peu d'intérêt pour ce secteur (2,8%). Il en est de même de la CEE (4,4%), de l'AFD (4,8%) et de la BEI (2,3%) dont l'intervention est sélective d'ailleurs. La participation de la Russie est restée, elle aussi, limitée<sup>9</sup>.

Par ailleurs, le financement des barrages destinés surtout à l'irrigation n'a pratiquement plus les faveurs des institutions financières internationales ou régionales, à savoir la Banque Mondiale et la BAD, fortement présentes au Maroc du reste. La BIRD n'a à son actif à ce titre que 1,8% du total des emprunts-projets. Ses interventions à ce niveau remontent aux années soixante-dix et se sont limitées en gros à trois barrages dont un réservé à l'eau potable. Elle s'est toujours refusée depuis à risquer des fonds dans cette activité, à commencer par le projet d'aménagement du Haouz, seul projet d'irrigation nouveau retenu dans le plan triennal 1978-1980. Concernant la BAD, son action est certes relativement plus soutenue (3,9%) mais en même temps très sélective. Elle est centrée exclusivement sur les bassins d'alimentation en eau potable et de compensation dans des proportions respectives de 75% et 25%.

La forte concentration des financements extérieurs selon leur origine se retrouve également au niveau des barrages construits. Le barrage Al Wahda a englouti à lui seul 32,17% du total des emprunts publics extérieurs destinés à ce secteur. 6 autres ouvrages en ont absorbé 35,95% avec des proportions qui varient entre 7,14% et 4,64%, 3 autres 10,02% avec des taux de participation situés entre 3,42% et 3,16%. Ainsi, sur 30 barrages concernés, 10 d'entre eux ont monopolisé 78,14% des crédits extérieurs, soit 13,711 milliards de dirhams sur un montant global de 17,547M.DHS. Il s'agit fréquemment de complexes hydrauliques à buts multiples certes mais privilégiant l'irrigation (électricité/eau potable et industrielle/irrigation).

### **Prédominance du cofinancement**

Une autre caractéristique des financements extérieurs est que la formule du cofinancement est largement répandue. L'idée d'une minimisation des risques n'est certainement pas étrangère à ce choix. Le partage des risques relève avant tout d'une attitude préventive. Le fait de prévenir les risques peut aussi paraître plausible dans ce cas. Toujours est-il que le cofinancement a prévalu dans le cas de 17 barrages, à buts multiples pour la plus part, et porté sur 81,73% de l'enveloppe globale des prêts consentis (14,348M.DHS). Il a joué exclusivement à l'avantage d'organismes financiers arabes à cinq reprises pour un montant de 4,434M.DHS, soit l'équivalent de 30,9%. Le FKDEA, le FADES, la BID et l'OPEC se sont montrés très actifs sur ce créneau.

L'intervention d'un seul bailleur de fonds étranger a, quant à elle, concerné 13 barrages dont trois financés par le gouvernement Saoudien et autant par le FKDEA. Les montants mobilisés dans le cadre de cette formule n'ont cependant pas dépassé 3,199M.DHS, ce qui

---

<sup>9</sup> Constant Jean-Paul, *Les relations Maroc-Soviétiques (1973)*, LGDJ, Paris, pp. 72-75. Comme l'indique l'auteur, le financement soviétique du barrage Mansour-Eddahbi porte sur un montant plus élevé et revêt la forme d'un accord de clearing. Son remboursement s'est fait en nature (agrumes et autres produits agricoles).

représente 18,23%. Les fonds arabes engagés notamment par le FKDEA (1,605M.DHS) viennent largement en tête avec 73,5% du total (2,350M.DHS).

### **Part des crédits étrangers dans le financement des barrages**

En dépit de l'intérêt qu'elles présentent, ces indications chiffrées inédites ne nous renseignent guère sur l'importance des concours extérieurs dans le financement des barrages. Pour cela, il s'avère nécessaire de connaître leur coût avec précision. Depuis bien longtemps, les pratiques comptables adoptées au Maroc ne permettent pas une budgétisation du coût global des ouvrages hydrauliques dans les comptes de l'Etat. Le budget ne comprend généralement que les dépenses en monnaie locale et celles-ci servent surtout à couvrir les frais d'expropriation et l'infrastructure de service. Quant aux crédits extérieurs, ils sont pour l'essentiel classés dans un compte hors budget, dont beaucoup ignorent encore aujourd'hui l'existence. Il n'est pas rare également d'entretenir la confusion à propos de la structure du coût des barrages, puisque, souvent, on ne juge pas utile de préciser s'il est tenu compte ou non des équipements hydro-électriques. Cela étant, les dépenses d'investissement effectives occasionnées par l'édification des barrages ne se réduisent pas aux dépenses d'investissement budgétaires de même nature, elles sont par contre nettement plus élevées. Même en parvenant difficilement à regrouper ces dépenses éclatées, l'ampleur du financement extérieur risque d'être sous-estimée à partir du moment où une partie des emprunts publics extérieurs en devises sans objet spécifique sert à couvrir des dépenses locales. Grosso modo, les financements extérieurs correspondent à la part en devises du coût global des barrages, encore faut-il en préciser la composition! Dans le cadre du plan mort-né 2000-2004, on s'est limité à indiquer que « l'enveloppe budgétaire annuelle moyenne consacrée au secteur de l'hydraulique durant la période 1993-1999 a atteint 1,7milliard de DH y compris les paiements directs relatifs aux grands barrages bénéficiant d'un financement extérieur»<sup>10</sup>. En prenant en considération les données de première main recueillies à propos de quatre grands barrages édifiés entre 1990 et 1999, il ressort que les crédits extérieurs participent au financement de leur coût à hauteur de 78,6% (7,657/9,747M.DHS). Ce taux approche dans deux cas 85% et 90%. Il s'agit là vraisemblablement d'une tendance lourde. Des niveaux d'endettement pareils sont jugés excessifs, surtout qu'il se confirme qu'au Maroc on se préoccupe plus de construire des barrages à grands frais que de tirer le meilleur parti des réserves en eau qu'ils permettent de mobiliser (cf. résultats).

#### *2.1.2 Le financement des équipements hydro-agricoles*

Cette catégorie d'investissements lourds est destinée à aménager les périmètres irrigués et à garantir de ce fait la mise en eau des terres. La rentabilité d'un barrage est difficile à concevoir en l'absence d'aménagements hydro-agricoles. Ceux-ci englobent en général des équipements de deux types : d'une part, les équipements externes qui portent sur les ouvrages principaux de base et les réseaux d'irrigation et de drainage ; d'autre part, des équipements internes qui intéressent notamment les opérations de remembrement, de défrichement, de nivellement, de drainage des terres et d'aspersion. Pour ce qui est de la prise en charge des dépenses engagées dans la réalisation par l'Etat des équipements hydro-agricoles, le code des investissements agricoles promulgué en 1969 arrête la participation des agriculteurs bénéficiaires à 40%, soit l'équivalent de 1.500 dirhams par hectare exigibles à la mise en eau des exploitations. À l'expérience, les dépenses à fonds perdus pour l'Etat de cette catégorie assurent un taux de couverture des besoins de financement proche de 100%. Celles-ci sont à leur tour conditionnées par la disponibilité de financements extérieurs.

---

<sup>10</sup> Ministère de la Prévision et du Plan, *Le plan de Développement Economique et Social 2000-2004*, volume 2, Le Développement Sectoriel, troisième partie, pp.141-142.

### Évaluation du montant des concours étrangers

La quantification des crédits étrangers alloués aux aménagements hydro-agricoles pose problème. D'abord, parce qu'ils ne sont pas entièrement budgétisés: les prêts garantis justement n'y figurent pratiquement pas<sup>11</sup>. Ensuite, parce qu'ils revêtent au moins deux formes rarement précisées : des prêts au Trésor rétrocédés et/ou des prêts garantis, c'est-à-dire directs. Enfin, parce qu'ils peuvent correspondre aussi à des dons qu'on ne prend pas la peine de mettre clairement en évidence. A cela s'ajoute la multiplicité des organismes récipiendaires, à savoir, d'une part, les Offices Régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) et le Fonds de Développement Agricole (FDA), dont les grands périmètres irrigués constituent le principal champ d'action, et, d'autre part, les directions provinciales (DPA) dont relève entre autre, pour l'essentiel, la petite et moyenne hydraulique (PMH). Tout bien considéré, le chercheur éprouve moins de difficultés à chiffrer les investissements publics hydro-agricoles dans leur diversité qu'à jeter suffisamment de lumière sur leur structure de financement. S'agissant précisément du volet financement, à la différence de la comptabilité budgétaire qui, elle, comporte de nombreuses zones d'ombre et s'avère réductrice, la comptabilité de la Direction du Génie Rural (DGR), patiemment élaborée mais dont il n'est fait mention nulle part, paraît dans l'ensemble plus fiable et en tout cas plus expressive.

Selon un premier bilan récemment dressé, portant sur la période 1993-2002, les financements extérieurs mobilisés dans le cadre du Programme National d'Irrigation (PNI) ont totalisé 10,7milliards de dirhams (MDHS). Leur répartition par type de crédits ou bailleurs de fonds est intéressante à examiner.

Les emprunts directs contractés par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), véritable bras séculier du Ministère de l'Agriculture, sont de loin les plus importants. Ils représentent 61,2% du total. Il est justement question à ce niveau des fonds étrangers dont le budget d'investissement de l'Etat ne porte aucune trace. Ils donnent lieu, dans le jargon de quelques rares initiés, à des « tirages sans contre valeurs budgétaires ». Les prêts accordés au Trésor et rétrocédés aux ORMVA, au Fonds de Développement Agricole (FDA) et aux Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) interviennent quant à eux à hauteur de 33,2%. Les dons n'occupent de ce fait qu'une place réduite avec une part à peine égale à 5,6%. Leur particularité est qu'ils profitent surtout à la petite et moyenne hydraulique par FDA et DPA interposés. Il importe de souligner par ailleurs qu'à la différence des aménagements hydro-agricoles, les dons sont totalement absents des financements extérieurs destinés aux barrages.

### Répartition des crédits selon leur origine

La répartition des financements extérieurs par type de créanciers présente également une différence notable avec celle propre aux ouvrages hydrauliques : elle joue légèrement à l'avantage de l'Europe Occidentale : 34% des fonds proviennent en effet de cet espace, 20% sont à mettre sur le compte du couple BEI/UE, 9% de l'Agence Française de Développement (AFD) et 4% de la KfW, etc. L'Union Européenne limite sa participation aux dons dont elle est d'ailleurs le principal pourvoyeur (91,4%), le reste étant fourni par l'Italie et la Belgique.

Les dons communautaires ne représentent toutefois que le quart des fonds en provenance de la BEI/UE. 75% des concours financiers se présentent ainsi sous forme de prêts accordés par la BEI mais qui ne profitent en totalité qu'à des investissements d'extension de l'irrigation à de nouveaux périmètres. La KfW par contre et l'AFD, à un degré moindre, ne négligent pas les investissements de réhabilitation dont l'utilité n'est plus à démontrer. Il

---

<sup>11</sup> Il s'agit de prêts étrangers accordés directement aux Offices Régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) et garantis par l'Etat.

n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, la BEI consacre plus de moyens à l'équipement des périmètres irrigués qu'à la construction des barrages, ce qui relève d'un choix délibéré.

Les fonds arabes (y compris la BID) tiennent la seconde place avec un taux de participation de 31%. Deux intervenants occupent une position dominante. Le FADES vient largement en tête. Il est à l'origine de 19,7% des crédits extérieurs affectés aux aménagements hydro-agricoles. Cette proportion est de 63,5% lorsqu'on limite la comparaison aux financements arabes. Le FKDEA est lui en retrait. Sa contribution ne dépasse guère respectivement 8% et 25,8%. La BID et, surtout, le FSD se partagent le reste. A l'instar de la BEI, les organismes arabes ne financent que les nouveaux périmètres irrigués et tirent donc un trait sur les travaux de réhabilitation. Mais à la différence de la BEI, ils engagent beaucoup moins de fonds dans cette activité que dans l'édification des barrages. L'écart est de 1 à 3.

La BAD et la JBIC (Japon) participent à égalité au financement des aménagements hydro-agricoles à hauteur de 11% chacune. Là aussi, la préférence va exclusivement à l'extension de l'irrigation à de nouvelles terres. Dans le cas de la JBIC, il n'est cependant question que d'une seule opération. Pour ce qui est de la BAD, force est de reconnaître qu'elle accorde plus d'intérêt à l'équipement des terres dominées par les barrages qu'à la construction d'ouvrages hydrauliques.

La BIRD est pour sa part présente dans ce secteur. Elle a procuré 8% des ressources extérieures. Sa contribution paraît modeste. En réalité, les prêts de la Banque Mondiale portent dans leur intégralité sur la réhabilitation de l'infrastructure d'irrigation. Ils représentent 64,7% des financements extérieurs réservés à la remise en état des équipements hydro-agricoles dans le cadre du Programme National d'Irrigation (PNI). Cette proportion est de 100% s'agissant des grands périmètres irrigués, elle descend en revanche à 30,8% dans le secteur de la petite et moyenne hydraulique (PMH). Depuis déjà la fin des années soixante dix, la BIRD estime plus rentable à tout point de vue de mieux valoriser le potentiel existant que de se lancer dans l'équipement de nouveaux périmètres irrigués. Les crédits accordés à cet effet par la Banque Mondiale au Trésor et consommés entre 1983 et 2000 s'élèvent à près de 204 millions de \$. Sur ce total, 78,1% ont bénéficié aux grands périmètres irrigués et 21,9% seulement à la PMH, un secteur qui se caractérise par la prédominance de systèmes d'irrigation traditionnels.

Cette répartition inégale exprime en fait une tendance lourde. Les crédits extérieurs acquis jusqu'en 2000 au titre du Programme National d'Irrigation se montent à 9,53 milliards de dirhams (MDHS). Sur ce total, la part de la PMH n'excède pas 12% au moment où celle des grands périmètres irrigués s'élève à 88%. À quelques exceptions près (KFW et FIDA/PNUD en particulier), les bailleurs de fonds étrangers optent donc délibérément pour les projets générateurs de devises afin de se prémunir contre d'éventuels risques de non-remboursement des prêts octroyés. À l'évidence, le peu d'intérêt attaché à la PMH par la communauté financière internationale dessert la cause du développement durable. Ce déséquilibre persistant se retrouve à un autre niveau et produit le même résultat, étant motivé par des considérations similaires. Le gros des concours d'origine étrangère va en effet aux investissements d'extension de capacité et non aux investissements de remise en état des équipements existants. Les premiers absorbent 86,1% du total des crédits de cette nature alors que les seconds 13,9% seulement. En plus, les projets PMH ne bénéficient que rarement de financements d'extension des superficies irriguées.

### **Prédominance du cofinancement**

Comme dans le cas des barrages, et pour les mêmes raisons certainement, les bailleurs de fonds étrangers préfèrent de loin la formule du cofinancement. Ils sont généralement deux ou trois à participer au financement d'un même projet. Le FADES, le FKDEA, la BAD, l'AFD, la BEI et la KFW y sont fréquemment présents. Rien n'indique toutefois qu'ils agissent de concert. A la différence des dons qui portent en plus sur des montants réduits,



les prêts forment souvent l'unique composante des opérations de cofinancement. Celles-ci trouvent à s'appliquer plus à l'équipement de nouveaux périmètres irrigués qu'à la réhabilitation des réseaux anciens. Dans ce dernier cas, s'agissant du moins des grands périmètres, la Banque Mondiale fait cavalier seul. Depuis la fin du second prêt destiné au financement du programme d'amélioration de la grande irrigation (PAGI.2) et qui s'est étalé sur la période 1993-2000, la BIRD n'a plus renouvelé l'expérience. Par contre, la BEI s'est engagée pour la première fois, en novembre 2001, à participer à un « nouveau » projet de réhabilitation de la grande irrigation à hauteur de 406 millions de dirhams.

### **Part dans le financement des investissements hydro-agricoles**

Au vu de ces données chiffrées, l'importance des financements extérieurs mobilisés en faveur des aménagements hydro-agricoles n'est plus à prouver. Celle-ci se mesure encore mieux à la part des investissements publics financés par des crédits étrangers. La quantification d'une grandeur aussi caractéristique est cependant loin d'être une entreprise aisée. Deux approches complémentaires s'avèrent nécessaires en l'absence d'informations normalisées et rendues publiques : une approche globale et une approche sélective.

La première approche se base sur les statistiques de la Direction du Génie Rural (DGR). Durant la période 1986-2002, les investissements des ORMVA dans les grands périmètres irrigués ont totalisé 19,406 milliards de dirhams. Les emprunts publics extérieurs directs s'élèvent quant à eux à 11,585MDHS, ce qui équivaut à un taux de financement de 59,7%. Ce taux est déjà élevé, mais il ne s'agit là que d'une moyenne. En 1990-1991, il a dépassé 84%. Cette moyenne est en deçà de la réalité lorsqu'on apprend par ailleurs que les investissements des ORMVA pris en charge par le Fonds de Développement Agricole sont dopés par le service de la dette.

La seconde approche se fonde sur les statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR). Elle englobe aussi bien les emprunts publics extérieurs directs et garantis que les dons. Les financements extérieurs ont couvert 70,7% du coût global des projets de réhabilitation réalisés dans le cadre du Programme National d'Irrigation. Cette proportion remonte à 84,5% pour ce qui est des projets d'équipement de nouveaux périmètres irrigués. La différence est budgétisée par l'Etat dans son intégralité ou presque. La participation de l'Etat porte essentiellement sur les taxes et les indemnités d'expropriation, d'occupation temporaire, etc.

Les fonds d'origine extérieure conditionnent ainsi largement la réalisation des investissements hydro-agricoles. Ceux-ci manifestent une tendance à la baisse depuis quelques années pour autant qu'une proportion en constante augmentation des dépenses budgétaires d'investissement théoriquement allouées aux ORMVA et au FDA sert à rembourser la dette.

### **2.2. Les conditions de financement**

Deux idées fondamentales ressortent des développements qui précèdent. Premièrement, le financement des investissements publics massifs réalisés dans le secteur de l'eau est pour une large part d'origine extérieure. Deuxièmement, la répartition intrasectorielle des emprunts extérieurs est très inégale. Cela étant, il importe également d'élucider la nature et, partant, les conditions de ce mode de financement prédominant. **S'agit-il** de financements étrangers qui relèvent de l'aide publique au développement (APD), c'est-à-dire des « prêts et dons accordés à des conditions financières libérales par des ressources publiques en vue de promouvoir le développement et le bien-être économiques », auquel cas l'eau s'apparenterait à « un bien public mondial » ? **Ou s'agit-il** de financements concessionnels, c'est-à-dire de « prêts internationaux assortis de conditions plus favorables pour l'emprunteur que celles qui peuvent être obtenues normalement sur le marché » et qui « comportent un élément don d'au moins 25% », auquel cas l'eau viendrait dans l'ordre des

priorités avant les armes ? **Ou s'agit-il** de financements non concessionnels, c'est-à-dire de « prêts assortis des conditions en vigueur sur les marchés de capitaux privés ou de conditions voisines », auquel cas l'eau serait traitée comme un simple bien marchand ? Comme on peut l'imaginer, la réponse à cette question centrale permettra de juger de la qualité de « la coopération financière internationale ». Les emprunts publics doivent surtout être du premier et du second type pour pouvoir affirmer que le poids excessif du financement extérieur n'est plus un problème et que la « coopération financière internationale » s'inscrit réellement dans la logique du développement durable. Est-ce bien le cas ?

Les éléments d'information nécessaires au traitement de cette question sont encore plus difficiles à obtenir que le reste. Ils portent sur la durée du prêt, y compris le délai de grâce (différé d'amortissement), son coût (taux d'intérêt fixe ou variable, commissions), la dette d'effet et de clôture, les conditions de décaissement, de remboursement du principal et du paiement des intérêts, etc. Quand un même projet est cofinancé, comme c'est souvent le cas, chaque ligne de crédit présente des caractéristiques propres sur tous ces aspects, ce qui ajoute certainement à la complexité de la tâche. Il suffit de mentionner à ce propos que 17 barrages financés dans ce cadre ont bénéficié de 60 lignes de crédit. Certes, raisonner en termes de moyenne est bel et bien bon (FMI, BIRD, etc.), mais essayer de porter un regard sur le sujet à partir de données désagrégées, autant que faire se peut, est encore mieux.

Seule la moitié ou presque des financements extérieurs relève à des degrés divers des deux premières catégories de prêt.

### 2.2.1 *L'aide publique au développement*

Les concours de l'Union Européenne, de la KFW et de l'Italie, de loin les plus importants, ainsi que ceux de l'Espagne, de l'OPEC et du FIDA/PNUD présentent dans l'ensemble les caractéristiques d'une aide publique au développement (APD).

Examinés dans la durée, les dons l'emportent sur les prêts concernant l'Union Européenne. Les crédits communautaires, limités d'ailleurs au premier et deuxième protocoles de coopération financière (1976-1986), sont accordés à des conditions avantageuses. Le taux d'intérêt est fixé à 1% et la durée à 30 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans. Depuis, il n'est question que de dons, c'est-à-dire « des aides non remboursables octroyées sur le budget de la communauté ». Celles-ci perdent cependant de leur attrait chaque fois qu'elles sont liées à des crédits de la BEI. Dans le cas de figure, « l'aide communautaire et les crédits BEI accordés dans le cadre de protocoles financiers avec les pays du Maghreb servent en grande partie à financer l'achat de biens et services européens »<sup>12</sup>. Par contre, on peut parfaitement estimer nécessaire le fait de subordonner l'octroi de dons d'un montant important à des réformes institutionnelles visant à garantir un emploi judicieux des ressources en eau du pays. La subvention communautaire de 120 millions d'euros accordée au Maroc dans le cadre du programme MEDAII (2000-2006) en est l'exemple type. Toutefois, du moment qu'elle prend « la forme d'un appui direct et non ciblé au budget de l'Etat », il y a peu de chance pour que les critères de performance arrêtés par l'UE soient effectivement respectés. Officialiser une mesure sous forme de décret ou d'arrêté ne signifie pas forcément son entrée en application immédiate mais plutôt « en temps opportun ». Les révisions à la hausse en 2000-2002 de la redevance de l'eau d'irrigation ont certes permis de débloquer la moitié de la subvention de l'UE, mais, comme par le passé, les recouvrements ne suivent pas et les arriérés s'accumulent en permanence. Et puisque ces derniers sont surtout le fait d'agriculteurs influents, dont bon nombre détiennent/détenaient des postes clés dans l'appareil d'Etat, la mise du budget public sans cesse à contribution permet aux ORMVA de combler leur déficit et renvoie aux

---

<sup>12</sup> Berrada Mohammed, document dactylographié de 15 pages.

calendes grecques l'apurement des arriérés et, par conséquent, une application en bonne et due forme des « nouveaux tarifs » destinés pourtant à rationaliser l'usage de l'eau d'irrigation et à garantir la pérennité des aménagements hydro-agricoles.

Les financements de la KFW, qui opère au Maroc depuis les années soixante, présentent eux aussi les caractéristiques d'une aide au développement public. Ils comportent deux éléments souvent liés : des dons et des prêts. Les prêts sont accordés à des conditions avantageuses. Jusqu'en 1988, leur durée est de 30 ans, compte tenu d'un délai de grâce de 10 ans, et le taux d'intérêt de 2%. A partir de 1989, l'échéance est portée à 40 ans (dont 10 ans de différé d'amortissement) et le taux d'intérêt ramené à 0,75%. Dans le but de garantir la pérennité des projets financés dans les secteurs de la PMH et de l'assainissement, le déblocage des fonds est souvent subordonné à une participation locale ne dépassant pas 30% du coût global. L'assistance technique fournie par la KFW et financée par des dons s'avère pour sa part utile. Elle permet de garantir la réalisation des projets programmés dans des conditions acceptables et de s'assurer ainsi de leur effectivité.

L'Italie figure également parmi les rares pays pourvoyeurs d'aide publique au développement. Sa participation est toutefois de moindre importance et ne concerne pratiquement que les barrages hormis un don d'un faible montant affecté à la PMH. À une exception près, les crédits consentis jusqu'en 1991 portent sur une durée de 30 ans, y compris un délai de grâce de 10 ans, et sont rémunérés à un taux d'intérêt de 1,5%. L'échéance d'un dernier prêt de cette nature accordé en 1991 est portée à 35 ans (dont 10 ans de différé d'amortissement) et le taux d'intérêt réduit à 1%. Depuis lors, les crédits commerciaux se sont substitués aux crédits spéciaux, marquant ainsi la fin d'une pratique favorable au développement durable.

Grosso modo, l'aide publique au développement n'atteint que 10% du total des financements extérieurs mobilisés au profit du secteur de l'eau. Cette proportion varie toutefois d'une activité à l'autre. Elle n'est que de 6% s'agissant de la construction de barrages, de l'équipement de nouveaux périmètres irrigués et de l'assainissement. En revanche, elle se situe entre 15 et 20% s'agissant de la réhabilitation des réseaux d'irrigation vétustes et de l'approvisionnement en eau potable. L'aide publique au développement reste ainsi largement insuffisante dans les domaines de l'assainissement, de l'approvisionnement des populations rurales en eau potable et de la remise en état des équipements hydro-agricoles.

### 2.2.2 Les financements concessionnels

À la différence de l'APD, les financements concessionnels sont nettement plus importants. Ils avoisinent 40% du total et sont d'origine arabe pour l'essentiel (93%). Le reste provient de l'Agence Française de Développement (7%). Son intervention dans ce secteur ne date cependant que de 1993. Elle n'est probablement pas sans rapport avec la baisse des financements extérieurs traditionnels observée surtout depuis 1995.

Les financements concessionnels se réduisent dans leur totalité à des prêts aux conditions d'octroi relativement avantageuses. Celles-ci diffèrent toutefois d'un groupe de bailleurs de fonds à l'autre. Qu'il s'agisse du taux d'intérêt ou de la durée, les concours du FKDEA, du FSD, du FADH, de la BID, de l'AFD et de l'Etat Saoudien s'avèrent les plus avantageux. Leurs taux d'intérêt varient entre 3% et 3,5% et leurs échéances entre 20 et 25 ans avec un différé d'amortissement souvent égal ou supérieur à 5 ans.

Les prêts du FADES restent eux aussi avantageux mais à un degré moindre. Le taux d'intérêt en vigueur jusqu'à la fin de la décennie quatre-vingt dix est de 6% et la durée des prêts varie entre 18 et 20 ans dont 5 ans au titre du délai de grâce. À partir de 1990, le taux

d'intérêt est fixé à 4,5% et l'échéance à plus de 20 ans le plus souvent, y compris un différé d'amortissement de 6 ans.

Considérés sous cet angle, les prêts concessionnels présentent des avantages certains. Il n'en demeure pas moins que des conditions de financement uniformes appliquées à des projets complémentaires sans doute mais dont l'utilité diffère soulèvent plus d'une question (barrages, équipements hydro-agricoles, travaux de réhabilitation, PMH, eau potable, assainissement).

### 2.2.3 Les prêts non concessionnels

Des trois catégories de financement extérieur destiné au secteur de l'eau, les prêts non concessionnels restent les plus importants. Ils y interviennent pour au moins la moitié du total. La Banque Mondiale, la BAD et la BEI sont à des degrés variables les principaux pourvoyeurs de fonds de cette nature. L'Italie et l'Espagne sont également présentes au niveau de ce marché. En général, les taux d'intérêt appliqués dans ce cas sont élevés et les durées moins longues.

La BIRD et le principal fournisseur de fonds au secteur de l'eau. Les crédits effectivement débloqués à ce titre à fin 2002 s'élèvent à 856 millions de \$. Sur ce total, 433 m. de \$ ont profité plus à l'eau potable qu'à l'assainissement et 423 m. de \$ à l'eau d'irrigation avec une préférence plus marquée pour la réhabilitation et l'équipement des périmètres irrigués que pour la construction de barrages. En tenant compte des financements à finalités institutionnelles (345m.\$) et des prêts accordés à la Caisse Nationale de Crédit Agricole (585m.\$), qui bénéficient eux aussi au secteur de l'eau dans une proportion relativement importante, les concours de la BIRD atteignent 1,786 milliards de \$. En laissant de côté la CNCA et en se limitant au volet coût, les lignes de crédit de la Banque Mondiale se distinguent par trois dominantes au moins.

Ils sont tout d'abord d'un coût élevé. Les taux d'intérêt fixes appliqués pendant longtemps se situent fréquemment entre 7,3% et 8,9% et atteignent parfois 11,6%. A titre d'exemple, sur sept lignes de crédit affectées à la grande hydraulique, cinq sont rémunérées à des taux d'intérêt supérieurs à 8% (8,20/8,85%). Dans le cas du deuxième et troisième projet d'eau potable en milieu urbain, les taux appliqués sont respectivement de 7,9% et 9,6%. Les taux d'intérêt variables ou semi-fixes qui ont cours depuis les années quatre-vingt dix sont eux aussi d'un niveau élevé. En 1998, ils sont estimés à 6,56% en moyenne. Les prêts de la BIRD constituent ainsi (avec ceux de la BAD et de la BEI) les sources de financement les plus coûteuses.

Ensuite, les taux d'intérêt pratiqués pénalisent plus les projets, peu nombreux d'ailleurs, qui sont de nature à améliorer le niveau de vie de la population rurale vulnérable et à préserver l'environnement. Dans le domaine de la conservation du milieu naturel, le premier prêt forestier est octroyé à un taux d'intérêt de 11,6%, soit le taux le plus élevé. Dans le domaine de la réhabilitation, les deux prêts destinés à la PMH sont, quant à eux, accordés à des taux d'intérêt égaux ou supérieurs à ceux des prêts affectés à la grande hydraulique. Souvent, la BIRD applique d'une période à l'autre des taux d'intérêt uniformes à l'ensemble des activités financées, qu'il s'agisse des autoroutes, des hôtels, des hôpitaux, des écoles, des barrages ou des périmètres irrigués, etc. Le secteur de l'eau tombe ainsi sous le coup d'un traitement standard. La BAD, deuxième pourvoyeur de fonds du secteur de l'eau, adopte la même stratégie. La BEI pratique par contre des taux d'intérêt différents d'une ligne de crédit à l'autre sans pour autant privilégier le secteur de l'eau.

En dehors de ces institutions financières, l'Italie et Espagne sont les seuls pays à avoir accordés des prêts non concessionnels au Maroc. Ils ont servi, en même temps que des crédits concessionnels gouvernementaux, à financer, dans une proportion relativement importante, la construction du barrage Al Wahda. Le crédit acheteur espagnol est octroyé

en 1991 par la banque Santander et le crédit acheteur italien en 1992 par la banque Sudameris. Le premier s'élève à 70,23 millions d'écus et le second à 109,25 m.e. La durée de remboursement ne dépasse pas 17/16 ans et le délai de grâce 7/6 ans. Les taux d'intérêt fixes appliqués à ces crédits sont des taux d'enfer. Ils atteignent respectivement 9,74% et 9,56%.

Ce mode de financement qui s'inscrit dans le cadre de l'aide bilatérale liée est lourd de conséquences. Les propos du ministre marocain des finances lors d'un colloque sur les relations euro-maghrébines tenu à Marseille le 15 février 1992, c'est-à-dire au lendemain de la signature de l'accord de prêt avec l'Italie, sont éloquentes à cet égard. « On accorde une ligne de financement. On oublie que si elle comprend une part concessionnelle, elle comprend aussi une part de crédit bancaire traditionnel garanti au coût du marché. Ces lignes en fait servent à promouvoir certains secteurs des pays créanciers. De ce fait, ce sont des groupes industriels organisés et bien informés, souvent les mêmes, qui viennent présenter des projets avec le financement bouclé aux pays bénéficiaires du protocole. C'est cela qui est grave ! Car on fait un projet, non pas parce qu'on en a besoin ou qu'il correspond à une priorité, mais parce qu'il y a un financement. Des pressions, parfois intéressées, s'exercent pour exécuter ces projets en dehors des plans de développement ou des budgets de ces pays. Cela conduit à la non- transparence des comptes de l'Etat, à un endettement cumulatif de la nation, mais surtout à une désarticulation des secteurs ». Et le responsable marocain d'ajouter : « personnellement, je dis qu'il faut analyser avec beaucoup de soin les offres d'aide liée contenues dans les protocoles financiers bilatéraux » (cf. note n°12 ci-dessus). Il a fallu attendre 1999 pour obtenir la révision à la baisse du taux d'intérêt du prêt acheteur italien en le ramenant de 9,56% à 5,24% et 2000 pour se décider à rembourser par anticipation le prêt commercial espagnol. Ce grand barrage s'avère d'autant plus coûteux que, plusieurs années après son achèvement qui remonte à 1997/1998, les terres à irriguer n'ont toujours pas été équipées (seuls 7.000 ha sur un total de 100.000 ha sont en cours d'aménagement).

### 2.2.4 Les coûts élevés des emprunts extérieurs

Mis à part les dons, qui sont absents d'ailleurs concernant les barrages et ne représentent en tout cas qu'un faible pourcentage (5%), **les emprunts extérieurs coûtent en fait plus cher que ne le laisse apparaître un simple examen des taux d'intérêt**. Ceci résulte de l'effet conjugué de trois facteurs, à savoir les variations du cours de change, le poids des commissions et un manque de synchronisation des échéances des prêts avec la durée de gestation des projets.

Tout d'abord, les **mouvements des taux de change** jouent en longue période dans le sens d'une aggravation de l'endettement extérieur. Ceci est imputable en premier lieu à la dépréciation du dollar par rapport aux autres devises qui composent la dette extérieure. En outre, la dépréciation du dirham par rapport au dollar, monnaie dans laquelle est libellée une bonne partie des emprunts directs et garantis du Trésor (56%), engendre des pertes en capital et alourdi le poids de l'endettement extérieur. Des données relatives aux prêts accordés par la Banque Mondiale au secteur de l'eau entre 1969 et 1980 fournissent une indication claire à ce sujet. Ces crédits qui sont au nombre de huit ont totalisé effectivement 301,45 millions de \$. Au 31 mai 1992, les engagements en devises du Trésor à ce titre atteignent 352,39 m. de \$, soit un supplément à déboursier de 50,94 m. de \$. La dette contractée à l'origine s'est ainsi appréciée de 16,9%. Ce taux s'élève en moyenne à 20,9% dans le cas de deux prêts intéressant l'eau potable en milieu urbain et à 25,6% dans le cas de deux prêts intéressant l'eau d'irrigation. Pour les prêts dont une partie reste à rembourser à fin 2002, ils se sont appréciés de 29%.

**Les taux d'intérêt** sont eux aussi fortement sensibles aux fluctuations de change. A ce niveau, le risque tient surtout à la part élevée des intérêts flottants (par rapport à la norme) qui représente 36% de la dette extérieure. Les opérations de swap de devises et de taux

d'intérêt réalisées à partir de 1998 seulement n'apportent qu'une réponse limitée au risque de change. Les montants traités dans ce cadre ne dépassent pas 1,3 milliard\$, soit moins de 10% de l'encours de la dette publique extérieure directe et garantie.

**Les commissions d'engagement ou d'ouverture** des crédits qui s'ajoutent aux taux d'intérêt renchérissent encore plus les ressources d'origine extérieure. Elles varient généralement entre 0,5 et 1% et s'appliquent au montant du prêt non encore décaissé. Les commissions figurent parmi les clauses standards d'un contrat de prêt mais changent d'appellation d'un groupe de bailleurs de fonds à l'autre. Les contrats de la BIRD stipulent en effet que « l'emprunteur verse à la Banque une commission d'ouverture de crédits au taux de trois quarts de un pour cent (0,75%) l'an sur le montant du prêt non encore retiré ». Au Maroc, il est peu fréquent que les déblocages soient conformes au planning initial. Pour diverses raisons, les retards constituent la règle au moment du démarrage des projets ou le plus souvent en cours de réalisation et sont sanctionnés par le paiement de commissions élevées. Il arrive même que les derniers décaissements aient lieu après la date de clôture du crédit, ce qui le rend encore plus coûteux. Après tout, la commission d'engagement ne constitue que la partie visible de l'iceberg. Elle est précédée du versement, dès l'entrée en vigueur de l'accord de crédit, d'une **commission dite statutaire (BAD), de service ou initiale (BIRD)** dont le taux varie entre 1% et 1,5% du montant du prêt. Le paiement de la commission de service s'opère à la source et vient ainsi en déduction du crédit octroyé. Il n'est pas rare que « la Banque, au nom de l'emprunteur, retire du compte du prêt et se verse à elle-même le montant correspondant au paiement intégral de la dite commission ... ». Il n'est pas rare également de relever que la commission initiale est calculée sur la base du montant du crédit stipulé dans le contrat, c'est-à-dire abstraction faite d'éventuelles annulations.

Dans l'ensemble, les engagements extérieurs du Trésor en rapport avec le secteur de l'eau sont majorés d'au moins 5% sous l'effet des commissions d'engagement et de service. Ce taux de majoration augmente de deux points de pourcentage une fois déduit le montant des annulations de crédit.

Les financements d'origine extérieure affectés au secteur de l'eau sont coûteux pour une toute autre raison, à savoir **le défaut de concordance entre le profil des échéances des prêts et la durée de gestation des projets**. Trois observations s'imposent en ce sens.

Premièrement, souvent, le remboursement prend effet avant l'achèvement du projet, voir avant l'expiration du délai de déblocage du montant global du prêt et le dernier décaissement intervient longtemps après la fin du délai de grâce. La plupart du temps, quatre à cinq années séparent le début de la période d'amortissement de la fin de la période de déblocage. Il s'agit là d'une pratique courante complètement passée sous silence.

Deuxièmement, les échéances des prêts coïncident rarement avec la période où les investissements financés commencent à produire leurs effets. Il en est ainsi notamment des crédits affectés à la construction des barrages. Telles qu'elles se présentent, les conditions de leur octroi ne prennent pas suffisamment en compte le fait qu'il ne suffit pas qu'un barrage soit achevé pour qu'il devienne rentable, ceci sans oublier que la réalisation des ouvrages hydrauliques prend souvent du retard. Encore faut-il avoir aménagé à temps les terres dominées par les barrages et garanti leur mise en eau, ce qui constitue l'exception. Mis à part trois anciens prêts de la Banque Mondiale (un pour l'eau potable et deux pour l'eau d'irrigation), les concours extérieurs ne sont pas programmés en fonction d'une stratégie de financement intégrée qui englobe dès le départ aussi bien la construction de barrages que l'équipement des périmètres à irriguer et/ou des réseaux d'adduction d'eau potable/ assainissement. Une stratégie pareille, basée sur des programmes d'investissement bien structurés, commande de n'entreprendre l'édification d'un barrage qu'une fois les travaux d'aménagement agricole avancés de telle sorte à écourter au

maximum le temps qui s'écoule entre l'achèvement de l'ouvrage et la mise en eau effective des terres dominées. Autrement dit, le timing du programme des grands ouvrages doit être déterminé par la progression des surfaces aménagées et non l'inverse. Ceci suppose une coordination, à la fois verticale et horizontale, qui a fait jusqu'à présent largement défaut. Une coordination entre, d'une part, les bailleurs de fonds étrangers, d'autre part, le Ministère de l'Équipement et le Ministère de l'Agriculture, et, enfin, les bailleurs de fonds étrangers et ces deux Ministères pris ensemble et séparément. La remarque faite à ce propos par A. Lewis, il y a déjà une trentaine d'années, n'a rien perdu de sa valeur : « Il y a peu de coordination. Même quand on a affaire à un seul gouvernement, on peut parfois obtenir d'un service ce qu'un autre a refusé. Quant aux organismes internationaux, ils ont des attitudes et des objectifs différents et l'un accepte ce que l'autre ne veut à aucun prix<sup>13</sup>.

Troisièmement, le mode de remboursement dominant n'est pas suffisamment adapté aux projets financés qui sont à longs délais de maturation. Il conduit l'Etat à contracter de nouveaux emprunts pour y faire face et à supporter ainsi des charges supplémentaires. Les prêts destinés au secteur de l'eau ne sont pas réellement des prêts à remboursement progressif. Dans ce dernier cas, l'amortissement porte sur un montant peu élevé au départ puis augmente progressivement. On table par conséquent sur une capacité de remboursement en constante amélioration à mesure que le projet commence à rapporter et que les recettes gagnent en importance. Au Maroc, sur ce plan, les exigences d'un endettement extérieur favorable au développement durable ne sont respectées qu'en apparence. L'examen d'un certain nombre de contrats de prêts révèle que le montant des remboursements est fixé dès le départ à un niveau élevé. La première échéance comparée à la dernière se situe entre 56% et 74% tout en étant la plupart du temps plus proche du maximum que du minimum. Ensuite, le taux de progression d'une tranche à l'autre va en diminuant, ce qui équivaut à une pression plus forte durant les premières années de remboursement alors que souvent le projet n'est même pas encore terminé ou vient d'être achevé (ou achevé depuis des années) mais n'est pas encore opérationnel, etc.

En tous les cas, et dans la mesure également où les prêts octroyés ne sont pas à durée variable, l'amortissement devient une opération d'autant plus contraignante et contreproductive que les retards dans la réalisation des projets entraînent automatiquement un raccourcissement du délai réel de remboursement. À cela s'ajoute le fait que le gros des emprunts extérieurs consacrés au secteur de l'eau ne sont pas éligibles au rééchelonnement (1983-1992) et qu'en dépit de la crise des paiements extérieurs des années quatre-vingt l'Etat s'arrangeait pour les rembourser à l'échéance.

---

<sup>13</sup> Lewis W.Arthur (1968), *Développement Economique et Planification*, Payot, Paris, p.155.

### 3. LES RÉSULTATS : L'ENDROIT ET L'ENVERS DU DÉCOR

L'action multiforme des pouvoirs publics en faveur du secteur de l'eau a produit des résultats diversement appréciés. Elle a, sans conteste, permis de mobiliser d'importantes ressources en eau et rendu ainsi possible l'irrigation de centaines de milliers d'hectares de terres en même temps que l'approvisionnement en eau potable des ménages (urbains surtout), des administrations et des entreprises. En conséquence, les effets positifs sur la croissance économique et sociale n'ont pas tardé à se faire sentir.

Cela est vrai mais ne signifie pas pour autant que la ressource eau, dont la rareté commence à inquiéter, est utilisée au mieux. Nombreuses sont en effet les indications qui confirment, d'une part, l'existence d'un déficit hydrique structurel au niveau des secteurs de l'irrigation et de l'eau potable, et, d'autre part, la persistance de gaspillage d'eau. Cette évolution fortement divergente n'est certainement pas indissociable de choix publics contestables.

#### 3.1. Bilan des ressources hydriques mobilisées

Les ressources mobilisées proviennent des eaux de surface et des eaux souterraines. La part des barrages reste cependant de loin la plus importante (cf. tableau n°3).

**Tableau 3 : Situation de la mobilisation des ressources en eau (en millions de m<sup>3</sup>)**

BASSINS VERSANTS	Mobilisation en millions de m <sup>3</sup>					
	Surface	Souter.	Total	Import	Export	Total
1-Moulouva	910	320	1.230	-	-	1.230
2-Loukkos, Tangerois et Côtiers	780	200	980	+80	-	1.060
3-Sebou	3.760	440	4.200	-	-120	4.080
4-Oum Rbia	3.710	300	4.010	-	-1.677	2.333
5-Bouregreg et côtiers atlantiques	265	70	335	+160	-	495
6-Tensift et côtiers Jadida-Safi-	527	420	947	+1.557	-	2.504
7-Souss Massa et côtiers-Aqadir	375	640	1015	-	-	1.015
8-Bassins Sud-atlantiques	710	260	970	-	-	970
<b>TOTAL</b>	<b>11.037</b>	<b>2.650</b>	<b>13.687</b>	<b>+1.797</b>	<b>-1.797</b>	<b>13.687</b>

##### 3.1.1 Bilan global

Les ressources en eau mobilisées en 1997-1999 sont de l'ordre de 13,7 milliards de m<sup>3</sup> alors qu'elles ne dépassaient guère 8Mm<sup>3</sup> un quart de siècle plus tôt, enregistrant ainsi un taux de progression de 71,2%. Elles se répartissent inégalement entre les eaux de surface, stockées dans des lacs artificiels, et les eaux souterraines. Les eaux de surface portent sur 11Mm<sup>3</sup>, soit 80,6% du total. 9,4Mm<sup>3</sup> sont mobilisés par les barrages et 1,6Mm<sup>3</sup> correspondent à des prélèvements au fil de l'eau (cf. tableau n° 4).

**Tableau 4 : Les eaux de surface mobilisées**

BASSINS VERSANTS	Volume Mobilisable	Volume Régularisé	Volume Mobilisé	%	
				2/1	3/1
	(1)	(2)	(3)		
1-Moulouva	1.544	616	910	39,90	58,90
2-Loukkos Tangerois et côtiers	2.492	704	780	28,30	31,30
3-Sebou	4.464	3.718	3.760	83,30	84,2
4-Oum Rbia	3.996	2.990	3.710	74,80	92,80
5-Bouregreg et côtiers atlantiques	860	248	265	28,80	30,80
6-Tensift et côtiers Jadida-Safi-	987	431	527	43,70	53,40
7-Souss Massa et côtiers Tiznit	564	352	375	62,70	66,50
8-Bassins Sud-Atlasiques	848	382	710	45,10	83,7
9-Sahariens	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>15.755</b>	<b>9.441,50</b>	<b>11.037</b>	<b>59,90</b>	<b>70,00</b>



## Étude nationale - Maroc

Le volume des eaux des nappes phréatiques mobilisées est quant à lui moins important puisqu'il ne dépasse pas 2,65Mm<sup>3</sup> (19,4%) (cf. tableau n° 5).

**Tableau 5 : Mobilisation des ressources en eau souterraine**

BASSINS	Potentiel (1)		Prélèvement (2) (Mm <sup>3</sup> )	Ecart (Mm <sup>3</sup> )	2/1 %
	Mm <sup>3</sup> /an	%			
1-Moulouva	779	19,5	320	459	41,1
2-Loukkos,Tanqerois et Côtiers	226	5,6	200	26	88,5
3-Sebou	453	11,3	440	13	97,1
4-Oum Rbia	326	8,1	300	26	92,0
5-Bôureqeq et côtiers atlantiques	126	3,1	70	56	55,5
6-Tensift et côtiers Jadida-Safi	458	11,4	420	38	91,7
7-Sôuss Massa et côtiers Tiznit	240	6,0	640	-	266,6
8-Bassins Sud-atlasiques	762	19,0	260	502	34,1
9-Saharien	16	0,4	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4.000</b>	<b>100</b>	<b>2.650</b>	<b>1.224</b>	<b>66,2</b>

Ainsi, en comparaison avec 1972, ce sont presque exclusivement les eaux des barrages alimentés par des cours d'eau qui sont à l'origine de la progression des ressources hydriques mobilisées en 1997-1999. Leur volume a doublé entre temps (5,5/11Mm<sup>3</sup>) tandis que celui des eaux souterraines a pratiquement stagné (2,5/2,65Mm<sup>3</sup>). Dans l'ensemble, les volumes mobilisés représentent 69,3% du potentiel mobilisable. Ce taux est de 70% pour les eaux de surface et de 66,2% pour les eaux souterraines.

La répartition spatiale des ressources en eau exploitées dénote pour sa part une forte concentration au profit de deux bassins. 8,21Mm<sup>3</sup>, soit 60,2% du volume total proviennent presque à égalité du bassin de Sebou et de celui de l'Oum Rbih. Cinq autres bassins sur six se partagent le reste avec des pourcentages compris entre 8,99% et 6,92%. Cette répartition initiale connaît en fait des modifications en conséquence d'une pratique de transfert d'eau de certains bassins vers d'autres. C'est notamment le cas de la zone Tensift-Doukkala qui reçoit un supplément d'eau de 1557millions m<sup>3</sup> de la zone de l'Oum Rabih, portant ainsi sa part à 18,29% au lieu de 6,92% initialement (cf. ci-après).

### 3.1.1.1 LES BARRAGES (cf. tableau n° 6)

**Tableau 6 : Situation des barrages le 10 janvier 2002  
(Mm<sup>3</sup> : Millions de mètres cubes)**

Nom du Barrage	Capacité Normale (Mm <sup>3</sup> )	Réserve (Mm <sup>3</sup> )	Taux de Remplissage (%)
1. Oued El Makhazine	724,0	592,7	81,8
2. Ibn Batouta	33,9	19,5	57,5
3. 9 Avril 1947	300,9	261,7	87,0
4. Nakhla	4,9	5,0	100,0
5. Smir	41,9	33,0	78,8
6. Al Khattabi	26,6	11,2	42,0
7. Joumoua	6,5	6,4	99,1
8. Injil	12,7	1,5	11,5
9. Hassan II	118,6	118,6	100,0
10. Mohamed V	383,3	364,1	95,0
11. M. Hammadi	5,0	4,3	97,1
12. Bab Louta	35,5	29,9	84,2
13. Idriss 1 <sup>er</sup>	1156,8	554,0	47,9
14. Allal El Fassi	69,6	61,8	88,8
15. Sidi Echahed	169,1	49,6	29,4

## Étude nationale - Maroc

16. Sahla	62,0	48,4	78,1
17. BOuhouda	55,5	23,3	41,9
18. Asfalou	316,4	55,8	17,6
19. Al Wahda	3712,1	2786,7	75,1
20. Garde Sebou	40,1	8,7	21,7
21. El kensera	230,5	133,5	57,9
22. SM Ben Abdallah	441,5	426,6	96,6
23. Oued Mellah	8,2	4,6	56,4
24. Bin El Ouidane	1253,4	259,5	20,7
25 Hassan 1 <sup>er</sup>	245,0	45,3	18,5
26. Sidi Driss	1,3	0,9	69,0
27. Moulay Youssef	161,0	29,5	18,3
28. Timinoutine	5,3	3,1	57,5
29. Ahmed El hansali	744,3	76,3	10,2
30. El Massira	2744,4	589,9	21,5
31. Infout	18,2	12,1	66,3
32. Daourat	9,5	7,6	80,6
33. S.S. Maachou	1,5	1,5	96,2
34. L. Takerkoust	60,6	13,1	21,6
35. Aoulouz	108,2	21,1	19,5
36. Abdelmoumen	201,1	16,6	8,3
37. Dkhila	0,3	0,2	56,6
38. Imi El Kheng	11,5	2,9	25,3
39. Y. Ben Tachfine	301,8	25,5	8,5
40. Mansour Eddahbi	445,3	78,7	17,7
41. Hassan Addakhil	326,8	48,0	14,7
<b>Ensemble des Barrages</b>	<b>14595,0</b>	<b>6832,8</b>	<b>46,8</b>

Le Maroc dispose à fin 2001 d'une infrastructure hydraulique composée d'une centaine de barrages dont la capacité de retenue est supérieure à 1 million de mètres cubes. Sur ce total, 13 ouvrages seulement datent d'avant l'indépendance. Leur capacité de stockage ne dépasse pas 1,816 milliards m<sup>3</sup>, ce qui représente 12,2% du total. Le barrage Bine al Ouidane, entré en fonction en 1953, a cependant, à lui seul, une capacité de 1,253 Mm<sup>3</sup> et occupe ainsi le troisième rang en importance (7,9%). 46,2% de la capacité totale de stockage relèvent de la période 1970-1980 (6,423 Mm<sup>3</sup>) et 36,7% de la période 1990-2000 (5,448 Mm<sup>3</sup>). Par contre, durant les deux autres décennies qui se singularisent par une crise déclarée des finances publiques, ce taux n'est que de 7,9% (1960-1969 : 596 millions m<sup>3</sup>; 1980-1989 : 516 mm<sup>3</sup>). Dans l'ensemble, la préférence va nettement aux grands ouvrages. Quatre barrages seulement sont à l'origine de plus des deux tiers de la capacité totale (68,7%). Deux d'entre eux se détachent du lot, à savoir les barrages Al Wahda (1997/1998) avec 25,4% (3,712 Mm<sup>3</sup>) et Al Massira (1979) avec 18,8% (2,744 Mm<sup>3</sup>). En tenant compte de 9 autres réservoirs, soit à peine 12/13% du nombre global, la capacité de stockage remonte à 88,2%, ce qui révèle un fort degré de concentration. Une autre forme de concentration joue à l'avantage des barrages à buts multiples (irrigation/ eau potable/énergie électrique). En fait, l'eau d'irrigation se voit accorder une place de choix. Elle absorbe plus de 60% des réserves. On ne compte en revanche que six ouvrages destinés exclusivement à l'alimentation de certaines grandes villes en eau potable. Leur capacité de retenue avoisine 1Mm<sup>3</sup> et ne représente donc que 7% du total. Il y a quelques années encore, elle ne dépassait guère 570 millions m<sup>3</sup>. La construction en urgence de

deux barrages, suite aux pénuries répétitives d'eau dans les villes de Tanger et Meknes, a permis d'accroître cette capacité de 470 mm<sup>3</sup>.

3.1.1.2 LES OUVRAGES DE TRANSFERT (cf. tableau n° 7)

Tableau 7 : Les ouvrages de transfert inter-bassins versants

BASSINS VERSANTS	Volume Transféré Mm <sup>3</sup>	Débit m <sup>3</sup> /s	Longueur	Utilisation		
				AEPI Mm <sup>3</sup>	Irrig. Mm <sup>3</sup>	Energ.
<b>Emetteur : Récepteur</b>						
<b>1-Transfert entre Bassins :</b>	<b>1.797</b>	<b>106</b>	<b>704</b>	<b>348</b>	<b>1.449</b>	<b>-</b>
Bas Sebou : Loukkos	80	6	40	-	80	
Bas-Sebou (Fouarat) : Bouregreg-C-	40	1	140	40	-	
Oum-Rbiâa(S.Maâchou) : Bouregreg-	50	2	80	50	-	-
Oum-Rbiâa(Daourat) : Bouregreg-C	70	3	84	70	-	-
Oum-Rbiâa(Imfout) : Tensift-C.A-	1.257	74	120x2	148	1.109	-
Oum-Rbiâa(S.Driss) : Tensift-Flaouz	300	20	120	40	260	
<b>2-Transferts entre Sous-Bassins :</b>	<b>1.195</b>	<b>97</b>	<b>341</b>	<b>360</b>	<b>835</b>	
Haut Sebou(Aït Youb) : Inaouène	550	38	15	65	485	+239
BouRegreg (SMBA) : Cotirs	240	6	82x2	240	-	-
OumRbiâa(B.Ouedane)-Tessaout	235	11	90	-	235	-
Bas Rheriss(S.Brahim+Hmida):Bas	15	35	27	-	15	-
(Tafilalet)	155	17	45	55	100	-
Moulouya (M.Hamadi):Région Nador						
<b>TOTAL</b>	<b>2.992</b>	<b>303</b>	<b>1.045</b>	<b>708</b>	<b>2.284</b>	<b>-</b>

En plus des barrages, l'infrastructure hydraulique comporte aussi 13 ouvrages de transfert d'eau entre les bassins/sous-bassins. Le volume d'eau transféré atteint 2.992 mm<sup>3</sup> et la longueur du réseau 1045 km. 76,3% de ce volume sont consacrés à l'agriculture (2.284 mm<sup>3</sup>) et 23,7% seulement à l'approvisionnement en eau potable et industrielle (708 mm<sup>3</sup>). Pour ce qui est des transferts inter-bassins, le périmètre irrigué de Doukkala en est le principal bénéficiaire avec un volume de 1.109 mm<sup>3</sup> sur un total de 1449 mm<sup>3</sup> (76,5%). Cette pratique est interprétée comme un moyen d' « assurer une meilleure valorisation de l'eau ». Pour qu'il en soit ainsi, encore faut-il prouver que la décision d'étendre l'irrigation à de nouvelles terres dans le périmètre de Doukkala est conforme à la logique de l'intérêt général et n'est donc pas le produit d'un choix discrétionnaire!

En prenant en compte l'ensemble des ressources hydriques mobilisées ainsi que l'emploi qu'elles reçoivent, on s'aperçoit que l'eau à usage agricole y est nettement privilégiée. 88,6% des ressources en eau mobilisées, soit l'équivalent de 10,182Mm<sup>3</sup>, sont consacrées à l'irrigation et cette proportion se situe même à un niveau supérieur à 90% dans le cas de six bassins sur huit. Entre 1990 et 1995, cette part était estimée à 80% en moyenne, ce qui signifie que la capacité concurrentielle de l'agriculture ne cesse de se développer. Le secteur de l'eau potable et industrielle n'intervient lui qu'à hauteur de 11,4% du total avec un volume de 1,317Mm<sup>3</sup>. Dans le bassin du Bouregreg qui dessert en eau potable et industrielle les villes de l'axe Casablanca-Kenitra, ce taux atteint 71,2%. Dans cinq autres bassins, par contre, il se situe en deçà de 10% et descend parfois à moins de 4%, ce qui exprime souvent un état de sous-approvisionnement manifeste.

### 3.2. Bilan des ressources foncières et agricoles

#### 3.2.1 Les périmètres irrigués (cf. tableau n° 8)

**Tableau 8 : Situation des superficies aménagées (en ha)**

Périmètres	Potentiel irrigable (*)	Superficie aménagée	Reste à aménager	
			Par rapport au potentiel	Dominé par les barrages réalisés
Grande Hydraulique	788.580	682.600	105.980	89.040
Moulouya	77.280	77.280	-	-
Gharb	199.120	113.350	85.770	85.770
Doukkala	104.600	104.600	-	-
Haouz	159.560	142.620	16.940	-
Tadla	109.000	109.000	-	-
Tafilalet	27.900	27.900	-	-
Ouarzazate	37.650	37.650	-	-
Souss-Massa	39.900	39.900	-	-
Loukkos	33.570	30.300	3.270	3.270
Petite et moyenne hydraulique	478.090	333.670	144.420	34.190
<b>TOTAL</b>	<b>1.266.670</b>	<b>1.016.270</b>	<b>250.400</b>	<b>123.230</b>

(\*) Potentiel actualisé en considérant les ajustements opérés récemment sur les ressources

La superficie aménagée des périmètres irrigués de façon pérenne s'étend en 2001/2002 sur 1.016.270 hectares. 682.600 ha (67,2%) relèvent de la grande hydraulique (GH) et 333.670 ha (32,8%) de la petite et moyenne hydraulique (PMH). En 1957, c'est-à-dire au lendemain de l'indépendance du Maroc, cette superficie ne dépassait guère 410.000 ha. Les grands périmètres couvrent une superficie de 85.000 ha seulement, soit 20,7% du total. Entre 1957 et 2001/2002, celle-ci a donc été multipliée par huit. À l'inverse, l'étendue de la PMH a pratiquement stagné en valeur absolue et fortement régressé en valeur relative. À cette superficie globale s'ajoutent 300.000 ha environ de terres irriguées de façon saisonnière et par épandage d'eau de crue.

La GH intéresse neuf périmètres irrigués, d'inégale importance, gérés chacun par un Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA). Quatre périmètres couvrent chacun une superficie comprise entre 109.000 et 142.620 ha et ensemble une superficie de 469.570ha, soit 68,8% du total. Il s'agit plus précisément des périmètres du Haouz (142.620ha), du Gharb (113.350ha), de Tadla (109.000ha) et de Doukkala (104.600ha). Puis vient le périmètre de Moulouya avec 77.280ha. Les périmètres de Souss-Massa, de Ouarzazate et du Loukkos se situent loin derrière et n'occupent respectivement que 39.900ha, 37.650ha et 30.300ha. Enfin, le périmètre de Tafilalet, qui comme celui de Ouarzazate est situé dans la zone saharienne, ne dépasse pas 27.900ha.

À la différence de la GH, la PMH présente une structure fortement éclatée et réserve une large place aux méthodes d'irrigation traditionnelles. Elle regroupe 2.927 périmètres irrigués de différentes tailles. Les périmètres d'une superficie inférieure à 100ha sont numériquement majoritaires. Ils représentent 66% de l'effectif total mais seulement 11% des terres du secteur de la PMH. En revanche, les périmètres qui s'étalent sur plus de 1.000ha concentrent 53% des terres sans pour autant dépasser 5% en nombre (157). Ces

proportions atteignent respectivement 36% et 29% (837) pour ce qui est des périmètres dont la superficie est comprise entre 100 et 1.000ha. En outre, 57% des terres qui relèvent de la PMH sont localisées dans des zones arides (28%) ou semi-arides (29%), ce qui explique l'utilité de ce secteur en termes de développement durable.

Les superficies irriguées n'ont cessé de progresser. Actuellement, elles représentent 13% environ de la superficie agricole utile estimée à 8,7 millions d'hectares. Jusqu'à la fin des années soixante, cette part ne dépassait guère 10%. Encore que cette évolution cache une quasi stagnation de l'assise foncière de la PMH et une forte progression des superficies aménagées dans les grands périmètres. Entre 1955 et 2000, celles-ci ont augmenté de plus de dix fois. La GH s'étend sur une superficie au moins deux fois plus grande que celle de la PMH ; en 1957, elle occupait une superficie cinq fois plus petite.

### 3.2.2 *Les retombées positives de l'irrigation*

Officiellement, l'irrigation répond à quatre objectifs essentiels ainsi définis: contribuer à la sécurité alimentaire grâce à une production efficace de produits alimentaires stratégiques (blé, sucre, etc.) ; augmenter les revenus et l'emploi agricoles en améliorant la productivité à l'exploitation ainsi que les effets en amont et en aval ; favoriser l'intégration de l'agriculture au marché national et international ; et conserver les ressources naturelles. Les résultats, tels qu'ils se dégagent des bilans officiels, sont jugés satisfaisants dans l'ensemble.

#### 3.2.2.1 *La diversification et l'intensification de la production*

L'irrigation a d'abord permis une diversification des cultures. La superficie agricole utile consacrée aux agrumes, à la canne à sucre et au coton est irriguée en totalité (100%). Cette proportion est de 75% pour ce qui est de la betterave à sucre, 74% pour ce qui est du maraîchage et 67% dans le cas des fourrages. Elle descend à 18% concernant les légumineuses et à 7% concernant les céréales. Ces derniers occupent cependant 40% environ des superficies irriguées. Il importe de noter aussi que certaines spéculations dépendent entièrement de la grande hydraulique (plantes sucrières, coton) au moment où d'autres relèvent encore dans des proportions relativement importantes de la PMH (maraîchage, agrumes, céréales, légumineuses).

L'irrigation est également à l'origine d'une intensification de la production. Le rythme d'accroissement de la production agricole du secteur irrigué est estimé en moyenne à 7,9% par an depuis 1960. Les taux de progression les plus élevés concernent notamment les produits laitiers et les viandes rouges (27%), le maraîchage (17,5%), les céréales (17,4%), les agrumes (17%) et les plantes sucrières(6,2%). Sauf dans le cas des céréales (15%), des légumineuses (26%) et des produits non agrumicoles (26%), les autres productions agricoles se concentrent dans les périmètres irrigués à hauteur de 75-100%. Le secteur irrigué ne s'étend certes que sur 13% de la superficie agricole utile mais contribuerait pour 45% de la valeur ajoutée agricole en année normale. Ce taux de participation remonte à 75% en année sèche ( 3 à 4 années de sécheresse par décennie) et descend à 35% en année de précipitations abondantes (2 à 3 années par décennie). Durant la période 1961-1975, la contribution du secteur irrigué à la valeur ajoutée des cultures (y compris l'arboriculture) atteignait à peine 23-24%. D'une manière générale, l'augmentation de la production enregistrée entre 1961/1975 et 1996/2000 peut être attribuée, en plus du développement de l'élevage de rapport, autant à l'extension des superficies irriguées qu'à l'amélioration des rendements dans les grands périmètres. 75% des exportations agricoles proviendraient aussi de ce secteur. Dans le même ordre d'idées, le taux de couverture des besoins « solvables » en produits alimentaires de base est de 72% pour les céréales principales, 100% pour les viandes, les légumes et les fruits, 87% pour le lait, 52% pour le sucre et 25% pour les huiles.

### 3.2.2.2 *L'amélioration de l'emploi et des revenus*

Les retombées de l'irrigation sont également jugées positives en matière de répartition des revenus et d'emploi.

On estime en effet que l'agriculture irriguée procure en moyenne des revenus 4 à 8 fois supérieurs à ceux de l'agriculture pratiquée sur les terres bour. Ce rapport est de 5 à 8 dans le périmètre de Doukkala et de 4 à 6 dans celui de Moulouya. Dans les grands périmètres, la valeur ajoutée produite à l'hectare est évaluée à 9.400 dirhams en moyenne et à 12.100DHS dans les doukkala. Même les exploitations d'une superficie inférieures à 5 hectares, numériquement majoritaires (73%), procurent un revenu annuel appréciable de l'ordre de 21.300DHS.

En matière d'emploi, les périmètres irrigués sont à l'origine de la création de 120 millions de journées de travail par an, soit l'équivalent de près de 1.650.000 emplois dont 250.000 permanents. Ils assurent ainsi plus de la moitié des emplois offerts par le secteur agricole et 33% de l'emploi en milieu rural. Ceci sans compter les créations d'emploi dans les activités connexes, c'est-à-dire situées à l'amont et à l'aval du secteur irrigué. Concernant les aménagements hydro-agricoles, on estime que 25% des investissements d'extension et 50 à 60% des investissements de réhabilitation correspondent aux frais de main d'œuvre. Au niveau du cycle de production, un hectare irrigué est supposé utiliser cinq fois plus de main d'œuvre qu'un hectare en bour. A partir d'une moyenne de 2.100 dirhams/ha, la masse salariale distribuée dans le secteur irrigué est évaluée à plus de 2 milliards de dirhams.

### 3.2.2.3 *L'implantation d'unités agro-industrielles*

Sur un autre plan, le développement du secteur irrigué a favorisé l'implantation d'unités agro-industrielles diversifiées, créant ainsi les conditions d'une meilleure valorisation de la production agricole. On dénombre en effet jusqu'ici :

- 13 sucreries d'une capacité totale de traitement des cultures sucrières de 5,03 tonnes/an ;
- 13 laiteries d'une capacité totale de traitement de 1.015 millions de litres/an ;
- plusieurs centaines de stations de conditionnement de fruits et légumes, de conserveries de fruits et légumes et d'entrepôts frigorifiques d'une capacité supérieure à 1.000.000 tonnes/an ;
- des unités d'égrenage de coton, des huileries, des rizeries, etc.

### 3.3. La comptabilité des gaspillages

**Les résultats** obtenus considérés isolément donnent satisfaction sur plus d'un plan. Mais une fois examinés à la lumière de variables clé, ils sont loin de correspondre à une opération à somme largement positive. Tels qu'ils se présentent, ils masquent d'énormes gaspillages dont la comptabilisation s'impose. Les retombées positives de la politique de l'eau se réduisent dès lors à des proportions plus modestes et les déficiences institutionnelles se révèlent plus profondes qu'il n'y paraît. La politique de sous-tarifcation de l'eau d'irrigation favorise pour sa part une utilisation peu efficace de la ressource en même temps qu'une répartition fortement inégale des revenus. Elle exerce par ailleurs une influence négative sur les finances publiques qu'elle contribue à fragiliser et accroît les risques d'une dégradation accélérée des équipements hydro-agricoles.

Un triple constat alarmant s'impose d'entrée de jeu :

Les gaspillages d'eau qui persistent sont tels qu'ils empêchent de satisfaire correctement la demande en eau de l'agriculture. En effet, durant les cinq campagnes agricoles 1989-1994 pour lesquelles existent des données précises, le volume annuel moyen d'eau délivré en tête des secteurs est de 2,6 milliards de m<sup>3</sup>, soit 5.600m<sup>3</sup>/ha aménagé. Quant aux besoins, ils sont estimés à 4,449 milliards de m<sup>3</sup>. Le taux de satisfaction de la demande n'est donc plus que de 60% dans l'ensemble des périmètres. Il diffère toutefois d'une zone à l'autre. Sauf dans les périmètres du Loukkos (137%), de Doukkala (98%) et de Tadla (92%) où il dépasse ou répond presque aux besoins, dans les autres périmètres, en revanche, le taux de couverture est souvent inférieur à 50% : Gharb, Haouz et Moulouya (44%); Ouarzazate (33%) ; Tafilalet (26%) ; Souss Massa (71%). Ainsi, plusieurs périmètres irrigués souffrent d'une pénurie d'eau structurelle qui s'aggrave en période de sécheresse. En 1999/2000, le barrage Mohammed V (Moulouya) a enregistré un déficit de 76% par rapport à la moyenne et le barrage El Kansera (Gharb) un déficit de 80% (cf. tableau n° 9).

**Tableau 9 : Bilan Besoins / Apports annuels d'eau d'irrigation  
1989-1994 en millions de m<sup>3</sup>**

Besoins/Apports	Louk	Gharb	Tadla	Douk	Haouz	Moul.	S- Mas	Tafil.	Ouarz.	Total
Besoins en eau	121	753	912	422	602	506	227	363	541	4.449
Volumes	165	333	840	414	267	225	162	94	178	2.677
Taux satisf.%	137	44	92	98	44	44	71	26	33	60

Alors que les gaspillages d'eau constituent toujours un problème sérieux faute d'orientations publiques clairement définies et appliquées avec détermination, il se dégage des résultats préliminaires d'une étude d'actualisation des bilans hydrauliques régionaux que les ressources en eaux ont été en baisse durant ces dernières années et qu'il s'agit là d'une évolution qui risque de durer. En réponse à cette inversion de tendance- résultat qui porte un coup dur à la Direction Générale de l'Hydraulique et à la fiabilité de ses prévisions (Ministère de l'Équipement)-, la Direction du Génie Rural (Ministère de l'Agriculture) a déjà programmé, dans la plus grande discrétion, une révision à la baisse du potentiel irrigable, ce qui ne s'est jamais produit auparavant. Ainsi, la réduction du potentiel irrigable touchera dans un premier temps 97.580 ha, c'est-à-dire 7,15% de la superficie totale initiale (1.364.250 ha). 91.580 ha relèvent de la grande hydraulique (GY) et 6.000 ha seulement de la petite et moyenne hydraulique (PMH), soit respectivement 10,4% et 1,24% en proportion du potentiel irrigable initial (880.160 ha; 484.090 ha). Dans les grands périmètres, le potentiel irrigable révisé n'est plus que de 788.580 ha au lieu de 880.160 ha à l'origine, et, dans le secteur de la PMH il descend à 478.090 ha au lieu de 484.090 ha. Les réductions de superficie se répartissent inégalement entre trois bassins : celui de l'Oum Rbih avec 43.840 ha (Doukkala, Beni Amir, etc.), celui du Tensift (Haouz Central) avec 30.360 ha et enfin celui de Sebou (Gharb) avec 23.380 ha. Ce programme connaît déjà un début d'exécution. On a arrêté la poursuite des travaux sur les tranches 3 et 4 du Haut Service des Abda-Doukkala qui totalisent 29.000 ha. Les dépenses déjà engagées en pure perte y sont relativement importantes, à commencer par celles qui ont servi à réaliser les ouvrages de tête, (cf. tableau n° 10).

**Tableau 10 : Evolution du potentiel des terres irrigables (hectares)**

	Potentiel initial =	Potentiel révisé &	Ecart
I .GH	880.160	788.580	91.580
Gharb	222.500	199.120	23.380
Haouz	189.920	159.560	30.360
Doukkala	133.600	104.600	29.000
Tadla	117.840	109.000	8.840
Moulouya	77.280	77.280	0



## Étude nationale - Maroc

Souss_Massa	39.900	39.900	0
Ouerzazatz	37.650	37.650	0
Loukkos	33.570	33.570	0
Tafilalet	27.900	27.900	0
II.PMH	484.090	478.090	6.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.364.250</b>	<b>1.266.670</b>	<b>97.580</b>

= : Jusqu'à fin 2000

& : À partir de 2001/2002. Ces chiffres révisés à la baisse n'ont pas encore été rendus publics en 2003.

La dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines atteint des seuils critiques. Ceci ne manque pas d'aggraver la raréfaction des ressources hydriques et de favoriser la propagation de maladies contagieuses. Plusieurs indices prouvent que la qualité des eaux au Maroc est menacée. En milieu urbain, les eaux usées domestiques non épurées portent sur 310 millions de m<sup>3</sup> dont 130 m.m<sup>3</sup> non collectés par les réseaux d'égouts. Quant aux rejets d'eaux usées industrielles dans le réseau hydrographique ou épandus sur le sol, ils sont évalués à 5,7 millions d'équivalent habitants. Les déchets solides ménagers, hospitaliers et industriels eux sont en grande partie déversés dans des décharges non contrôlées situées à proximité de cours d'eau ou d'habitations. La pollution d'origine agricole gagne, elle aussi, du terrain. 8 à 10% environ de l'azote utilisé comme engrais (8.500 tonnes) et 0,5 à 1% des produits phytosanitaires (15 tonnes) polluent les cours d'eau et les nappes phréatiques. A cela s'ajoute l'eutrophisation des retenues de barrages qui menace l'utilisation d'une partie des ressources et/ou augmente le coût de production d'eau potable.

Sous l'effet de ces différents rejets non traités, la pollution des rivières, des eaux du littoral et des plages à proximité des grands centres urbains atteint aujourd'hui un niveau inquiétant. Sauf dans les villes de Rabat (Vivendi-Environnement) et de Casablanca (La Lyonnaise des Eaux) où les problèmes d'assainissement ont commencé à être pris au sérieux par les sociétés concessionnaires, ailleurs les équipements d'assainissement restent très insuffisants. L'état des réseaux urbains est jugé mauvais dans 45% des cas et bon dans 20% des cas seulement. Le taux de raccordement au réseau d'assainissement n'est que de 69% dans les villes de taille moyenne et de 36% dans les centres de moins de 20.000 habitants. En milieu rural, les systèmes d'égout restent largement inconnus. A l'échelle du Maroc, on ne recense encore qu'une soixantaine de stations d'épuration dont 16 seulement sont en état de marche, et, dans le bassin de Sebou, les arrêts des deux principales stations d'épuration sont fréquents à cause des taux élevés de pollution des eaux pendant plusieurs mois dans l'année. En général, les financements consacrés au secteur de l'assainissement ne se situent qu'à hauteur de 25 à 30% des besoins.

### 3.3.1 Les pertes d'eau : manifestations et causes

Les pertes d'eau avoisinent 4 milliards de m<sup>3</sup> par an. Elles portent sur la mobilisation des ressources en eau et, surtout, sur leur emploi. L'eau à usage d'irrigation subit pour sa part plus de pertes que l'eau à usage domestique ou industriel (35% en moyenne dans ce dernier cas).

#### 3.3.1.1 Stade de la mobilisation

La mobilisation des ressources en eau présente de graves déficiences persistantes. Celles-ci concernent les eaux aussi bien superficielles que souterraines et révèlent un gaspillage effréné.

##### a) Les barrages

**La capacité de stockage réelle** des ouvrages hydrauliques est en baisse constante par rapport à leur capacité initiale. Il en est ainsi à cause de l'envasement de nombreux barrages. D'après les indications du plan mort-né 2000-2004, les pertes de capacité par envasement atteignent 60 millions de m<sup>3</sup> par an, soit 0,5% environ de la capacité totale. A cela s'ajoutent les risques d'érosion des bassins versants contrôlés par les principaux barrages qui s'étendent sur 3 millions d'hectares, soit 21% de la superficie totale. En fait, les pertes d'eau sont nettement plus importantes lorsqu'on raisonne non pas par rapport à la capacité « normale » mais par rapport à la capacité utile initiale. En prenant en considération la moyenne des années 1992-1997, les pertes d'eau sont dans ce cas évaluées par défaut à 1 milliard m<sup>3</sup>, ce qui représente plus de 6,8% de la capacité utile initiale globale. Les grands barrages construits avant 1973 sont les plus affectés par l'effet de sédimentation. Ainsi en est-il des barrages Mohammed V, El Kansera, Bine El Ouidane, Moulay Youssef et Mansour Addahbi avec des taux de perte d'eau compris entre 11% et 35%.

**La vétusté de nombreux ouvrages hydrauliques** réduit encore plus leur capacité effective de mobilisation des eaux de surface. La décision d'allègement de la charge en eaux est prise chaque fois que les risques d'accident par défaut de réhabilitation et/ou de maintenance sont jugés sérieux. Une décision pareille n'est toutefois jamais rendue publique. Sur 96 barrages en activité en 1999, 13 barrages datent d'il y a 40 ans ou plus, 11 barrages d'il y a 20 à 40 ans et 6 autres d'il y a 15 à 20 ans. Beaucoup de grands barrages sont d'ailleurs menacés de vieillissement prématuré en raison d'une mauvaise qualité des prestations (études, matériaux et équipements, travaux). Mis à part les aléas de la conjoncture budgétaire et les arrêts de travaux et/ou retards de paiement qui en découlent, qui dit prestations de mauvaise qualité dit souvent corruption...

En 1973 déjà, la Direction de l'Hydraulique reconnaissait l'importance des activités de maintenance et mettait en garde contre toute négligence à ce niveau. Il est précisé en effet que, « si l'objectif de la Direction de l'Hydraulique est de construire des barrages en vue de mobiliser des réserves d'eau dans les différentes régions du Royaume pour assurer l'irrigation d'un million d'hectares, son Service Exploitation a pour objectif de maintenir les ouvrages en état de fonctionnement, d'assurer leur sécurité, de les entretenir pour que leur durée de vie soit maximum. En effet, il serait dangereux de croire qu'un barrage terminé peut-être livré à lui-même, les dangers auxquels il est exposé sont innombrables et à titre d'exemple, nous pouvons citer l'envasement qui est le fléau le plus redoutable et le plus difficile à éviter, le deuxième et non moins néfaste est la détérioration des systèmes électro-mécaniques qui sont pour les barrages ce que sont les poumons pour une personne. L'exploitation qu'il faut comprendre comme un ensemble de travaux et d'interventions continus devint dès l'année 1970 une nécessité afin de sauvegarder le patrimoine national car si une route mal entretenue engendre un malaise pour les usagers, un barrage mal entretenu peut provoquer un danger pour une collectivité et un frein pour l'économie »<sup>(14)</sup>. Presque trois décennies plus tard, les auteurs du plan 2000-2004 n'ont pas manqué de rappeler que « le problème de la réhabilitation et de l'entretien de cette infrastructure hydraulique se pose avec acuité, d'autant plus que les crédits budgétaires consacrés à ces activités ne dépassent pas 30% des crédits nécessaires selon les normes internationales adoptées dans ce domaine »<sup>(15)</sup>. Cela n'a pas suffi à reprogrammer les crédits budgétaires en conséquence. Sur des dépenses d'investissement prévues pour le quinquennat 2000-2004 en faveur de l'hydraulique de 6,618 milliards de dirhams, le montant alloué à la maintenance des barrages n'est que de 318 millions DHS, soit 4,8%. Il ne diffère guère en moyenne annuelle de celui d'il y a dix ans (1990-1993). En dépit de sa faiblesse, il a même été réduit de 24% dans le cadre des lois de finances 2001/2002

---

<sup>14</sup> Ministère des Travaux Publics et des Communications, Direction de l'Hydraulique (décembre 1973), les grands barrages du Maroc, p.45.

<sup>15</sup> Ministère de la Prévision et du Plan, opt. cit., pp. 143-144.

(92/120 millions DHS). L'engagement pris vis-à-vis de l'Union Européenne d'augmenter progressivement les crédits budgétaires d'entretien, en les portant de 43 millions DHS en 2001 à 61 millions DHS en 2004, ne change rien au problème. La priorité est toujours donnée à la construction de nouveaux barrages, surdimensionnés pour certains d'entre eux. S'il en est ainsi c'est parce que de tels projets sont éligibles aux financements extérieurs, mais c'est aussi parce que, ce type de crédits étant fréquemment classé hors budget, des décideurs publics y trouvent leur compte. Un choix pareil qui relègue au second rang les dépenses d'entretien et de réhabilitation, financées elles sur ressources locales, est lourd de conséquences. Non seulement il est à l'origine de pertes d'eau supérieures aux normes, ce qui renchérit le coût de cette ressource vitale et empêche de répondre correctement aux besoins des consommateurs, mais il conduit aussi à la détérioration du patrimoine public à un rythme plus rapide que s'il était régulièrement et correctement entretenu. L'absence au Maroc d'une comptabilité patrimoniale ne permet pas de rendre compte de l'ampleur de ce phénomène de décapitalisation publique et la nécessité d'y remédier n'apparaît plus comme une exigence institutionnelle.

### b) Les eaux souterraines

Ce qui est vrai pour les barrages l'est aussi pour **les eaux souterraines**. Dans ce cas cependant, le gaspillage d'eau résulte d'une exploitation effrénée de la nappe phréatique, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquences néfastes sur l'environnement. Il en est ainsi plus particulièrement du bassin Souss Massa (Agadir-Taroudant-Tiznit). En 1997, les prélèvements annuels sur cette nappe sont en dépassement de 400 millions m<sup>3</sup> par rapport au potentiel exploitable (640/240mm<sup>3</sup>), soit un taux de 167%. Pourtant, les estimations officielles ne prévoyaient qu'un déficit moyen de 43 mm<sup>3</sup>/an sur la période 1990-2040. Dans d'autres bassins également, les prélèvements atteignent la limite ou presque du potentiel mobilisable. Les eaux souterraines du bassin du Sebou sont exploitées à concurrence de 97% , celles des bassins de l'Oum Rbih et de Tensift-El Jadida-Safi à raison de 92% et celles du bassin du Loukkos-Tanger-côte Méditerranéenne à hauteur de 89%. Seuls donc trois bassins sur huit connaissent des taux de prélèvement sans dangerosité pour le moment (bassins Sud-Atlasiques, Moulouya, Bouregreg). Dans l'ensemble toutefois, la pression sur la nappe phréatique gagne constamment en puissance sous l'effet conjugué de la sécheresse, dont la fréquence augmente, et de la pollution, en constante aggravation, des eaux des deux principaux fleuves en particulier (Sebou, Oum Rbih).

### 3.3.1.2 *Stade de la consommation*

Les eaux superficielles ou souterraines mobilisées subissent aussi des pertes élevées une fois atteint le stade de la consommation. L'eau à usage agricole enregistre les pertes les plus importantes. Elles sont évaluées en moyenne sur l'ensemble des bassins hydrauliques à 2,4 milliards m<sup>3</sup>/an, ce qui correspond à 40% environ du volume d'eau fournit à l'agriculture (6Mm<sup>3</sup>). Ce taux atteint 60% dans certains périmètres irrigués. Trois zones concentrent plus des 2/3 des pertes. Le bassin de l'Oum Rbih représente à lui seul 38,4% du volume global des pertes d'eau. La part du bassin du Sebou est de 16,3% et celle du bassin de Tensift de 12,4%. La répartition des pertes d'eau selon l'origine indique également qu'elles se produisent plus à l'intérieur qu'à l'extérieur des exploitations. Le volume des pertes d'eau s'élève à 1,493 milliards m<sup>3</sup> dans le premier cas (61,7%) et à 0,924 Mm<sup>3</sup> dans le second (38,3%), (cf. tableau n° 11).

Tableau 11 : Bilan hydraulique de l'irrigation

Bassins	Volumes Moyens fournis en Mm <sup>3</sup> /an			Pertes en Mm <sup>3</sup> /an		Destination des Pertes			Ecoulement Hors Bassin	Efficacités	
	Surfac	Nap.	Total	Réseau	Parcelle	Exp.	Cours d'eau	Appe		Système	Bassin
Basse Oum Er Rbiâ	404	250	654	84	160	25	138	82	87	0,63	0,83
Souss et Tensift	1.817	385	2.202	393	537	110	517	302	100	0,58	0,90
Sebou	170	305	475	61	86	20	29	98	8	0,69	0,94
Loukkos	519	189	708	89	210	28	122	149	0	0,58	0,96
Sud Atlasique	883	30	913	164	230	44	218	32	58	0,57	0,89
	235	25	260	25	47	7	27	38	24	0,72	0,88
	506	292	798	109	223	33	121	177	0	0,58	0,96
<b>TOTAL</b>	<b>4.534</b>	<b>1.476</b>	<b>6.010</b>	<b>924</b>	<b>1.493</b>	<b>268</b>	<b>1.171</b>	<b>978</b>	<b>277</b>	<b>0,60</b>	<b>0,91</b>

L'équipement des périmètres irrigués pose problème et les gaspillages d'eau trouvent essentiellement leur explication à ce niveau. Les aménagements hydro-agricoles entrepris ne suffisent pas à mettre correctement en valeur le potentiel des terres irrigables. Deux types de décalages empêchent en effet de parvenir à ce résultat. Le premier porte sur les superficies dominées par les barrages comparées aux superficies équipées et le second sur les superficies effectivement irriguées comparées à celles aménagées. Les pertes d'eau s'expliquent aussi autant par un manque d'entretien et de réhabilitation des équipements existants que par l'adoption de techniques d'irrigation inadéquates.

a) Les décalages jumeaux

Ce type de décalage est source d'énormes gaspillages. Il inquiète aussi bien par son ampleur que par ses causes.

### L'ampleur des décalages

Les superficies équipées sont en permanence décalées en baisse par rapport aux superficies dominées par les barrages. L'écart varie d'une période à l'autre mais reste souvent situé à des niveaux critiques. En 1955, il atteignait 67.000 hectares pour une superficie dominée de 132.000ha, soit plus que la moitié (50,76%). En 1972/1973, les terres dominées par les barrages mais non encore équipées couvraient une superficie de 173.000ha. En 2000/2001, ce sont 123.230 ha qui restent à équiper dont 34.190 ha font partie de la petite et moyenne hydraulique (PMH) et 89.040 ha de la grande hydraulique (GH). Rapportés à la superficie dominée, ils représentent respectivement 10,76% (367.860ha) et 11,54% (771.640ha). Au niveau de la GH, ce décalage persiste uniquement dans les périmètres du Gharb essentiellement (96,33%) et du Loukkos dans une moindre mesure (3,67%). Dans le cas du Gharb notamment, 43,1% des terres dominées par des ouvrages hydrauliques n'ont pas encore été équipées (85.770/199.120ha). Pourtant, le barrage Al Wahda, destiné à irriguer 100.000ha supplémentaires dans cette plaine de l'Atlantique, est prêt depuis 1997/1998. En 1973 déjà, la Direction de l'Hydraulique le qualifiait de réalisation « prestigieuse ». Comme il est indiqué dans un document officiel, « à l'horizon lointain se profilent déjà les silhouettes de réalisations prestigieuses, comme celle du barrage M'jara, sur l'Oued Ouergha, affluent du Sebou. Avec ses 2milliards de m<sup>3</sup> de retenue, ce gigantesque ouvrage, digne du souvenir des plus grands bâtisseurs de notre glorieux passé, mettra pratiquement à l'abri des crues la riche plaine du Gharb, tout en y garantissant l'irrigation de 100.000ha nouveaux »<sup>(16)</sup>.

<sup>16</sup> Cf. note n° 14, p. 50.

Un autre type de décalage, souvent passé sous silence, existe entre les superficies aménagées et celles effectivement irriguées. Il exprime un défaut d'équipement interne des exploitations agricoles. Les données chiffrées relatives aux superficies mises en eau sont extrêmement rares mais non moins significatives. En 1967, les terres pleinement mises en valeur occupent une superficie en retrait de 41,6% en comparaison avec celle des terres équipées (71.000/121.545ha nets). En 1958/1959, ce décalage quoique élevé ne dépasse guère 31,3% (59.700/86.959ha). En 1980, il est estimé à 36% pour le périmètre du Gharb et à 17% en moyenne pour cinq autres périmètres (Doukkala, Tadla, Moulouya, Haouz et Loukkos). Actuellement, ce décalage serait descendu à 6% de la superficie nette aménagée, c'est-à-dire déduction faite de la superficie occupée par l'infrastructure de service (routes, canaux d'irrigation, stations de pompage, etc.).

### Les causes

Ces deux types de décalage expriment un état de sous- investissement/désinvestissement patent et occasionnent des pertes de ressources aussi bien naturelles qu'économiques. Leur persistance s'explique par l'incapacité des décideurs publics à apporter des réponses adéquates à trois types de problèmes.

**Le premier problème**, relativement bien connu, a trait à l'exiguïté d'un grand nombre de parcelles ajoutée à la survivance de statuts fonciers peu propices à une mise en valeur rationnelle des terres.

**Le second problème**, moins bien connu, se rapporte à des défaillances institutionnelles et techniques. Il est à ce niveau question de goulots d'étranglement administratifs liés à un manque de cadres suffisamment qualifiés et motivés, à une faible « capacité autonome d'intervention »<sup>(17)</sup> surtout en matière de conception, de gestion et d'évaluation des projets, à la rétention de l'information et à un refus catégorique d'associer la paysannerie à la prise de décisions et encore moins de se plier à la discipline de l'obligation de résultat. Il est aussi question à ce niveau du manque de coordination entre les différents ministères, fournisseurs et entrepreneurs. Deux types de défaillances méritent d'être signalées à ce propos :

- « un manque de synchronisation dans la planification des travaux due elle-même à la dichotomie à l'échelon central entre l'organisme chargé des grands travaux de génie civil (Ministère des Travaux Publics) et l'organisme chargé de l'équipement interne et du réseau de distribution (Ministère de l'Agriculture) » ;
- « un manque de synchronisation dans l'organisation et la conduite des travaux. Une des causes essentielles des retards enregistrés dans les périmètres récemment mis en chantier [...] réside dans l'adoption de méthodes d'exécution des travaux par contrats passés avec des entrepreneurs individuels sur une base horizontale. Ainsi des contrats distincts sont passés pour chaque opération: 1) équipement en réseau de canaux portés, 2) défrichement, 3) épierrage, 4) nivellement, défoncement, réseau quaternaire, 5) remembrement. D'où un mauvais échelonnement et un gaspillage provenant du fait que souvent la préparation du terrain est achevée alors que l'eau ne peut être disponible que dans deux ans ou plus. Etant donné le phénomène d'érosion, cela signifie qu'une grande partie des travaux de nivellement devra être recommencée » (cf. note 7 page 26). Les périmètres en cours d'extension connaissent toujours le même type de problèmes, ce qui tend à augmenter les coûts et à réduire la rentabilité des investissements entrepris.

En plus des deux raisons invoquées jusqu'ici, les décalages jumeaux trouvent leur explication dans **l'état souvent insatisfaisant des finances publiques**. Le rythme d'équipement des terres dominées par les barrages et/ou aménagées est en effet fonction

---

<sup>17</sup> Corm Georges (1982), « L'endettement des pays en voie de développement : origine et mécanismes », in dette et développement, éditions Publisud, Paris, pp.78-81.

des aléas de la conjoncture budgétaire. Ainsi, sur une période de trente cinq ans (1960-1994), la réalisation de presque deux tiers de la superficie aménagée dans les grands périmètres (63,2%) n'a pas pris plus de 13 ans (1968-1980). Cette phase courte est caractérisée, du moins jusqu'en 1977/1978, par une politique budgétaire expansionniste à des degrés divers et un recours sans précédent à l'endettement extérieur. La superficie aménagée durant les plans 1968-1972, 1973-1977 et 1978-1980 a porté sur 256.271 hectares. Elle est passée de 121.545 ha en 1967 à 377.816 ha et a donc plus que triplé. Le rythme annuel d'équipement n'a jamais été aussi élevé, soit 17.934 ha en 1968-1972, 21.127 ha en 1973-1977 et 20.323 ha en 1978-1980. Par contre, durant l'autre phase qui s'étale sur plus de deux décennies (1960-1967, 1981-1994), la superficie aménagée n'a pas excédé 149.258 ha. L'équipement des terres s'est opéré à une cadence annuelle réduite à des degrés variables, soit 4.479 ha en 1960-1964, 4.063 ha en 1965-1967, 7.838 ha en 1981-1984, 7.088 ha en 1985-1990 et 10.153 ha en 1991-1994. Il s'agit d'une période marquée par une politique d'austérité budgétaire plus ou moins sévère. Les années 1981-1992 notamment correspondent à la phase de mise en œuvre d'un plan de stabilisation/ajustement à l'initiative des institutions financières internationales (FMI/BIRD). Un accès limité aux sources de financement extérieures aggravé par l'insuffisance des fonds de contrepartie locale et des pratiques budgétaires rétrogrades ne pouvait donc qu'influencer négativement la part des crédits alloués aux aménagements hydro-agricoles.

Le Plan National d'Irrigation mis au point en 1993 se proposait de rattraper le retard accumulé en matière d'aménagements hydro-agricoles. On prévoyait, à l'horizon 2000, l'équipement de la totalité des superficies dominées par les barrages en service ou en cours de construction. La superficie des terres à aménager s'étend sur 245.500 ha dont 132.000 ha en 1993-1998 et 113.500 ha en 1999-2004. Le coût de l'opération est fixé à 17,8 milliards de dirhams répartis en deux tranches (8,2 et 9,6 MDHS). La première phase n'a été achevée qu'en 2001/2002 et n'a porté que sur 124.650 ha au lieu de 132.000 ha programmés au départ. En outre, l'enveloppe financière est en dépassement pour une superficie inférieure de 7.350 ha. Les révisions de prix à la hausse effectivement appliquées dans le cas de marchés importants ont parfois atteint jusqu'à 20% du coût initial. 84,5% des sources de financement sont d'origine extérieure, y compris les dons de l'Union Européenne (0,4%). La Banque Mondiale ne figure cependant plus parmi les bailleurs de fonds. La réhabilitation des équipements vétustes passe pour elle avant l'aménagement de nouveaux périmètres irrigués. D'ailleurs, même la réalisation des projets de la deuxième phase n'est plus garantie. À l'exception d'un projet de 6.000 ha, tous les autres sont encore rangés dans des cartons faute de financements étrangers. En 2000/2001, 123.230 ha de terres dominées par les barrages en service ne sont toujours pas équipés. La perte de revenus directs qui en découle est d'au moins 1,3 milliards de dirhams par an, ce qui représente en moyenne 2,6% de la valeur ajoutée agricole et 0,5% du PIB. Les allocations budgétaires réduites consacrées durant les dernières années à l'extension des périmètres irrigués ne permettent d'équiper que moins de 3.000 ha/an (300 millions de dirhams environ). À ce rythme, il faudrait plus d'une quarantaine d'années pour pouvoir résorber ce décalage. Un programme conçu pour 10 ans par la Direction du Génie Rural dans la perspective d'une résorption totale du décalage existerait coûterait 12 milliards de dirhams. Encore faut-il arriver à intéresser les bailleurs de fonds arabes en particulier, ce qui paraît peu probable, surtout après la décision prise par le Ministère des Finances d'interdire l'octroi de prêts directs étrangers aux ORMVA.

### b) Le défaut d'entretien et /ou de réhabilitation des équipements

Pour leur part, la maintenance et la réhabilitation des équipements hydro-agricoles influencent grandement le degré d'efficacité de l'utilisation de l'eau. Ceci d'autant plus qu'il existe des normes à respecter dans ce domaine et que le Maroc dispose d'une infrastructure de service assez développée et complexe dont la gestion n'est pas sans présenter de risques. Les grands périmètres sont en effet équipés :

- d'un réseau routier de 10.300km et d'assainissement de 10.000km ;

- de 2.000km d'adducteurs d'une capacité de 346m<sup>3</sup>/S pour ramener l'eau en tête des périmètres;
- de 12.500km de canaux et conduites pour la distribution de l'eau à chaque propriété;
- de 121 stations de pompage d'une puissance installée de 215.000KVA et quelques 100 forages pour l'exploitation des eaux souterraines.

Une proportion relativement élevée de ces équipements est cependant vétuste. Ainsi en 1999, 155.770h, soit près du quart de la superficie aménagée (642.900ha) dans les grands périmètres, sont équipés d'un réseau qui se trouve dans un état de délabrement avancé. L'âge du réseau est supérieur à 50ans sur 43.700ha, compris entre 40 et 50 ans sur 57.000ha et entre 30 et 40 ans sur 55.000ha. Par ailleurs, 240.000 ha (26,8%) sont pourvus d'une infrastructure vieille de 20 à 30 ans, c'est-à-dire obsolète ou presque. Dans le secteur de la PMH, 59,10% de la superficie occupée est restée à l'écart de toute action de réhabilitation/modernisation (196.400/332.300ha).

### c) La faiblesse des dépenses d'entretien

Dans bon nombre de cas, il s'avère que le manque d'entretien, ajouté à la qualité douteuse de l'infrastructure mise en place (études, matériaux, travaux), est souvent à l'origine d'un phénomène d'obsolescence précoce. Des données qui couvrent la décennie 1980-1990 prouvent la faiblesse des dotations budgétaires consacrées à l'entretien. Dans les trois périmètres étudiés, elles sont inférieures à la norme de 50% (Gharb, Moulouya) et 64% (Loukkos). La nécessité de remédier à cette dérive ressort clairement de la « stratégie 2020 pour le développement de l'irrigation ». Etant donné l'impact du niveau de maintenance des équipements hydro-agricoles sur la qualité du service de l'eau et sur la durée de vie des ouvrages, il est primordial que les programmes d'entretien et de maintenance de ces infrastructures s'inscrivent dans une approche normative et que les allocations de ressources soient à la hauteur des exigences » (cf. note n°5). Dans les faits, non seulement les crédits destinés à la maintenance sont restés figés comme par le passé à 7-7,3% du total des allocations budgétaires accordées aux Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), mais en plus ils ne sont jamais consommés dans leur intégralité à temps. On assiste toujours à une accumulation de crédits de report (CR) d'une année sur l'autre. A titre d'illustration, le taux d'utilisation des crédits ouverts en 2002 (y compris les CR) n'a pas dépassé respectivement dans les trois principaux ORMVA 50% (Doukkala), 46% (Tadla) et 33% (Gharb). Bien mieux, l'ORMVA de Doukkala présente depuis 1996/1997 une situation où les crédits de report d'investissement l'emportent en permanence sur les crédits neufs. Ceci témoigne notamment de l'absence de nouvelles structures et de nouveaux modes d'intervention de l'administration. La tendance au Maroc consiste toujours à traiter les besoins d'entretien de manière résiduelle. Les projets d'équipement sont généralement programmés et approuvés en l'absence de prévisions détaillées de leur coût annuel de fonctionnement. Ceci a pour conséquence une sous-utilisation du potentiel productif, une dégradation des équipements existants et en fin de compte une perte de revenu.

### d) La faiblesse des dépenses de réhabilitation

La réhabilitation des équipements vétustes non plus n'a pas retenu suffisamment l'attention des décideurs publics, du moins jusqu'au début des années quatre vingt dix. Les réalisations sont restées en deçà des besoins à satisfaire, occasionnant ainsi des pertes d'eau autant qu'une dépréciation du capital hydro-agricole. Jusqu'en 1994, le gros des travaux de réhabilitation, d'une nature simple d'ailleurs, a bénéficié à la PMH. Sur la période 1968-1994, les aménagements infrastructurels propres au secteur de la petite et moyenne hydraulique ont touché 106.010 ha dont 44.200 ha en 1968-1972 (41,7%) et 19.700 ha en 1991-1994 (18,3%). Ils ne représentent toutefois qu'un tiers à peine de la superficie de ce secteur largement sous équipé. Au niveau des grands périmètres irrigués,

la réhabilitation des équipements n'a concerné durant deux décennies (1973-1994) que 19.453 ha, ce qui équivaut à 4% de leur superficie nette.

L'élaboration en 1993 d'un Programme National d'Irrigation devait permettre de rattraper le retard accumulé en matière de réhabilitation entre autre et d'améliorer ainsi l'efficacité des réseaux d'irrigation. La superficie à réhabiliter et/ou moderniser s'étend sur 204.100 ha dont 138.000 ha relèvent de la PMH (67,6%) et 66.100 ha de la GH (32,4%). La réalisation de ce programme d'un coût de 4,2milliards de dirhams courants est prévue en deux temps, 1993-1998 et 1999-2004. Durant le premier quinquennat, la superficie programmée est de 95.900ha dont 53.800 ha au titre de la PMH et 42.100 ha au titre de la GH. Le tout devant revenir à 1,6MDHS. Durant le second quinquennat, 108.000 ha sont concernés et répartis à raison de 84.200 ha à l'avantage de la PMH et de 24.000 ha à l'avantage de la GH. Leur coût se monte à 2,6MDHS.

L'exécution de ce programme connaît toutefois un grand retard et génère des coûts supplémentaires. Entre temps, le déficit en matière de réhabilitation intégrale et/ou ponctuelle s'est nettement aggravé. En 1999, les équipements de 370.000 ha, soit 38,1% des terres aménagées pour l'irrigation, étaient jugés dans un état critique. A fin 2000, seule la première phase est achevée (66.960 ha) ou en voie de l'être (29.000 ha-PMH Nord). Les projets entrepris dans ce cadre sont financés en grande partie par des ressources extérieures (70,7%) dont celles de la Banque Mondiale en premier (64,7%). Ils ont de plus coûté plus cher que prévu (+13,75%) et produit des résultats qui sont loin de faire l'unanimité. L'exécution de la deuxième phase, quant à elle, est fortement compromise. L'annulation par la Banque Mondiale de 112 millions de \$ sur un prêt accordé à l'origine de 215 millions de \$ au titre du deuxième programme d'amélioration de la grande hydraulique (PAGI.2) fournit une indication en ce sens. En remplacement de la deuxième tranche, la Direction du Génie Rural a mis au point un programme de réhabilitation de la grande irrigation plus modeste étalé sur six ans (2000-2005). Le PRGI dont le coût est estimé à 850 millions de dirhams bénéficie depuis 2001/2002 d'un financement de la Banque Européenne d'Investissement à hauteur de 406 MDHS (40M d'Euros). Pour ce qui est de la BIRD, elle se détourne de la grande hydraulique et s'oriente plutôt vers le financement des projets de développement rural intégré de type PMH qui ont une incidence sur l'amélioration du niveau de vie de la paysannerie. Elle s'apprête ainsi à participer au financement d'un programme de ce genre portant sur une superficie de 62.700 ha. Un « prêt programme évolutif » (Adaptable Program Loan) d'un montant de 32,6M\$ est prévu à cet effet.

e) L'adoption de techniques d'irrigation peu économes en eau

Comme on l'a noté auparavant, 61,7% des pertes d'eau trouvent leur origine au niveau de la parcelle. Les gaspillages d'une ressource aussi vitale s'expliquent pour une part non négligeable par les techniques d'irrigation adoptées. Le mode d'irrigation dominant reste l'irrigation gravitaire avec plus de 80% des superficies irriguées dans les grands périmètres. L'irrigation par aspersion ne couvre, elle, que 14% environ des superficies situées notamment dans les périmètres du Gharb, de Souss Massa et du Loukkos. Elle a connu un essor entre 1973-1980 en prévision d'une accélération du rythme d'équipement et d'une amélioration de l'efficacité d'utilisation de l'eau. Le renchérissement du coût de l'énergie a cependant entravé son développement. La place accordée à l'irrigation localisée, considérée comme la technique la plus économe en eau et en engrais, est encore plus réduite. En 1999/2000, elle ne concerne que 44.000 ha, soit moins de 4% de la superficie irriguée et un rythme d'évolution à peine égal à 2.700 ha/an. Ce taux n'atteint 11% que dans le cas des plantations situées dans les grands périmètres. Autrement, dans l'ensemble, ce mode d'irrigation est nettement moins développé qu'en Espagne ou en Tunisie où il connaît des taux d'application respectifs de 30% et 11%.

L'emploi limité de la technique d'irrigation localisée tient à plusieurs causes. Tout d'abord, le coût élevé des équipements nécessaires à sa mise en place. L'investissement initial à



l'hectare équivaut en moyenne à 30.000 DHS et peut même atteindre 50.000DHS dans les périmètres où l'utilisation de bassins de stockage s'impose en raison de la surexploitation de la nappe phréatique (Souss Massa) ou de la mauvaise qualité de l'eau (Moulouya). Ensuite, la « faiblesse » de la subvention budgétaire à caractère incitatif prévue à cet effet et gérée par le Fonds de Développement Agricole (FDA). Son taux est fixé depuis 1986 à 20% du coût global des équipements pour ce qui est des personnes physiques et à 30% pour ce qui est des groupements. Le paiement des montants correspondants se fait en plus avec beaucoup de retard. Ces deux obstacles restent cependant sans commune mesure avec les difficultés d'accès au crédit pour un grand nombre d'agriculteurs intéressés par l'introduction du mode d'irrigation localisée. Les conditions draconiennes posées à l'éligibilité au crédit ainsi que la précarité des régimes d'appropriation des terres, restée sans solution jusqu'ici- ceci sans omettre la crise que traverse la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA)-, constituent autant de facteurs qui jouent en ce sens. Les taux d'intérêt prohibitifs pratiqués font, eux aussi, changer d'avis à plus d'un agriculteur (11/12% par an). Il en est de même à cause de l'absence de structures administratives et techniques de proximité. Il s'agit en effet d'un mode d'irrigation techniquement exigeant et l'encadrement des agriculteurs devient une nécessité concernant aussi bien le choix du matériel que son installation, son utilisation et sa maintenance.

Afin d'inciter les agriculteurs à recourir plus à cette technique d'irrigation, un nouveau programme vient d'être mis au point en 2000/2001. Il s'étale sur cinq ans et vise à reconverter à l'irrigation localisée une superficie de 114.500 ha. Sur 89.500 ha qui sont du ressort des ORMVA, les plantations couvrent 72.750 ha. La préférence accordée aux plantations est motivée par deux raisons. D'une part, parce que les plantations sont fortement consommatrices d'eau. Dans les grands périmètres, elles sont à l'origine de 40% en moyenne de la demande globale en eau. Cette proportion atteint 76% dans le périmètre du Beht, 73% dans celui du Haouz et 50% dans celui de Moulouya. D'autre part, parce qu'elles exercent un effet d'éviction sur les autres cultures. En période de sécheresse, la demande en eau des plantations, structurellement plus élevée, est satisfaite en premier pour ne pas mettre en péril les cultures pérennes. Durant les campagnes agricoles 2000/2001-2001/2002, marquées par une sécheresse sévère, les plantations se sont vues allouer la quasi-totalité des ressources en eau disponibles dans plusieurs périmètres (Beht, Souss Massa, Moulouya, Haouz). Les plantations constituent de ce fait un gisement important d'économie d'eau. Les économies pouvant être réalisées au niveau de la parcelle par l'adoption d'un système d'irrigation racinaire se situent entre 30 et 40% en comparaison avec les pratiques courantes. Elles sont estimées à 4000 m<sup>3</sup>/ha pour les plantations et à 2000m<sup>3</sup>/ha seulement pour le maraîchage. Au terme de ce programme (2005/2006), elles pourront atteindre 360 à 400 millions de m<sup>3</sup> par an, soit 24,1 à 26,8% des pertes d'eau observées au niveau des exploitations à la fin des années quatre vingt dix. Le coût de ce programme est cependant élevé. Il varie d'une source à l'autre entre 3,8 et 4,7 milliards de dirhams, ce qui revient à dépenser en moyenne entre 33.188 et 41.048 dirhams à l'hectare. Pour améliorer l'attractivité de ce type d'investissement, l'Etat a relevé le taux de subvention à 40% du coût du projet d'irrigation localisée dans les bassins qui connaissent des déficits hydriques chroniques et à 30% dans les autres bassins. On a également mis au point une formule de crédit permettant de financer le montant d'investissement à réaliser dans son intégralité, y compris le préfinancement sur subvention du Fonds de Développement Agricole (FDA). De même, on a opté pour un taux d'intérêt préférentiel fixé à 8,5%/an et renforcé les structures de « conseil rapproché » aux agriculteurs afin de faciliter la mise en place et l'exploitation des projets d'économie d'eau. Les résultats obtenus jusqu'à présent restent toutefois en deçà des prévisions. En 2001, seuls 10.641 ha ont été équipés en matériel d'irrigation localisée. Entre 1986/1987 et 2001, les terres aménagées à cet effet s'étendent sur une superficie de 63.044 ha et le montant des subventions distribuées s'élève à près de 224 millions de dirhams. Au demeurant, pour autant qu'elles laissent sans solution l'épineux problème des garanties qui conditionne l'accès au crédit, les mesures prises ne profitent pour l'essentiel qu'aux gros agriculteurs.

La preuve, jusqu'en 1993, le montant de la subvention budgétaire par exploitation n'était pas plafonné. C'est dire que plus une propriété est vaste, plus le bénéfice tiré des dépenses fiscales est grand. On a attendu 1994 pour le fixer à un niveau excessivement élevé d'ailleurs (2 millions de dirhams). En 2001, on a plafonné expressément la subvention par hectare (12.000 à 23.000 dirhams) et déplafonné implicitement la subvention par exploitation. Une mesure pareille marque un retour à la situation d'avant 1994, apporte la preuve que « rien ne vaut un gouvernement de gauche pour appliquer une politique de droite... », mais laisse de toute façon posé le problème de la contribution des agriculteurs au financement des aménagements hydro-agricoles.

### 3.3.2 *Les problèmes liés à la tarification de l'eau*

D'après les développements qui précèdent, il se confirme que l'Etat éprouve de plus en plus de mal à financer de nouveaux équipements hydro-agricoles et à garantir la pérennité de ceux déjà en place en les maintenant en bon état. Il se confirme aussi que les pertes en tout genre occasionnées par ces difficultés sont considérables. Parmi les principales causes qui sont à l'origine de cette « économie du coulage », la plus déterminante reste le laxisme de l'Etat en matière de tarification de l'eau d'irrigation. En fait, la politique tarifaire est passée par deux phases, une phase de sous tarification systématique qui s'étend de 1955 à 1996/1997 et une phase de rattrapage tarifaire qui débute à partir de 1997.

#### 3.3.2.1 **1955-1996/1997 : la phase de sous- tarification caractérisée**

##### a) Les composantes de la politique de tarification

Les principes de base de la politique de tarification sont définis par le Code des Investissements Agricoles promulgué en 1969. Ceux d'entre eux qui impliquent une mise à contribution des agriculteurs aisés n'ont cependant jamais connu une application correcte. La participation des agriculteurs des périmètres irrigués « aux frais d'équipement externe et interne » engagés par l'Etat est fixée à un plafond de « 40% du coût moyen pondéré des équipements, déduction faite de la part imputable à la production d'énergie électrique ». Elle englobe deux types de participation, une participation directe et proportionnelle au nombre d'hectares de terre valorisée et une redevance annuelle et permanente pour l'usage de l'eau.

La participation directe équivaut à 1.500DHS par hectare de terre irriguée. Elle peut être acquittée en nature (terres) ou en numéraire. Le paiement en nature est envisagé en prévision de la création de propriétés économiquement viables (au moins 5 hectares) et de l'extension du bénéfice de l'irrigation à un grand nombre d'agriculteurs. Quant au paiement en espèces, il peut donner lieu à un crédit de la CNCA accordé à des conditions préférentielles (une durée de 17 ans et un taux d'intérêt de 4%/an). La particularité de la contribution directe est qu'elle n'est pas d'une application généralisée, elle revêt, au contraire, un caractère sélectif. La dispense intégrale joue dans deux cas de figure : en faveur des propriétaires d'exploitations dont la superficie ne dépasse pas 5 ha et en faveur de tous les agriculteurs qui opèrent dans les périmètres irrigués de Tafilalet et de Ouarzazate, situés en pleine zone saharienne. Pour les agriculteurs qui possèdent des propriétés d'une superficie supérieure à 5 ha mais tout au plus égale à 20 ha, l'exemption ne s'applique qu'aux 5 premiers hectares. Seuls donc les agriculteurs disposant de plus de 20 ha sont tenus de payer la participation directe sur la totalité de leur propriété. Comparée à l'ensemble, la proportion des propriétés d'une superficie supérieure à 20 ha ne dépasse pas 20 à 23%.

En plus de la participation directe aux coûts d'équipement, les textes de 1969 instituent une redevance annuelle pour usage de l'eau d'irrigation. Le prix du mètre cube d'eau couvre en principe l'amortissement ainsi que l'intégralité des coûts d'exploitation et d'entretien du réseau externe d'irrigation mais ne tient aucun compte de la valeur de l'eau. Il diffère selon

les périmètres irrigués. Il est le plus élevé dans les périmètres du Gharb, de Oued Mellah et de la Basse Moulouya avec 0,0290 DH/m<sup>3</sup> et le moins élevé dans le périmètre du Haouz avec 0,0225 DH/m<sup>3</sup>. Dans le périmètre de Doukkala, la redevance d'eau est fixée à 0,0270 DH/m<sup>3</sup> et dans celui de Tadla à 0,0240 DH/m<sup>3</sup>. Deux dispositions complémentaires sont destinées à garantir un minimum d'efficacité au système de tarification de l'eau. La première prévoit la révision périodique du prix de l'eau en fonction notamment de l'évolution de l'indice du coût de la vie. La seconde fixe à 3.000m<sup>3</sup> d'eau à l'hectare la consommation minimale à facturer dans la perspective de décourager la sous utilisation des terres irriguées.

En dehors de la redevance permanente, il existe aussi une redevance supplémentaire pour frais de pompage. Celle-ci est due par les agriculteurs desservis par pompage à partir du canal à l'aide de stations de refoulement ou par aspersion à partir du canal principal à l'aide de stations de pompage. Cette redevance oscillait entre 0,094 et 0,151 DH/m<sup>3</sup> au cours de la première moitié de l'année 1984. L'indexation de la taxe de pompage sur les prix est également prévue.

### b) La modicité des tarifs pratiqués

Même en supposant réunies les conditions d'une application rigoureuse des dispositions du CIA relatives à la tarification, les deux catégories de redevance d'eau ne présentent pas une lourde charge pour les agriculteurs. Leur part dans les coûts de production est estimée à environ 12-14% s'agissant de l'irrigation de surface et 19-24% s'agissant de l'irrigation par aspersion. Dans le cas de la participation directe, c'est au maximum 10% environ des coûts d'investissement hydro-agricoles qui sont récupérables. Les données chiffrées peu nombreuses disponibles sur la tarification attestent de la faiblesse de la contribution des agriculteurs aux dépenses engagées par l'Etat dans les grands périmètres irrigués. La participation des bénéficiaires au coût des investissements publics dans la grande hydraulique ne dépasserait pas 1 à 2%. Au début des années quatre vingt dix, les taux de recouvrement annuels se sont élevés en moyenne à 100 dirhams à l'hectare alors que les coûts actualisés d'investissement sont évalués à 5.000 DHS/ha. Ces taux sont encore plus dérisoires si on devait tenir compte des investissements lourds réalisés intégralement à fonds perdus par l'Etat dans le secteur des barrages et des ouvrages de transfert.

Une politique de sous tarification systématique a également prévalu jusqu'en 1996/1997. Elle consacre la faiblesse aussi bien du tarif appliqué que des taux de recouvrement. L'administration se contentait de procéder sur ordre à des réajustements ponctuels et espacés dans le temps. Jusqu'en 1968/1969, on a maintenu inchangée la redevance d'eau d'irrigation uniforme en vigueur depuis 1955 (0,018DH/m<sup>3</sup>). Les tarifs institués par le CIA en 1969 ont pour leur part continué à s'appliquer jusqu'en 1979/1980. La première rupture de tendance se produit en 1980. La redevance d'eau a doublé par rapport à son niveau de 1969. Elle oscille désormais selon les périmètres irrigués entre 0,045 et 0,058 DH/m<sup>3</sup> au lieu de 0,025 et 0,029 DH/m<sup>3</sup> auparavant. Ce réajustement a certes creusé l'écart entre le taux maximum et le taux minimum (28,8% au lieu de 16%) mais ne permet cependant pas d'atteindre le tarif d'équilibre tel qu'il découle d'une évaluation conforme à l'esprit du CIA. En raisonnant par rapport au tarif maximum (0,058DH/m<sup>3</sup>), le taux de sous évaluation se situe d'un périmètre à l'autre entre 25,2% (Massa) et 54,7% (Gharb). Il ne cesse de croître faute d'une application du système d'indexation des redevances pour usage de l'eau d'irrigation sur le taux d'inflation. Au mois de mai 1984, on a procédé à un second relèvement du prix de l'eau à usage agricole dans des proportions comprises entre 64,4% et 63,8%. La redevance est fixée à 0,074 DH/m<sup>3</sup> au minimum (Haouz) et à 0,095 DH/m<sup>3</sup> au maximum (Gharb, Moulouya, Souss Massa et Loukkos), ce qui maintient pratiquement l'écart à son niveau de 1980 (28,4%). On a attendu plus de dix ans pour se décider à procéder à un nouveau rattrapage.

### c) Le faible taux de recouvrement

La modicité du tarif appliqué est aggravée par le fait qu'une proportion élevée des redevances mises en recouvrement reste impayée, ce qui se traduit automatiquement pour la presque totalité des ORMVA par une accumulation d'arriérés et des déficits chroniques financés à coups de subventions budgétaires. Ainsi, en 1993 les coûts du service de l'eau d'irrigation ne sont recouverts qu'à hauteur de 48,6%. À une exception près (Office de Tadla avec un taux de recouvrement de 120,4%), dans les autres ORMVA le déficit de recouvrement oscille entre 20% (Doukkala) et 72,5% (Loukkos) tout en étant souvent supérieur à 61,6%. Dans l'ensemble, les arriérés au titre de l'exercice 1993 à lui seul se chiffrent à 345 millions de dirhams. En laissant de côté l'amortissement, qui est d'ailleurs exclu du calcul de la redevance faute d'une application correcte des dispositions du CIA, les arriérés restent situés à 123 millions DHS. Durant la même année, l'Etat a programmé au profit des ORMVA 165 millions DHS au titre des subventions d'exploitation et 827 millions DHS au titre des subventions d'équipement. Ceci ne signifie pas pour autant que les crédits programmés donnent lieu à des versements effectifs à temps. Les difficultés budgétaires conduisent souvent l'Etat à différer leur paiement, ce qui ne manque pas d'influencer négativement l'activité des ORMVA et de retarder la réalisation des investissements en cours. La capacité d'autofinancement de tous les ORMVA à l'exception d'un seul (Tadla) est pratiquement nulle et même les dépenses de fonctionnement sont couvertes à hauteur de plus de 70% par le budget de l'Etat. Bien plus, la mise à contribution du budget déborde les dépenses d'investissement et/ou courantes pour s'étendre aux dépenses de la dette extérieure. En 1977 déjà, trois Offices figuraient parmi les entreprises publiques les plus endettées et totalisaient un encours de 857 millions de dirhams au titre de la dette extérieure garantie uniquement, soit 9,4% du total (Doukkala, Gharb, Loukkos). En l'absence d'une politique tarifaire conforme à la logique de l'intérêt général et d'institutions chargées de la mettre en oeuvre, le remboursement de la dette est lui aussi pris en charge par le budget public.

#### d) La position de la Banque Mondiale sur la tarification

Force est de reconnaître que les services de la Banque Mondiale ont tout essayé pour ne pas en arriver là. Dans un projet de rapport datant de 1979, il est indiqué que « la question du prix de l'eau d'irrigation fait l'objet d'un examen permanent avec les autorités » et que « le principal problème, en ce qui concerne les projets d'irrigation est l'insuffisance du recouvrement des coûts »<sup>(18)</sup>. Les experts de la BIRD estiment en effet que « les redevances d'eau sont insuffisantes, ne couvrent qu'à raison de 60 à 80% en moyenne les coûts d'exploitation et d'entretien des périmètres d'irrigation ». Pour y remédier, ils recommandent de « porter le taux des redevances d'irrigation et de la contribution d'amélioration foncière à un niveau permettant de recouvrer au minimum les coûts d'exploitation et d'entretien et, si possible, une partie du coût d'investissement » et d'« indexer les redevances pour usage de l'eau d'irrigation sur les prix agricoles ». Aux termes des différents accords de prêt de la BIRD au secteur agricole durant la période 1965-1979, « l'Etat a en effet accepté de percevoir des redevances d'eau d'un montant suffisant pour recouvrer au minimum les coûts d'exploitation et d'entretien, ainsi qu'une part raisonnable des coûts d'investissement fixée en fonction de la capacité de paiement des bénéficiaires et de mettre en vigueur de nouveaux tarifs répondant à ces normes avant la fin décembre 1977. En outre, le gouvernement a accepté, dans le cadre du projet d'irrigation Doukkala I, d'entreprendre un plan de réforme de son système de recouvrement des coûts d'ici à fin décembre 1977 ». En fait en 1979 encore, les recommandations de la BIRD restaient à concrétiser. C'est pour cela que la réaction de la Banque Mondiale ne s'est pas fait attendre. « S'agissant du secteur agricole, la Banque a décidé de ne plus centrer son action sur le financement de grands projets d'irrigation, mais sur des projets d'agriculture destinés à des groupes de populations déterminés. Pour ce qui est des projets d'irrigation, la Banque continuera à mettre explicitement l'accent sur la perception de redevances

---

<sup>18</sup> Banque Mondiale (15 octobre 1979 ; 2 mai 1980), *Rapport (s) sur le secteur agricole au Maroc, problèmes du secteur et stratégie de la Banque*, pp. 23, 25, 26, 40.

suffisantes pour recouvrer les coûts ; avant d'envisager de participer à d'autres projets, il conviendrait de trouver une solution au problème posé par le fait que l'Etat ne respecte, pour aucun des projets financés par la Banque, les clauses des accords de prêts relatives aux redevances d'eau. Conformément à cette stratégie d'ensemble, la Banque concentrera ses efforts sur les projets dont l'objectif sera de réduire les secteurs de pauvreté ». Dans la situation de crise des finances publiques et des paiements extérieurs qui n'était encore qu'à ses débuts en 1979, un tel avertissement ne pouvait guère passer inaperçu. Dans son rapport de 1980 qui n'est que la version définitive de celui de 1979, la BIRD rapporte que des mesures ont été prises par l'Etat dans le sens de ses recommandations. « Le Ministre de l'agriculture a signé, au début de 1980, un décret interministériel portant a) doublement des redevances d'eau, b) triplement de la taxe sur les améliorations foncières, qui sert à recouvrer une partie des coûts d'investissement de l'irrigation, etc.) indexation des redevances d'eau sur un indice des prix. Ces diverses redevances permettront le recouvrement des charges d'exploitation et d'entretien ainsi que 15 à 30% des coûts d'équipement des projets d'irrigation financés par la Banque. L'administration étudie actuellement la possibilité de récupérer un pourcentage plus élevé de ces coûts d'équipement en achetant des terres détenues par les grands propriétaires fonciers dans les périmètres irrigués. Il convient de noter que d'après le rapport d'évaluation du projet d'irrigation Doukkala II, il est peu probable que les exploitants puissent verser plus que les charges d'exploitation et d'entretien, majorés de 30% des coûts d'investissement. L'application de ces augmentations satisfera aux accords conclus par le Gouvernement avec la Banque ». De l'ensemble de ces mesures, il n'y a que celle relative au doublement des redevances d'eau qui a commencé à s'appliquer à partir de 1980 au moment où les autres se sont heurtées à une forte résistance. La pression de la BIRD n'est pas également étrangère à la nouvelle révision à la hausse des redevances décidée en 1984.

e) La position de la Banque mondiale est fondamentalement juste

Toujours est-il que la position de la Banque Mondiale concernant cette question d'importance qu'est la tarification de l'eau à usage agricole est fondamentalement juste. Ceci parce qu'elle est motivée par un double souci : le souci d'efficacité/soutenabilité et le souci d'équité. Ainsi qu'il est précisé dans le rapport de 1980 sur le secteur agricole, « les subventions indirectes pour l'eau d'irrigation nuisent à l'efficacité de l'utilisation de l'eau, dans la mesure où les agriculteurs n'ont pas à prendre en charge la totalité de son coût. Il ressort de l'évaluation des projets d'irrigation marocains effectués par les services de la Banque que les bénéficiaires de ces projets connaissent une amélioration spectaculaire de leurs revenus et qu'il n'est donc pas nécessaire de subventionner l'eau d'irrigation. En plus, fixer les redevances d'eau à un niveau qui ne permet pas de recouvrer les coûts d'exploitation et d'entretien renforce la part des agriculteurs relativement aisés dans la répartition des revenus, et n'est pas favorable à une utilisation efficace de l'eau ». Pas plus tard qu'en 2001, les experts de la Banque Mondiale demeurent convaincus qu'au Maroc « la plupart des politiques sectorielles posent un sérieux problème en termes d'équité ». Ainsi, « dans le secteur rural, les dépenses d'investissement et de subvention favorisent les plus gros exploitants. À titre d'exemple, plus de 70 pour cent du budget d'investissement du Ministère de l'Agriculture est affecté à la grande irrigation, alors que la moitié seulement des coûts d'exploitation et d'entretien sont recouverts auprès des usagers »<sup>(19)</sup>. Il est arrivé même une fois aux services du Ministère des finances de reprendre à leur compte sans le reconnaître la thèse de la BIRD au sujet de la tarification de l'eau d'irrigation. D'après les auteurs du rapport (interne) de la commission financière, élaboré au mois d'avril 1980 dans le cadre de la préparation du plan quinquennal 1981-1985, « il devient urgent pour l'Etat de procéder à la récupération des dépenses énormes qu'il a engagées pour l'équipement des zones irriguées et qui bénéficient généralement à des propriétaires nantis. Cette récupération est d'autant plus justifiée que la contribution des bénéficiaires au titre de l'impôt agricole est minime ».

---

<sup>19</sup> Banque Mondiale (2001), mémorandum au Président..., cf. note n°4, p. 26.

Trois indices au moins confirment le bien fondé de cette thèse farouchement combattue par de nombreux décideurs publics, eux-mêmes propriétaires terriens ou en passe de l'être.

**L'importance des transferts nets budgétaires.** En se basant sur les résultats de l'unique étude monographique réalisée à ce sujet, durant la décennie 1981-1990, sur un montant d'investissement global TTC actualisé à 1990 de 4,5 milliards de dirhams, les agriculteurs du périmètre du Gharb ont bénéficié d'une subvention nette globale à l'équipement de 3,5 milliards DHS, soit 76% du coût global<sup>(20)</sup>. Les transferts nets moyens à l'hectare se montent quant à eux à 38.000DHS. Cette moyenne cache en fait de fortes disparités en raison de l'inégale répartition des terres et des vergers. D'après des indications qui restent à confirmer, environ la moitié de la subvention nette globale aurait bénéficié à moins d'une centaine de propriétaires/exploitants agricoles.

**Une forte concentration de la propriété foncière dans les périmètres irrigués.** C'est ce qui ressort des indications peu nombreuses disponibles sur la question. Concernant le secteur du maraîchage, les exploitations supérieures à 20 ha ne représentent que 6% de l'effectif total (662/11.104) mais s'étendent par contre sur 41,6% de la superficie globale (42.672/102.624 ha). Dans le périmètre du Souss Massa, de loin le plus important (73.000/102.624ha), ces proportions atteignent respectivement 8% (449/5.690) et 47,1% (34.376/73.000 ha). Pour ce qui est en revanche des exploitations tout au plus égales à 5 ha, elles représentent au niveau national 55,2% par leur nombre (6.133) et seulement 16% par leur superficie (16.505 ha). Dans le secteur de l'agrumiculture, les vergers de 50 ha et plus occupent près de la moitié de la superficie totale (48,8%) alors qu'ils ne sont contrôlés que par moins d'un demi-millier d'exploitants. Dans le Gharb, 20% des exploitants monopolisent 88% de la superficie plantée et dans le Souss ces grandeurs sont respectivement de 13 et 80%. Pour ce qui est du secteur de la betterave sucrière où opèrent 75.000 agriculteurs en 1999, 64% des parcelles cultivées ont une superficie inférieure à 1ha. Le recoupement d'informations provenant de multiples sources donne à penser que dans les grands périmètres irrigués à peine 2% des « agriculteurs » qui y opèrent contrôleraient 40% au moins des terres aménagées.

Au Maroc, le phénomène de concentration de la propriété foncière porte la marque de choix politiques. Il importe de préciser à ce propos que l'Etat a favorisé implicitement et/ou explicitement le transfert de plus de la moitié des anciennes terres de colonisation au profit de quelques milliers de personnes issues pour la plus part d'entre elles des rangs de la haute administration et des milieux politiques et syndicaux (environ 500.000 ha sur 1.000.000 ha), que les programmes d'irrigation déjà conçus pour l'essentiel du temps du Protectorat privilégient ces terres et que, étant informés à l'avance des projets publics et de leurs zones d'implantation, bien des décideurs publics n'ont pas hésité à user de leur influence pour amener les petits paysans à leur vendre leurs terres (délit d'initié). Ainsi avant d'être une affaire d'eau, la politique de la grande hydraulique est d'abord une affaire de remodelage des structures foncières dans un sens qui s'écarte de la philosophie du code des investissements agricoles (CIA). Une dérive pareille n'a pas laissée indifférente la Banque Mondiale. Dans le projet de rapport de 1970 intitulé « EVOLUTIONS RECENTES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES DU MAROC », les experts de cette institution ont tenu à souligner que « les modes de propriétés changent depuis l'Indépendance : les étrangers qui possédaient des terres les vendent à des marocains. Un grand nombre de nouveaux propriétaires marocains investissent leurs capitaux dans les plantations d'agrumes qui sont rémunératrices. Par ailleurs, dans les périmètres d'irrigation, les gros exploitants achètent les terres des petits propriétaires alléchés par les prix élevés qu'on leur offre pour des champs susceptibles de devenir irrigués ». De l'avis de ces experts, « étant donné que le Code (des investissements agricoles) se donne pour objectif de créer un maximum de parcelles viables au profit du plus grand nombre possible de familles dans

---

<sup>20</sup> Agro Concept, *Étude de tarification de l'eau d'irrigation au Maroc : cas du périmètre du Gharb*, texte principal, janvier 1994 (étude réalisée pour le compte du ministère de l'agriculture).

certaines périmètres d'irrigation, il apparaîtrait indispensable, à titre de première mesure, d'empêcher dans ces périmètres le transfert des terres aux propriétaires (possédant, par exemple, plus de 5 ha) jusqu'à ce que les décrets d'expropriation des terres aménagées soient publiés et que l'on définisse la superficie à distribuer. On pourra alors envisager de limiter la superficie maximum des propriétés de ces zones à un chiffre à la fois raisonnable et économique »<sup>(21)</sup>.

**En troisième lieu, le traitement fiscal préférentiel réservé au secteur agricole profite en particulier au grand capital agraire et aggrave encore plus les risques de déstabilisation des finances publiques.** Les impôts directs prélevés sur le secteur agricole ne représentaient jusqu'en 1983/1984 que moins de 2% du total des recettes fiscales directes (50 à 60 millions DHS) et à peine 5% des revenus agricoles monétaires nets. Le mode d'évaluation adopté conduit systématiquement à une sous évaluation de la base imposable. Qui plus est, à partir de 1984 ce secteur n'est plus soumis dans les faits à un impôt sur les revenus agricoles qu'il s'agisse de l'impôt général sur le revenu (IGR) ou de l'impôt sur les sociétés (IS). Il bénéficie depuis lors d'une mesure de suspension d'application renouvelée par reconduction. Le secteur agricole échappe par ailleurs à la taxe sur la valeur ajoutée, du moins directement, et n'acquies aucun impôt foncier dont le seul but pourtant est de garantir une meilleure valorisation des terres. Tous les projets de réforme de l'impôt agricole présentés jusqu'en 1983/84 se sont heurtés à la résistance d'intérêts économiques qui ont réussi soit à les rejeter soit à les vider de leur substance <sup>(22)</sup>. Cette résistance explique aussi que l'eau d'irrigation n'est pas payée à son prix.

Pour toutes ces raisons, la politique de sous tarification de l'eau d'irrigation appliquée avec « succès » des décennies durant a réduit l'efficacité des investissements publics massifs réalisés dans le secteur de la grande hydraulique, compromis la soutenabilité de la politique budgétaire et favorisé une concentration excessive des revenus au profit d'un nombre réduit de personnes et/ou familles dont l'influence s'étend à d'autres secteurs. Durant les années soixante dix et la décennie 1986-1995, la disponibilité de financements extérieurs alternatifs et/ou parallèles relativement importants rendait sans effet les recommandations de la Banque Mondiale en matière de tarification de l'eau. Dans le même temps, les rangs des bénéficiaires des programmes d'irrigation grossissent et la résistance à une révision à la hausse des tarifs de l'eau s'organise et devient difficile à vaincre.

### 3.3.2.2 1997-2002/2003 : la phase de rattrapage tarifaire

Le niveau et la structure des tarifs appliqués à l'eau d'irrigation en 1996/1997 sont révélateurs de la persistance d'une politique de sous tarification caractérisée. Deux remarques éclairantes s'imposent en ce sens. Premièrement, la redevance appliquée ne permet pas de couvrir les coûts récurrents du service de l'eau sur près de 60% de la superficie aménagée des grands périmètres irrigués (coûts d'exploitation, d'entretien et d'énergie de pompage). Deuxièmement, la couverture de l'amortissement des investissements réalisés dans le secteur de la grande hydraulique est jusqu'ici assurée par l'Etat dans son intégralité, ce qui va à l'encontre de ce que prévoit le Code des Investissements Agricoles. Il s'ensuit donc que la faiblesse des redevances n'incite pas les usagers à une utilisation efficace et valorisante de l'eau d'irrigation. Il s'ensuit également que la situation financière de la plupart des ORMVA est loin d'être viable, ce qui se traduit en permanence par une forte pression sur le budget de l'Etat. Sur la période 1993-1996/1997, l'autofinancement n'a représenté que 1,7% du montant global des investissements publics consacrés à la grande hydraulique (108/6.375 millions de dirhams). L'incapacité des ORMVA à honorer leurs engagements extérieurs accroît encore plus la

---

<sup>21</sup> Banque Mondiale (sept. 1970), opt. cit., cf. note n° 4, pp. 40-42.

<sup>22</sup> Berrada Abdelkader (1981), « L'impôt agricole au Maroc : raison d'être et rendement socio-économique et financier », revue juridique, politique et économique du Maroc, Rabat, n° 11, pp.151-157. Berrada, A. (1984), « À propos de la réforme fiscale au Maroc », RJPEM, n° 15, pp. 75-106.

pression qui s'exerce sur les finances publiques. Pour faire face à une situation on ne peut plus critique, on a adopté et mis en œuvre un **Plan de Rattrapage Tarifaire (PRT)** à partir de 1997.

### a) Les grandes lignes du PRT

Le PRT s'inscrit dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur de l'Eau au Maroc-MEDA II. Il s'est fixé comme objectif essentiel la généralisation progressive, à l'ensemble des périmètres irrigués, de la couverture des coûts d'exploitation, d'entretien et d'énergie de pompage de l'eau. L'application graduelle de cette mesure s'étale sur 6 ans. Pour faciliter l'adaptation des agriculteurs aux nouveaux tarifs, on a opté pour un plafonnement annuel des augmentations à 0,03 dirham par m<sup>3</sup>. Il a également été décidé d'indexer les tarifs de l'eau d'irrigation sur l'indice du coût de la vie, ce qui rompt avec la pratique en vigueur jusqu'en 1996/1997. Au terme du PRT, on s'attend à ce qu'il soit mis fin au déséquilibre financier du service de l'eau. Jusqu'à présent, huit ORMVA sur neuf souffrent de ce problème. À première vue, les résultats obtenus jusqu'à fin 2001 paraissent encourageants. Le PRT a permis d'étendre l'application du nouveau tarif, qui englobe les charges récurrentes d'exploitation, d'entretien et de pompage, à près de 240.000 ha. En tenant compte des 300.000 ha déjà soumis au système des coûts récurrents avant 1997, le nouveau tarif, indexé à deux reprises (1997 et 2001), intéresse désormais 540.000 ha situés dans les grands périmètres irrigués. Il ne reste donc que 67.000 ha, c'est-à-dire 11% des superficies aménagées, où les tarifs en vigueur ne permettent pas encore de couvrir les charges récurrentes du service de l'eau dans leur intégralité. Parallèlement, on a enregistré une amélioration des émissions des redevances d'eau de près de 160 millions de dirhams durant les trois campagnes agricoles 1997/1998-1999/2000.

### b) Les limites du PRT

Il n'en demeure pas moins que sur **d'autres plans**, d'une importance cruciale, les résultats se font attendre. Il en est ainsi de l'intégration, sans cesse reportée, du coût des investissements hydro-agricoles externes (y compris les barrages et les ouvrages de transfert) dans le calcul de la redevance d'eau. Il en est de même de l'élimination de l'écart, maintenu jusqu'ici dans certains périmètres irrigués, pourtant fortement déficitaires, entre le tarif à appliquer et le tarif d'équilibre. Ainsi, dans le périmètre de Moulouya, le tarif retenu est inférieur au tarif d'équilibre à concurrence de 18,3% (Haut Service) et de 17,7% (Garet) ; dans le périmètre du Loukkos, le taux de sous estimation est de 24,6% (Rmel-Drader) ; enfin, dans le périmètre de Souss-Massa, il oscille entre 34,4% (Souss-Amont) et 20,2% (Massa). En outre, le succès du plan de rattrapage tarifaire ne se mesure pas uniquement à la publication d'arrêtés interministériels portant sur l'augmentation des redevances de l'eau d'irrigation, il se mesure aussi et surtout au paiement effectif des redevances mises en recouvrement. Or, depuis l'entrée en vigueur du PRT, les taux de recouvrement des coûts récurrents non seulement se situent à des niveaux moins élevés que par le passé, mais, en plus, ils sont en chute libre. Ils sont tombés de 58% en 1999 à 51% en 2000 et 2001, perdant ainsi 7 points de pourcentage en si peu de temps. Les arriérés accumulés en 2001 s'élèvent à 486 millions de dirhams, soit trois fois plus qu'en 1993 (163MDHS). Ils représentent également au moins le double des crédits budgétaires d'investissement nets d'amortissement de la dette extérieure alloués aux ORMVA durant la même année (grande hydraulique). L'engagement pris par le Maroc vis à vis de l'Union Européenne d'apurer la totalité des arriérés dans un délai de cinq ans et d'améliorer le taux de recouvrement des redevances facturées de 10% par an n'aura donc pas été suivi d'effet (57% en 2001, 63% en 2002, etc.). En conséquence, la situation financière des ORMVA, à l'exception d'un seul (ORMVA de Tadla), ne fait qu'empirer. Ils continuent à recourir à l'Etat aussi bien pour résorber les déficits de fonctionnement que pour financer les aménagements hydro-agricoles et faire face aux charges de la dette extérieure. Ces dernières sont devenues tellement lourdes que l'Etat les déduit de la subvention d'équipement qu'il accorde aux ORMVA, ce qui réduit d'autant les fonds budgétaires réservés à l'investissement. Pas plus tard qu'en 2002, le remboursement des prêts extérieurs a absorbé 44,2% des crédits



budgétaires d'investissement alloués aux ORMVA et affectés aux aménagements hydro-agricoles (635/1437 millions de dirhams). Ce taux est de 74% dans le cas de l'office de Doukkala qui reste le plus gros débiteur (413/558 MDHS). Durant la même année, les déblocages au titre des emprunts extérieurs n'ont porté que sur 470MDHS (dont 52 MDHS de dons), ce qui dégage un solde d'emprunts extérieurs net négatif de 165MDHS. Pour ce qui est de l'office de Doukkala, le solde négatif se monte à 380MDHS. Et plus l'Etat fait preuve de laxisme en matière de recouvrement des redevances d'eau facturées, plus la crise financière des ORMVA s'amplifie et les risques d'un désengagement précipité deviennent réels. Déjà, la privatisation de deux projets d'irrigation est sur le point d'aboutir. Il s'agit du projet de sauvegarde de la zone agrumicole d'El Guerdane dans la plaine du Souss (10.000 ha) et du projet de la zone centrale de la TTI du Gharb (26.320 ha). Ces opérations du type Build Operate Transfert (BOT) devraient permettre « de mobiliser l'investissement privé pour la réalisation de projets publics d'irrigation » et d'affranchir les ORMVA « des tâches d'exploitation et de gestion des réseaux publics d'irrigation ». Le choix s'est porté sur la Société Financière Internationale (SFI), en tant que « Conseiller Principal du Gouvernement d'Alternance », pour conduire à bien l'opération de « mise en concession de la réalisation et la gestion des équipements hydro-agricoles des deux projets ». Il se trouve cependant que même dans ce cas on exige de l'Etat qu'il subventionne une partie des investissements à réaliser. Pour cela, 1 milliard de dirhams seront prélevés sur le « Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social », lui-même alimenté par les recettes de privatisation de sociétés de télécommunication notamment. Ceci revient tout simplement à sacrifier les opérations de réhabilitation du réseau et/ou de réduction de l'écart entre les superficies dominées par les barrages et les superficies irriguées, qui sont de loin plus urgentes et susceptibles de profiter à un nombre bien plus élevé d'agriculteurs. Pourtant, à l'origine (2001), cette enveloppe financière devait servir à étendre l'irrigation aux terres dominées par les barrages mais non encore aménagées (800 MDHS) et à améliorer le rendement des cultures céréalières (200 MDHS) <sup>(23)</sup>. Les principaux bénéficiaires de la « politique des grands barrages » tiennent ainsi « à se faire payer par l'Etat les bases indispensables à leur expansion ». Ce point de vue est celui de technocrates éclairés et cette façon de faire la traduction en actes de la maxime « ce qui est bon pour General Motors est bon pour l'Amérique ». Malgré tout, les performances du secteur irrigué restent limitées.

### 3.3.3 Les performances limitées du secteur agricole irrigué

Les indices les plus significatifs en ce sens intéressent les taux d'intensification et de rendement, la contribution au commerce extérieur, la masse salariale distribuée et les effets induits sur d'autres secteurs de l'économie.

#### 3.3.3.1 Le taux d'intensification et les rendements

Calculé pour cinq campagnes agricoles (1989/90-1993/94), le taux moyen d'intensification n'atteint que 99% alors qu'il devrait se situer à 120%, soit un écart à rattraper de 21 points de pourcentage. Cet écart se situe à des niveaux nettement plus élevés dans les périmètres de Souss Massa (51pts), du Loukkos (39pts) et de Moulouya (32pts). Les rendements effectifs des principales cultures sont eux aussi décalés en baisse par rapport aux rendements réalisables. Le gap est de 38% pour ce qui est de la canne à sucre, de 29% pour ce qui est des agrumes et du coton, de 26% pour ce qui est des céréales d'automne et de 21% pour ce qui est de la betterave à sucre.

Dans le cas des plantes sucrières notamment, la baisse des rendements obtenus qui se confirme depuis 1998, ajoutée à une régression des superficies cultivées aggrave les difficultés d'approvisionnement des unités de traitement. Il s'ensuit forcément une sous

---

<sup>23</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, *Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics*, projet de loi de finances 2001, p. 22.

utilisation des capacités de production dans des proportions jugées alarmantes (supérieures ou égales à 50% entre 1998 et 2002) est un manque à gagner important pour l'économie.

### **3.3.3.2 La participation au commerce extérieur et la croissance de la production agricole**

La participation des produits agricoles, en provenance du secteur irrigué pour une large part, au commerce extérieur marocain souffre d'un certain nombre de faiblesses qui ont tendance à perdurer. Le déficit de la balance commerciale agricole non seulement persiste mais se creuse davantage. Le taux de couverture des importations par les exportations agricoles de 53% en 1997/1998 est descendu à 52/51% les deux années d'après avant de chuter à 40% en 2000/2001. La part de marché du Maroc dans les exportations mondiales de produits agro-alimentaires est restée figée autour de 0,3% entre 1987 et 1997. Elle stagne également autour de 2,3%/2,4% relativement à un groupe de 13 pays émergents, mais régresse par contre de 0,54% à 0,47% en prenant en compte le marché européen qui absorbe l'essentiel des exportations agricoles.

Selon les services du Ministère de l'agriculture, « la production agricole dans les périmètres irrigués a augmenté à un rythme moyen de 8% par an depuis 1960 ». En fait, tout porte à croire que ce taux de croissance est surestimé. Le taux de progression effectif ne permet pas en tout cas de compenser les performances médiocres du secteur agricole non irrigué qui lui retient peu l'attention des pouvoirs publics alors qu'il regroupe l'essentiel des terres agricoles utiles (87%) et des producteurs (88 à 90%). La dernière « note de réflexion stratégique » de la Banque Mondiale sur le secteur agricole, préparée d'ailleurs par des cadres marocains recrutés par cette institution, est symptomatique à cet égard. Elle révèle notamment que sur la période 1986-2000, la croissance annuelle moyenne du PIB agricole réel est négative (- 0,5%). « En outre, le secteur agricole est devenu plus vulnérable aux conditions climatiques, elles-mêmes caractérisées par des sécheresses plus fréquentes. En découlent des fluctuations annuelles grandissantes de la production qui augmentent la vulnérabilité de la population rurale. La faible croissance du secteur agricole est un facteur déterminant des dynamiques de pauvreté au Maroc- on rappelle qu'environ deux tiers des pauvres vivent en milieu rural »<sup>(24)</sup>. L'évolution négative plus accentuée de la valeur ajoutée agricole par habitant est encore plus significative de ce déclin. Un tel résultat est d'autant plus préoccupant que le taux de croissance démographique ne cesse pourtant de décroître. Sur la période 1991-1998, la baisse de la valeur ajoutée agricole « s'établit à 1,8% en moyenne par an. Un facteur qui a très certainement contribué au freinage de la productivité et de la croissance est la baisse du niveau de l'investissement privé. Supérieur à 5% du PIB au milieu des années 80, ce taux se serait réduit de plus de 50% dans la décennie 90 ; la baisse étant particulièrement nette à partir de 1991 ». Les difficultés d'accès au crédit dans une conjoncture de crise prolongée et mal gérée par l'Etat ont sans doute joué en ce sens. Comme il est indiqué dans les documents du plan mort-né 2000-2004, « l'activité de la CNCA a connu une régression durant la période 1991-1998, puisque sa clientèle a nettement régressé en passant de 141.000 à 62.000 durant cette période. De même, les crédits alloués au secteur agricole ont chuté de 4 à 1,5 milliard de DH. Cette régression s'explique par le niveau élevé de la dette des agriculteurs, dû aux effets de la sécheresse et aux taux d'intérêt élevé. En outre, la part des crédits à moyen et long termes a connu une baisse, en passant de 37 à 23% »<sup>(25)</sup>. Le programme de retraitement de la dette des agriculteurs mis au point en 1999-2001 a saigné à blanc le budget public sans pour autant améliorer le taux d'éligibilité au crédit dans les proportions requises ni écarter les risques de banqueroute de la CNCA considérée, encore il y a quelques années par un

---

<sup>24</sup> Banque Mondiale (26 juin 2001), cf. note n° 4, p. 5, 7.

<sup>25</sup> Ministère de la Privatisation et du Plan, opt. Cit., tome 2, deuxième partie, *les secteurs productifs*, pp.33-34.

haut responsable de la BIRD, comme « un exemple mondial de gestion, de vision d'avenir et de réussite économique et sociale »<sup>(26)</sup>.

Toujours est-il que le niveau moyen de productivité agricole au Maroc devient une source d'inquiétude. Dans ce pays, on compte 6,3 habitants seulement par actif agricole contre 11,4 en Tunisie, 27,2 en Espagne et 53,9 en France, ce qui donne la mesure des progrès qui restent à accomplir.

### **3.3.3.3 La masse salariale distribuée et les effets sur le reste de l'économie**

La masse salariale distribuée dans le secteur de la grande hydraulique est, elle aussi, considérée par les auteurs de la « Stratégie 2020 pour le développement de l'irrigation » comme un indice de performance concluant. Cela ne semble guère évident une fois examinés le niveau des salaires pratiqué et la composition de la main d'œuvre employée. Le salaire minimum agricole garanti est fixé à un niveau faible et n'est pratiquement pas respecté en dehors des périodes de pointe (3 à 4 euros/jour). La main d'œuvre employée est en majorité féminine et/ou infantile. On estime à près de 550.000 les personnes âgées de moins de 16 ans mobilisées dans l'agriculture, l'élevage et les activités forestières, soit 90% des enfants ruraux en activité. Une proportion d'entre elles est victime de l'échec scolaire. L'emploi salarié dans ce secteur se singularise aussi par l'absence d'un système de sécurité sociale effectivement appliqué. Les grands périmètres irrigués constituent ainsi un espace de dumping social par excellence. La « loi d'airain des salaires » de F. Lassalle y a largement cours et les exportations agricoles sont placées à l'abri de la « clause sociale ».

Les auteurs de la « Stratégie 2020 pour le développement de l'irrigation » estiment également que « la réalisation de l'infrastructure d'irrigation et des travaux connexes a d'importantes retombées sur les secteurs de travaux publics, de l'industrie et des services notamment de l'ingénierie ». Dans la plus part des cas cependant, les marchés de travaux et d'études juteux restent l'apanage de sociétés étrangères ou mixtes. D'ailleurs, sauf pour ce qui est des fonds d'origine arabe en général, l'accès aux financements extérieurs est souvent subordonné au recours à des firmes étrangères pour la réalisation de projets hydrauliques (barrages, équipements hydro-agricoles). Même lorsque le choix de l'entreprise n'est pas imposé directement, il est rare qu'un appel d'offre international soit remporté par une firme locale. Sur des marchés réalisés entre 1981 et 1991 d'environ 2 milliards de \$, la part des entreprises étrangères est évaluée à 83%. Les études y figurent à hauteur de 12,3% et les travaux et/ou équipements à hauteur de 87,7%. Les dépenses directes en devises exprimées en valeur relative sont estimées à 59% pour ce qui est de l'ingénierie et à 45% pour ce qui est des travaux et équipements. Ces grandeurs qui reflètent une tendance lourde permettent donc de relativiser l'impact positif des investissements consacrés au secteur de l'eau d'irrigation sur le reste de l'économie. Celui-ci se révèle encore plus réduit à l'idée qu'il s'agit d'un espace d'intérêts souvent antagonistes où la corruption est largement tolérée. En 1973 déjà, T. Zaamoun, alors Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture puis Secrétaire d'Etat, n'a pas hésité à en parler ouvertement en affirmant que « de réelles irrégularités existent, la bonne entente entre certains cadres et certaines sociétés d'études et certaines entreprises de génie civil, basée parfois sur une certaine complaisance réciproque passivement acceptée ne peut permettre une sérénité de conscience et une qualité de service rendu. Certains cadres vont très loin dans cette complaisance en participant activement mais d'une façon occulte à l'activité de ces sociétés d'études ou de ces entreprises ». Et T. Zaamoun, ingénieur du génie rural de son état, de conclure : « il est nécessaire d'assainir la situation en vue de permettre à l'administration de travailler efficacement pour l'action publique, dans un cadre cohérent, responsable, où un contrôle rigoureux de la qualité du services rendu est

---

<sup>26</sup> Lettre envoyée par Daniel Ritchie, directeur département Maghreb et Iran, à Rachid Haddaoui, directeur général de la CNCA, en date du 30 décembre 1993. Un exemplaire de cette lettre m'a été remis par un haut cadre de la CNCA.

impérieux et où les intérêts de l'Etat et du monde rural sont sauvegardés »<sup>(27)</sup>. L'honnêteté de cet ancien préparateur du Lycée Saint-Louis lui a valu son poste et il ne s'est trouvé aucun haut responsable par la suite, pas même les deux militants de gauche qui ont présidé aux destinées de ce ministère entre 1998-2002, pour dénoncer ce fléau et encore moins le combattre. D'ailleurs, on s'explique aisément que les coûts d'investissement à l'hectare dans les grands périmètres irrigués soient toujours aussi élevés. L'analyse de la Banque Mondiale sur le sujet reste valable même si elle remonte à 1968. Pour les experts de cette institution, fortement présente au Maroc, les coûts des aménagements hydro-agricoles « sont élevés non seulement par rapport aux coûts des projets d'irrigation dans les autres pays mais également par rapport aux bénéfices susceptibles d'être tirés des recettes pour lesquelles existent des perspectives raisonnables »<sup>(28)</sup>. Certes, des raisons tenant à l'extrême morcellement des terres, à la faible production d'électricité ou au choix de techniques hautement capitalistiques ne sont guère étrangères aux coûts excessifs à l'hectare des terres irriguées, mais elles ne sont pas les seules à entrer en ligne de compte et ne constituent à vrai dire que la partie visible de l'iceberg... L'hostilité à peine voilée de la haute administration à la déclaration de patrimoine en dit long à ce propos.

---

<sup>27</sup> Zaamoun Taieb, « Communication faite le 27 juin 1973 devant 160 cadres du ministère », annexe III, p. 26, archives personnelles de T. Zaamoun. *Concernant le fléau de la corruption*, cf. également Oualalou F. (1973), note n° 66, p.51. Berrada A., « *Politique budgétaire et financement du grand capital privé au Maroc* » (1980), RJPEM, n° 7, p. 68.

<sup>28</sup> Cité par A. Bellout, note n° 7, p. 26.

### CONCLUSIONS

Les développements consacrés au secteur de l'eau au Maroc sont loin d'être complets. Il n'empêche qu'ils permettent d'établir un diagnostic inquiétant une fois pris en compte les exigences du développement durable. La gestion publique de cette ressource vitale qu'est l'eau et des activités qui en dépendent présente des faiblesses structurelles manifestes auxquelles il va falloir remédier.

#### 1. Rappel des principales faiblesses de la politique conduite jusqu'ici

##### 1.1. Manque de cohérence

Il s'agit tout d'abord d'une politique qui **manque de cohérence**. Ce défaut de cohérence patent découle en premier lieu du fait que le décideur public s'est pendant longtemps attaché à construire des barrages, souvent de grande taille, qu'à garantir un emploi judicieux des ressources en eaux qu'ils permettent de mobiliser. A cela s'ajoute en second lieu le fait de privilégier, en matière de gestion de la demande d'eau, les agriculteurs par rapport aux ménages et aux autres consommateurs. Concernant l'approvisionnement des ménages en eau potable, le décideur public fait peu de cas des besoins de la population rurale ; il en est de même de la population urbaine qui vit dans les bidonvilles et les quartiers « d'habitat clandestin ». Le défaut d'une gestion intégrée de l'eau tient par ailleurs au fait de s'employer à produire plus d'eau qu'à lutter contre les différentes formes de pollution qui affectent sa qualité et la rendent impropre à la consommation. Dans l'ensemble, la place de second rang réservée aux dépenses récurrentes en comparaison avec les dépenses d'investissement, confirme pour sa part l'absence d'une vision cohérente. L'insuffisance persistante des dépenses de développement humain et scientifique comparées aux dépenses d'investissement matériel ne signifie pas autre chose.

Force est de reconnaître qu'au Maroc la gestion publique de l'eau est, sous bien des rapports, prisonnière de «la politique du spectaculaire»<sup>29</sup> et que cette dernière est par définition réfractaire à l'analyse économique. Or, justement, comme le souligne S. Kuznets, le but de l'analyse économique est «de procurer à l'action politique des bases plus efficaces que celles que fourniraient des impressions non vérifiées qui risqueraient de refléter l'intérêt de certains groupes».<sup>30</sup> Quand l'autorité publique est pensée sur le mode d'une propriété que l'on détient et non d'une fonction que l'on sert, l'analyse économique est réduite au rang d'un simple gadget.

##### 1.2. Coût excessif

La gestion publique de l'eau souffre d'une autre faiblesse, à savoir **son coût excessif**. Celui-ci est lié tantôt à un excès et/ou un défaut d'infrastructure économique, tantôt à des capacités administratives et techniques déficientes, tantôt à des choix technologiques inadéquats. Les pertes en tous genres associées à ces distorsions sont élevées. D'autres coûts occultes proviennent de ce que beaucoup de politiques et de technocrates ne voient dans les projets publics que des occasions de profit sans rapport avec leur rentabilité économique ou sociale. C'est pour cela qu'ils jettent leur dévolu sur les projets susceptibles de bénéficier de financements extérieurs d'origine arabe en particulier.

La place démesurée des crédits étrangers dans le financement du secteur de l'eau et surtout les conditions peu favorables qui caractérisent l'octroi d'une proportion élevée

---

<sup>29</sup> Consulter entre autres : Lewis W. A. (1971), *La théorie de la croissance économique*, Payot, Paris, p. 409. Guillaume, M. (1974), « *Contradictions sociales et planification des équipements collectifs* », in *Planification et Société*, Presses Universitaires de Grenoble, pp.282-307.

<sup>30</sup> Kuznets, S. (1972), *Croissance et structure économique*, Calmann-Levy, Paris, p.17.

d'entre eux expliquent pour leur part le coût excessif de cette politique. La gestion publique de l'eau produit également d'autres effets néfastes qui se font sentir en permanence aussi bien sur les équipements hydro-agricoles que sur les milieux naturels et humains.

### 1.3 Manque d'équité

Elle présente une autre faiblesse structurelle, à savoir **qu'elle est loin d'être équitable**. La gestion publique de l'eau pose problème en termes d'équité dans la mesure où la préférence de l'Etat va surtout aux gros exploitants, aux ménages urbains « solvables », aux zones du « Maroc utile », aux grands barrages destinés essentiellement à l'irrigation, etc. Les finances publiques portent fortement la marque de ces choix qui s'écartent largement des exigences du développement durable. La crise profonde qu'elles traversent n'est pas étrangère à la logique de socialisation des coûts et de privatisation des bénéfices. A moins de tirer les leçons de l'échec de telles pratiques, l'effet boomerang ne s'arrêtera pas de sitôt. Quand le visa devient le rêve de la vie pour les jeunes et les moins jeunes, l'Etat n'a de choix que de se résoudre à monter deux chevaux à la fois, celui du développement économique et social et celui de l'égalité économique.

## 2. Perspectives d'avenir

Afin d'imprimer au secteur de l'eau une orientation favorable au développement durable, une série de réformes s'impose d'urgence. Il importe dès lors de redéfinir les priorités publiques dans un domaine d'une importance capitale, d'élaborer une politique de financement et de tarification conséquente et de procéder à des aménagements institutionnels majeurs.

### 2.1. Redéfinition des priorités

La redéfinition des priorités répond à la nécessité de combler le déficit persistant en matière d'eau potable et d'assainissement, de mettre correctement en valeur le patrimoine hydro-agricole existant et de préserver les ressources hydriques. Le recentrage des activités de l'Etat en ce sens n'est toutefois concevable que moyennant un gel des programmes d'extension des grands périmètres irrigués et de construction de nouveaux barrages à cette fin. La baisse des réserves en eau constatées durant la dernière décennie au Maroc rend d'ailleurs indispensable une mesure pareille. Encore faut-il arriver à vaincre la résistance des groupes d'intérêt publics et privés influents qui tirent avantage des investissements publics de cette nature? Une action concertée des acteurs internationaux du développement durable et des principaux bailleurs de fonds est de nature à affaiblir l'influence de ces lobbies.

#### 2.1.1 L'eau potable et l'assainissement

En milieu rural, environ la moitié de la population n'a pas encore accès à **l'eau potable**. Concernant l'autre moitié, ce qu'on ne précise pas c'est qu'elle est loin d'être approvisionnée régulièrement en raison de la fréquence des coupures d'eau dans plusieurs localités en été surtout. En milieu urbain, par contre, le taux de desserte moyen est d'environ 90%. En fait, ce taux descend à 70% dans les grandes villes et à 60% dans les villes moyennes lorsqu'on prend en compte la population périurbaine. De même, le nombre des villes qui connaissent des coupures d'eau durant l'été augmente sans cesse.

Le déficit actuel en matière d'eau potable demeure donc important. Il est chiffré à quelques 350 millions de m<sup>3</sup> par an. L'accroissement de la population rend chaque année les besoins à satisfaire sur ce plan nettement plus élevés encore. À l'horizon 2010, le volume supplémentaire d'eau potable à fournir atteindra 500 millions m<sup>3</sup> au lieu de 350 mm<sup>3</sup> actuellement (y compris les besoins de l'Administration et de l'industrie et du tourisme).

La satisfaction des besoins en eau potable et industrielle d'ici à l'an 2010 passe par un plan d'action intégré. Il s'agit en même temps de réduire les pertes d'eau courante constatées et

d'accroître les capacités de production. Le taux de pertes en eau enregistré dans de grandes villes où opèrent des régies publiques est de 35%. Il dépasse ainsi la moyenne internationale et ne connaît pratiquement aucune amélioration. Le réseau d'adduction d'eau courante est généralement en mauvais état faute non seulement de crédits d'entretien et de réhabilitation suffisants, mais également de travaux correctement exécutés ou de matériaux et d'équipements de bonne qualité. On estime à 5 milliards de dirhams au minimum le coût des investissements nécessaires pour ramener le taux de pertes de 35% actuellement à 20% en 2010. Malgré tout, la satisfaction des besoins en eau courante reste dans une large mesure tributaire d'investissements d'extension de capacité. Il faudrait pour cela mobiliser plus de ressources en eau superficielle et/ou souterraine et ne pas écarter aussi, en complément, la solution de traitement des eaux usées. La construction de nouveaux barrages de taille moyenne ou petite destinée essentiellement ou exclusivement à l'approvisionnement régulier des villes en eau à usage domestique et industriel s'avère nécessaire. Le programme d'alimentation du monde rural en eau courante en cours de réalisation depuis 1995 (PAGER) doit lui aussi faire l'objet d'une attention plus grande et drainer plus de fonds. Le programme d'extension de capacité à réaliser d'ici l'an 2010 nécessite une enveloppe au moins égale à 15 milliards de dirhams.

Les besoins en matière **d'assainissement liquide** sont encore plus importants. Le schéma directeur d'assainissement liquide de 1994 (SDAL) n'a que partiellement été suivi d'effet. L'infrastructure d'assainissement fait cruellement défaut en milieu rural. Il en est de même dans les espaces urbains qui regroupent les bidonvilles et les quartiers d'habitat «clandestin». Pour le reste, les réseaux d'assainissement sont mal entretenus quand ils ne sont pas vétustes. Toujours est-il que les eaux usées d'origine domestique ou industrielle échappent pour l'essentiel aux opérations d'épuration. La pollution de l'eau constitue d'ailleurs au Maroc la principale source de dégradation de l'environnement et les pertes annuelles à ce titre sont évaluées à 16 milliards de dirhams sur un total de 20 milliards. Mis à part les villes où opèrent des sociétés concessionnaires étrangères (Casablanca, Rabat-Salé, Tanger et Tétouan), un programme d'urgence en matière d'assainissement pour la période 2004-2010 coûterait 22 milliards de dirhams environ dont 8 milliards affectés au milieu rural et 5 milliards au bassin de Fes-Sebou, de loin le plus important et le plus pollué du pays. La conservation des ressources hydriques dans des proportions jugées sans danger pour les milieux naturel et humain est à ce prix.

Au total donc, 42 milliards de dirhams seront nécessaires sur la période 2004-2010 pour pouvoir répondre correctement aux besoins en eau des ménages et de l'industrie et réduire au minimum les risques de maladies et de dégradation de l'environnement liés à la pollution des ressources hydriques. Ceci revient pratiquement à accroître de 75% en moyenne annuelle les montants affectés actuellement à ces activités et à multiplier par cinq ceux affectés à l'assainissement.

### 2.1.2 *Le patrimoine hydro-agricole*

Une gestion intégrée des ressources en eau compatible avec une stratégie de développement durable repose aussi sur une mise en valeur appropriée du patrimoine hydro-agricole et foncier existant. Plusieurs actions complémentaires conditionnent la réalisation de cet objectif d'ici l'an 2010. Il convient tout d'abord **d'équiper les terres dominées par les barrages mais non encore aménagées**. Celles-ci s'étendent sur près de 120.000 hectares qui relèvent pour les trois quarts de la grande hydraulique et pour le quart restant de la petite et moyenne hydraulique. Au niveau des grands périmètres, il est surtout question de la zone du Gharb dont la mise en eau est prévue à partir du barrage Al Wahda achevé en 1997/1998. Le rythme d'aménagement annuel doit de ce fait être porté de 3.000 hectares actuellement à 17.000 hectares à partir de 2004. Le coût global de ce programme est évalué à 12 milliards de dirhams. Dans le cas d'espèce, qui dit extension des terres irriguées ne dit pas construction de nouveaux barrages. Il s'agit plutôt de rentabiliser et le barrage Al Wahda et les terres dominées par ce barrage. Tout projet de

construction de nouveaux barrages destinés exclusivement ou principalement à l'eau d'irrigation doit donc être gelé. C'est le cas notamment du barrage Mechraâ Lahjar dont le coût global est estimé à 4,3 milliards de dirhams et le financement proposé aux gouvernements libyen et russe.

Parallèlement à l'aménagement des terres dominées par les barrages, une action d'envergure s'impose en faveur **d'une réduction des pertes d'eau à usage agricole**. Depuis plusieurs années déjà, les pertes d'eau se chiffrent à 3,5 milliards de mètres cubes, soit approximativement l'équivalent de 23% de la capacité normale de l'ensemble des barrages et 50% de leurs réserves en eau au 10 janvier 2002. Les gaspillages d'eau observés dans la durée s'expliquent autant par l'envasement des barrages (1 milliard m<sup>3</sup>) que par des conditions peu propices à un emploi judicieux d'une ressource aussi vitale (mauvais état des réseaux d'irrigation, systèmes et/ou techniques d'irrigation inadéquats, régimes fonciers désuets: 2,5 milliards m<sup>3</sup>). La réalisation d'une économie d'eau de 1,2 milliards m<sup>3</sup> à l'horizon 2010 coûtera 8 milliards de dirhams environ. Il sera question d'opérations aussi bien de désenvasement des barrages et de réhabilitation intégrale et/ou ponctuelle de réseaux/systèmes d'irrigation (canaux, digues, bornes d'irrigation, réseaux d'assainissement, équipements hydromécaniques et électromécaniques des stations de pompes, équipements d'irrigation localisée, etc.) que de maintenance et de remembrement des terres.

Dans l'ensemble, un programme de valorisation du patrimoine hydro-agricole adapté autant que faire se peut aux exigences du développement durable nécessitera 20 milliards de dirhams sur la période 2004-2010. Mis à part les dépenses de désenvasement et de protection des bassins versants, les crédits d'investissement (nets d'amortissement de la dette publique extérieure) alloués chaque année aux aménagements hydro-agricoles devront donc tripler par rapport à leur niveau de 2002 (794/2,5 milliards de dirhams) et présenter une structure plus équilibrée. La préservation des ressources en eau occupe une position de premier rang dans le cadre du plan d'action proposé. Le secteur de la petite et moyenne hydraulique se voit lui aussi accorder une attention plus grande.

### 2.2. Adoption d'une stratégie de financement intégrée

La réalisation du programme de mise à niveau du secteur de l'eau est inconcevable en l'absence d'une stratégie de financement intégrée. Ceci suppose tout d'abord une prise en compte des besoins pluriannuels de financement aussi bien de l'offre que de la demande d'eau. L'évaluation des besoins de financement ne doit pas se limiter par ailleurs aux seules dépenses d'investissement stricto sensu mais inclure également les dépenses récurrentes qui conditionnent leur efficacité.

Une stratégie de financement intégrée suppose au préalable de **reconsidérer les modes de financement en vigueur jusqu'ici**.

Depuis plusieurs années déjà, l'Etat éprouve de plus en plus de difficultés à répondre aux besoins de financement du secteur de l'eau. Cela tient d'une part à ce que l'amortissement de la dette extérieure absorbe chaque année une proportion sans cesse élevée des dépenses d'investissement publiques comptabilisées au profit de ce secteur. Cela tient d'autre part à ce que les flux nets des emprunts extérieurs publics sont négatifs. Cela tient enfin à un système de tarification minorée de l'eau d'irrigation, au faible taux de recouvrement des redevances facturées et à la suspension de l'application de l'impôt agricole depuis 1984.

#### 2.2.1 Les sources de financement extérieures

Jusqu'ici, dans le secteur de l'eau, l'idée qui revient souvent est que bon nombre de projets sont choisis essentiellement en raison de leur éligibilité au financement extérieur plutôt que de leur utilité. « L'une des tâches du gouvernement c'est de mobiliser le maximum de



concours extérieurs », pour ce faire, « nous adaptions nos programmes à leurs conditions de financement », ces propos d'un ancien ministre marocain des finances, nommé récemment gouverneur de la banque centrale, expriment un point de vue largement répandu. Cette façon de penser et d'agir est lourde de conséquences. L'aide publique au développement n'a concerné que peu de projets à haute priorité économique et sociale. **La nécessité se fait sentir de lui réserver une place beaucoup plus grande parmi les sources de financement extérieur (2/3, 1/3)**. L'eau est à ériger au rang de « bien public global ». L'aide publique au développement doit dans ces conditions servir en priorité aussi bien à garantir l'accès de la population pauvre aux besoins de base (eau potable, assainissement) qu'à réduire la pollution d'origine hydrique et améliorer les conditions de production des agriculteurs qui relèvent du secteur de la petite et moyenne hydraulique. 2 milliards d'euros seront nécessaires dans ce but pour la période 2004-2010. Sur ce total, 1,5 milliards d'euros se présentent sous forme de subventions communautaires ciblées au budget de l'Etat et 0,5 M.E. sous forme de prêts de longue durée (30/40 ans) accordés à des taux d'intérêt modiques (inférieurs à 1%/an) à l'instar de ceux de l'agence Allemande KfW. La création d'un **Courant d'Opinion** favorable à l'accord de libre échange Maroc-UE et aux valeurs démocratiques est aussi à ce prix. Cela ne fait aucun doute, qui dit satisfaction des besoins de base dit bien être et, partant, paix sociale.

Afin d'améliorer l'impact positif des concours étrangers, **le financement des dépenses récurrentes doit occuper une place à part entière**. Celles-ci visent en particulier à remettre en l'état les équipements existants et à améliorer la qualité des services rendus. Dans le même ordre d'idées, pour s'assurer de l'emploi efficient des crédits octroyés, **une coordination renforcée des programmes de financement du secteur de l'eau s'avère indispensable**. Il s'agit d'une coordination à la fois verticale et horizontale ; la première intéresse les bailleurs de fonds étrangers dans leur diversité et la seconde les pourvoyeurs de fonds étrangers et l'administration marocaine. L'absence dans les deux cas d'une structure chargée de coordonner les programmes «d'aide» est à l'origine de nombreux dérapages dont les couches sociales économiquement faibles sont pratiquement les seules à en subir les conséquences. Au Maroc, les opérations de cofinancement, pourtant relativement nombreuses, ne doivent pas faire illusion. Elles ne dépassent pas en général le stade d'une coordination superficielle. La coordination, pour aboutir à des résultats probants, doit intéresser aussi bien la conception que la gestion et l'évaluation des programmes d'investissement publics. Elle doit également englober les sources de financement locales, à commencer par les fonds de contrepartie.

### 2.2.2 Les sources de financement locales

Les sources de financement extérieur conditionnent la réalisation du programme d'action élaboré pour la période 2004-2010 mais ne viennent qu'en complément des sources de financement locales. L'ampleur des besoins qui restent à satisfaire dans le secteur de l'eau dicte l'adoption d'une stratégie claire en la matière. Le financement de l'eau potable et de l'assainissement ne se pose pas dans les mêmes termes que le financement de l'eau à usage agricole. Dans le premier cas notamment la demande sociale ne doit pas être sacrifiée à la demande solvable et la résorption du déficit constaté à ce niveau, loin de se réduire à un problème de tarification appropriée, est surtout tributaire d'un financement public soutenu.

#### 2.2.2.1 L'eau potable et l'assainissement

Actuellement, un marocain sur trois en moyenne et un habitant sur deux en milieu rural sont privés d'eau potable. De même, l'infrastructure d'assainissement ne concerne que trois marocains sur cinq en moyenne. **Dans la mesure où il s'agit généralement d'une population pauvre, l'offre d'eau potable et d'assainissement ne peut être assurée progressivement que par les dépenses publiques**. Pour autant que les coûts des investissements publics dépassent les possibilités de la population pauvre, il est donc hors

de question de les répercuter sur cette catégorie d'usagers. L'affectation à cette fin d'une partie des recettes générées par la privatisation de sociétés publiques est à préconiser. Elle permettra de répondre à des besoins fondamentaux sans avoir à lever de nouveaux impôts. Dans un premier temps déjà, 5 milliards de dirhams pourront être prélevés sur les 14 milliards dhs procurés par la cession de 80% du capital de la Régie des Tabacs au groupe international Altadis. Dans le même ordre d'idées, l'affectation d'office d'ici à l'an 2010 du moins de 15% de la part des collectivités dans le produit de la TVA (1 milliard de dirhams environ par an) au financement de l'infrastructure d'eau potable et d'assainissement est à préférer à d'autres emplois d'une utilité douteuse. D'ailleurs, il n'y a pas meilleur moyen pour un élu local de gagner la confiance des citoyens. Les programmes d'investissement de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) et des régies de distribution d'eau et d'électricité demeurent exagérément prisonnières des contraintes de la demande solvable. Ils sont donc à revoir.

La même remarque vaut pour ce qui concerne **le système de tarification d'eau potable et d'assainissement en vigueur**. La détermination des tarifs est fonction de trois tranches de consommation trimestrielle fixées la première entre 0 et 24m<sup>3</sup>, la seconde entre 24 et 60m<sup>3</sup> et la troisième au-delà de 60m<sup>3</sup>. Le tarif est en augmentation d'une tranche à l'autre. Celui relatif à la première tranche est fixé à un niveau relativement bas en réponse en principe à des considérations d'ordre social : éviter de pénaliser les ménages à revenus faibles ou modestes. Dans les faits, ce système de tarification présente deux limites de taille au moins. Tout d'abord, il masque une fiscalisation excessive à des degrés divers. Les tarifs appliqués aux différentes tranches sont grevés d'une multitude de taxes, à savoir la taxe sur les travaux et frais d'intervention dont le taux est de 20%, la TVA sur les prestations de services au taux de 14% et celle sur la consommation d'eau au taux « réduit » de 7%. Par contre, le taux de la TVA sur l'assainissement équivaut à 0%. Les tarifs de l'eau consommée par les ménages urbains comprennent en outre une surtaxe de solidarité affectée au financement du programme d'adduction d'eau en milieu rural. Le système de tarification en cours est, d'autre part, peu favorable aux ménages urbains à revenus faibles ou modestes. Paradoxalement, la consommation d'eau de cette catégorie de la population citadine relève dans une large mesure de la deuxième et/ou troisième tranche dont les tarifs sont plus élevés. C'est que, étant plusieurs familles à occuper une seule et même habitation, la pratique du compteur commun est courante. Il s'agit en plus de familles souvent nombreuses. La limite supérieure de la première tranche (24 m<sup>3</sup> par trimestre) est par conséquent facilement dépassée. Une autre anomalie de ce système de tarification tient au fait que la population citadine aisée est moins touchée par les tarifs plafonds qui s'appliquent à partir d'une consommation trimestrielle par compteur supérieure à 60m<sup>3</sup>. L'arrosage des jardins privés entre autre grâce à l'eau de puits lui revient nettement moins cher.

**Afin de rendre le système de tarification en vigueur économiquement et socialement viable**, il importe dans un premier temps (1) d'harmoniser et d'alléger la fiscalité portant sur l'eau potable et l'assainissement, (2) de relever la première tranche à 40 m<sup>3</sup>/trimestre et par abonné tout en l'exonérant de la TVA quand la consommation totale ne dépasse pas ce seuil, (3) enfin de ramener à 50 m<sup>3</sup>/trimestre au lieu de 60 m<sup>3</sup> le niveau de consommation qui marque le passage de la deuxième à la troisième tranche. Le maintien de la surtaxe de solidarité, voir son élargissement à l'assainissement dans le seul but de faciliter l'accès de la population rurale à des besoins de base sont également à préconiser. Son champ d'application ne doit cependant couvrir que la deuxième et troisième tranches de consommation (plus de 40 m<sup>3</sup>/trimestre). Ces mesures ne sauraient toutefois suffire à garantir la pérennité du réseau d'eau potable et d'assainissement en milieu rural et, partant, l'approvisionnement régulier de la population. L'institution au titre de la TVA d'un taux majoré de 35% sur les produits de luxe pourrait rapporter à l'Etat de quoi faire face à ce besoin. À noter que depuis la suppression du taux majoré en 1993 (30%), les articles de luxe sont imposés au même taux que les produits de grande consommation (20% depuis

1996 contre 19% auparavant), ce qui est en contradiction totale avec le principe d'équité fiscale et sociale<sup>31</sup>. La mesure proposée vise à porter le taux de la TVA de 20 à 35% s'agissant uniquement des articles de consommation somptuaire dont la liste doit être mise à jour. Et c'est le produit de cette taxe de luxe qui doit être affecté dans sa totalité à la couverture des frais aussi bien de maintenance et de réhabilitation de l'infrastructure existante que de préservation du milieu naturel et d'amélioration de la qualité de l'eau potable (850 à 900 millions de dirhams environ par an, soit l'équivalent de 85/90 millions d'euros).

### 2.2.2.2 L'eau d'irrigation

Au niveau de ce secteur également, la politique de l'Etat s'écarte largement d'une stratégie de développement durable. Elle manque notamment de transparence et d'équité. Au cours de la décennie écoulée, les périmètres de la petite et moyenne hydraulique, qui regroupent approximativement 180.000 agriculteurs dont beaucoup manquent de moyens, n'ont drainé que 9,2% des ressources publiques affectées aux aménagements hydro-agricoles. Alors que la PMH s'étend sur une superficie aménagée de quelques 333.000 hectares, soit la moitié de la superficie équipée des grands périmètres irrigués, les crédits publics qui lui sont réservés ne dépassent pas en moyenne 220 millions de dirhams sur la période 1995-1999/2000. Ils accusent même une forte baisse depuis 2001 (200 MDHS) en comparaison avec 1996/2000 (244MDHS). **Une action plus soutenue des pouvoirs publics s'impose donc en faveur de la PMH dans le but de garantir une meilleure utilisation/conservation des ressources hydriques et un niveau de vie décent aux paysans.** Concrètement, la réduction de la pauvreté en milieu rural est à ce prix. Les dépenses « à fonds perdus » pour l'Etat au bénéfice de ce secteur devront atteindre au moins le triple de leur montant actuel, soit 600 MDHS/an au lieu de 200 MDHS. En principe, dans la mesure où le Fonds Hassan II, alimenté exclusivement à partir des recettes procurées par la privatisation de sociétés publiques, est excédentaire, le financement de ces dépenses se pose en termes d'affectation. Il suffit qu'une décision intervienne en ce sens. Or, là réside justement le problème puisque les priorités de l'Etat sont autres. On a ainsi, à titre d'exemple, jugé plus utile de consacrer 400 MDHS aux dépenses occasionnées par la candidature du Maroc pour l'organisation de la coupe mondiale de football 2010. Ce montant vient s'ajouter aux 250 MDHS déjà dépensés en 1999/2000 dans la course à la candidature de 2006 et alimentés grâce aux recettes de privatisation. Il ne peut être mis fin à ce type de dérives qu'en subordonnant l'octroi de l'aide publique au développement à un emploi judicieux non seulement des concours extérieurs mais aussi des ressources locales. Le plan de route pour le développement de Monterrey n'écarte d'ailleurs pas cette nécessité. L'Union Européenne est en mesure d'imprimer aux relations privilégiées qu'elle entretient avec le Maroc une marque plus favorable au développement durable. L'accord de libre échange est à revoir en conséquence. La réaffectation pluriannuelle des dépenses publiques est à concevoir de telle sorte à rendre l'action de l'Etat suffisamment efficace et équitable.

À la différence du secteur de la PMH, mais toujours au nom des règles d'efficacité et d'équité, **dans les grands périmètres irrigués, le problème du financement se pose en termes de transfert du gros des charges supportées par le budget de l'Etat aux exploitants.** Le transfert s'opère à des degrés divers par le biais de la tarification de l'eau d'irrigation et de l'impôt agricole.

Tel qu'il est conçu et appliqué, **le système de tarification pêche par un défaut d'efficacité et d'équité**<sup>32</sup>. La sous tarification est source d'énormes gaspillages d'eau. Elle

---

<sup>31</sup> Berrada, A., préface à l'ouvrage d'El Akkouchi (2000), A., *Fiscalité et compétitivité de l'entreprise industrielle au Maroc*, Omnia, Rabat, pp.23-25.

<sup>32</sup> Pour des développements relatifs à cette problématique complexe de tarification de l'eau à usage agricole, voir entre autres : Newberry, D. (1988), «Agriculture taxation : the main issues », in the theory of taxation for developing countries, edited by David

s'apparente par ailleurs à une subvention déguisée dont tirent essentiellement profit les gros exploitants. Plusieurs indices prouvent qu'en dépit du rattrapage tarifaire décidé en 1996/1997, l'eau à usage agricole est encore loin d'être payée à sa valeur, ce qui maintient le gros des crédits alloués aux aménagements hydro-agricoles à la charge de l'Etat (80% en moyenne). Ainsi, sur 27 zones tarifaires que compte le Maroc, 12 sont restées à l'écart de tout réajustement tarifaire depuis 1997/1998, y compris celui qui prévoit l'indexation des redevances d'eau d'irrigation sur le taux d'inflation. De même, dans 5 zones, les tarifs appliqués sont inférieurs aux tarifs d'équilibre sous prétexte que les capacités de paiement des agriculteurs sont limitées. En tout cas, jusqu'à présent, les tarifs retenus ne couvrent pas, à des degrés divers, les charges récurrentes du service de l'eau dans leur intégralité, à savoir les frais d'exploitation, d'énergie de pompage et d'entretien du réseau d'irrigation. Les tarifs d'équilibre et effectifs sont en outre calculés abstraction faite du coût des investissements publics réalisés et des intérêts de la dette, ce qui revient à subventionner sans raison valable les gros exploitants et à compromettre à la longue la pérennité de la ressource et des équipements hydro-agricoles. Les taux de paiement des redevances mis en recouvrement sont pour leur part faibles, ce qui se traduit par une accumulation d'arriérés sans cesse élevés et limite la portée des mesures de réajustement tarifaires. En 2001 déjà, le montant des arriérés était estimé par défaut à 500 millions de dirhams, soit pratiquement l'équivalent des redevances facturées émises durant la même année. Les registres comptables des ORMVA, rarement consultés, portent encore les traces d'arriérés qui remontent à plus d'un quart de siècle et qui attendent d'être apurés. Il se trouve qu'une grande part des créances en souffrance est à mettre au passif des exploitants influents, ceux là même qui tirent le plus parti des dépenses publiques et réalisent des bénéfices confortables. L'engagement pris par le ministère des finances, dans le cadre de Meda II (programme d'ajustement structurel du secteur de l'eau), de mettre en application «un plan d'apurement total sur 5 ans de l'ensemble des arriérés de paiement des redevances dues aux ORMVA» est resté sans suite. Bien au contraire, ce ministère évite d'entrer en conflit avec les gros débiteurs de l'Etat et préfère pour le moment puiser dans les recettes substantielles générées par la privatisation pour faire face aux charges de la dette extérieure des ORMVA. Les crédits d'investissements publics réservés aux aménagements hydro-agricoles s'en trouvent réduits d'autant, ce qui se traduit par des pertes en tous genres. Ainsi, on a mis 7 ans pour réhabiliter 40% seulement des bornes d'irrigation sous pression défectueuses (3700 sur 9500 à réhabiliter) et en 2001/2002 les pertes techniques des ORMVA avoisinaient encore 37% des ressources en eau prélevée.

**Une orientation favorable au développement durable reste donc à imprimer à l'action de l'Etat. Celle-ci passe par l'adoption d'un système tarifaire qui intègre les différentes composantes du coût de l'eau.** Il s'agit à la fois des dépenses récurrentes et d'investissement, y compris celles relatives à la préservation de la ressource et de l'environnement ainsi qu'au paiement des intérêts de la dette. Il importe également d'instaurer un mécanisme d'indexation automatique des tarifs de l'eau sur le taux d'inflation. Une application en bonne et due forme de ces dispositions aboutirait à doubler les tarifs actuellement en vigueur, soit 0,34 dirhams/m<sup>3</sup> au minimum et 1,28 dirhams/m<sup>3</sup> au maximum. Des approvisionnements insuffisants et/ou irréguliers en eau risquent toutefois de pénaliser les agriculteurs et de compromettre en conséquence le succès d'une politique tarifaire efficace et équitable. Des normes sont à définir en ce sens et les dépenses publiques doivent présenter une structure et atteindre un niveau tels que les besoins en eau des exploitants puissent être garantis à temps et dans les quantités requises.

**L'impératif d'efficience et d'équité impose par ailleurs à l'Etat d'abroger la mesure de suspension de l'application de l'impôt agricole qui dure depuis 1984.** Dans les périmètres irrigués, les revenus agricoles ont connu une nette amélioration et l'impôt ne commence à jouer qu'à partir d'un seuil d'exonération fixé à 20.000 DHS par an, sans

---

Newberry-Nicholas Stern, a World Bank Research Publication, Oxford University Press, pp.381-382. Wade, R. (1979), « the social response to irrigation : an indian case study », Journal of Economic Development Studies, vol. 16, n° 1, pp.3-26.

compter les abattements substantiels prévus en faveur de certaines productions agricoles. Toutefois, afin d'écartier tout risque d'imposition sans rapport avec les résultats de la campagne agricole, la règle de la cotisation minimale ne doit plus jouer dans ce cas. La compensation des pertes liées à des conditions climatiques défavorables (sécheresses, inondations, etc.) est plutôt fonction d'un système d'assurance généralisé que de la suppression de l'impôt agricole. Outre sa fonction financière et redistributive, l'impôt agricole est censé aussi favoriser un emploi judicieux des ressources naturelles (eau, terre, etc.) et c'est ce qui compte le plus.

**Considéré dans son ensemble, le programme d'action élaboré pour la période 2004-2010 vise à imprimer au secteur de l'eau une orientation favorable au développement durable. Ce résultat est toutefois tributaire d'un renforcement des capacités organisationnelles de l'Etat autant que de ses compétences administratives et techniques au niveau national comme au niveau régional<sup>33</sup>. Il ne peut également être atteint que moyennant l'adoption de méthodes de travail participatives qui associent les citoyens au processus de prise de décision dans ses différents stades (élaboration, mise en œuvre, évaluation). Enfin, s'engager résolument dans la voie du développement durable revient avant tout à faire grand cas de la thèse selon laquelle « la création d'une société saine, où les tensions et les injustices sont réduites au minimum, réclame que, même au début, la croissance ne prenne jamais le pas sur le « social » ». <sup>34</sup> Pour ce faire, l'Etat se doit d'être décentralisé et démocratique.**

---

<sup>33</sup> Lewis W. A., note I, pp.389-433. (1968), *Développement économique et planification*, Payot, Paris, pp. 111-112. Stern N.H. (1992), *Le rôle de l'Etat dans le développement économique*, Payot, Lausanne, pp. 41-79. Evans, P. (1992), « *the State and the Politics of Adjustment* », in the *Politics of Economic Adjustment*, edited by Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, New Jersey, pp.137-181. North D.C.-Thomas R.P. (1980), *L'essor du monde occidental*, Flammarion, Paris, pp.7-30. Entelis, J.P. (1989), *Culture and counterculture in Moroccan politics*, Westview Press, Boulder.

<sup>34</sup> Lewis W.A. (1968), p. 182. Stern N.H. (1992). Myrdal, G. (1970), *Le défi du monde pauvre*, Gallimard, Paris, pp.57-88, 209-266. Sachs, I. (1977), *Pour une économie politique du développement*, Flammarion, Paris, pp.281-287. Perroux, F. (1981), *Pour une philosophie du nouveau développement*, les Presses de l'Unesco, Paris. Sen, A. K. (1997), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, London, pp.485-508. Rawls, J. (2002), *Théorie de la justice sociale*, éd. du Seuil, Paris, pp.299-374. Chenery et autres (1977), *Redistribution et croissance*, Puf. Robinson, J. (1977), *philosophie économique*, Gallimard, pp.93-95.



**CO-OPERATION AND THE MOBILISATION  
OF FINANCIAL RESOURCES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
IN THE MEDITERRANEAN**

**NATIONAL STUDY – CROATIA**

**S. TISMA**





# CONTENTS

SUMMARY .....	1
1. Background .....	1
1.1. Financing and main stakeholders .....	2
1.2. Roadblocks noticed .....	5
1.3. Recommendations .....	6
2. Identification of the main challenge linked to coastal sustainable development financing .....	8
2.1. Main economic activities in the coastal areas .....	9
2.2. Legal framework for sustainable development management of the coast and islands .....	10
3. Institutional structure responsible for financing the sustainable development in the coastal area .....	12
3.1. State budget and extra-budgetary funds .....	12
3.2. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (MEPPP) .....	14
3.3. Ministry of Development and Reconstruction (MDR) .....	17
3.4. Ministry of Tourism (MT) .....	17
3.5. Ministry of Culture (MC) .....	18
3.6. Ministry of Science (MS) .....	19
3.7. The Ministry for Crafts, Small and Medium Enterprises (MCSME) .....	19
3.8. Other ministries .....	20
3.9. Other governmental institutions important for coastal sustainable development .....	20
3.10. Local authorities .....	21
4. Participation of international institutions in financing in environment protection in Croatia .....	24
4.1. World Bank .....	24
4.2. European Commission .....	26
4.3. Bilateral cooperation .....	27
4.4. Regional Activity Centre of Priority Action Programme (PAP/RAC) .....	29
4.5. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe - Country Office Croatia ..	30
5. Financing sources review and annual financial estimation of coastal sustainable area ..	33
6. Main roadblocks attaining the Sustainable Development of the coastal zone .....	35
7. Progress seen in attaining the Sustainable Development of the coastal zone .....	37
8. Suggestions/recommendations .....	38
I CENTRAL INSTITUTIONS .....	41
II COUNTIES (Departments for environment, tourism, culture) .....	41
III CITIES .....	41
IV OTHER ORGANIZATIONS AND NGOs .....	42

## TABLE OF ILLUSTRATIONS

Figure 1: Investments in environmental protection (mil EURA) .....	4
Figure 2: Investments by type of protection (mil EUR) .....	4
Figure 3: Public development assistance coming from abroad .....	5
Table 1: Chose budgetary and extra-budgetary revenues in relation to natural resources usage and environment pollution .....	13
Table 2: Biodiversity and cultural heritage conservation, tourism promotion in the coastal protected area .....	15
Table 3: Planned financing of cultural heritage protection in the coastal region in Croatia (2003) .....	18
Table 4: MS financial contribution in landscape and biodiversity, cultural heritage protection .....	19
Table 5: Effectuated investments in environmental protection according to protective measures .....	22
Table 6: Current costs for environmental protection according to protective measures .....	22
Table 7: Projects financed by the WB in Croatia indirectly and/or directly linked to .....	25
Table 8: Projects financed by the EU in Croatia indirectly and/or directly linked to .....	26
Table 9: Projects financed through bilateral cooperation, indirectly and/or directly linked to .....	27
Table 10: Financing the Sustainable Development /PAP RAC .....	29
Table 11: Projects financed by REC in Croatia indirectly and/or directly linked to .....	31
Table 12: Overall review of Sustainable Development financing in the costal area .....	33



## CO-OPERATION AND THE MOBILISATION OF FINANCIAL RESOURCES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE MEDITERRANEAN

### SUMMARY

#### 1. BACKGROUND

Croatian Parliament adopted several strategic documents of importance for sustainable development issues in Croatia, since its independence. This study puts emphasis on the Environmental Protection Strategy of Republic of Croatia (RC) although other documents like the Development Guidelines of RC, the Tourism Development Strategy of RC, the Physical Planning Strategy of RC, the National Program of the Development of Islands of RC and relevant legislation in force were analyzed.

Analysis showed high level of sustainable development consideration integrated into sectoral strategies. However, some strategies stand out as more successful in bringing specific objectives in line with the long-term national, social and economic interests e.g. the Environmental Protection Strategy.

The awareness of value of the national natural heritage and the need to focus on sustainable development was proved firstly by the Croatian National Parliament by passing the Declaration on Environmental Protection in RC. It is a well-balanced resolution of environmental and development issues in collaboration of all sectors of the society recognized as the only way that leads to future.

This resolution is complementary with the general objective of environmental protection, which is to monitor the state of the environment and manage environmental pressures in such way that will guarantee a long-term, and integrated environmental protection accompanied by sustainable economic growth and social welfare.

The National Program of the Development of Islands is a highly important development document pervaded by sustainable development principles. Sustainable development is identified as the basic objective and purpose of the management of island economy and the ecological system of the surrounding sea. Although this program foresees a number of institutions for the island development management, it is necessary to provide also an operational monitoring network, which can be linked with special protected areas. Otherwise all efforts put into the development of islands will remain without the results expected.

Tourism accounts for more than 12 per cent of the GDP, employs 50,000 workers and it is a key sector of the economy. Croatia is putting much emphasis on the restructuring of tourism as a key sector of the economy. It is especially committed to improving the infrastructure and communications by providing special measures for the development of islands and attracting investors.

The main goal of the strategic tourism development is to double the current income generated from tourism in the next ten years and to increase the overall value of tourism spending with average growth rate of 7 per cent per annum. The second goal of the strategic development is to increase the overall economic effects of tourism.

Among priorities identified in tourism sector from sustainable development perspective stand out: (1) Well-balanced and conceived development including the protection of all resource potentials and their as complete as possible evaluation; (2) Strengthening and development of various new forms of tourism (for example, eco- tourism instead of the mass tourism); and (3)

Better distribution of tourism in terms of time, including the tourist offer in as a great part of the year as possible.

According to the documents mentioned here, the entire territory of Croatia is considered to be a tourist resource, because the natural preconditions for tourism development are present almost everywhere. This fact has to be carefully considered in order to maintain tourism development within the sustainable limits.

Existing legislation in force is burdened with historically inherent sectoral approach. Therefore, creating the major roadblock for implementing the legislations. Legislation tends to be non-transparent. When comparing the strategic documents with legislation, there is a wide gap between objectives and activities agreed in strategies and mandatory measures prescribed by law and regulations that will eventually create the implementation gap.

### **Major sustainable development challenge**

The country's wealth of biological and landscape diversity is the outstanding value in European proportions and has an absolute potential of the basic resource for further development. Therefore, it is no surprise that two basic factors encompassing the development of the RC are preserved nature and natural wealth. Adriatic Sea, islands and the coastal area as one of the most valuable and most sensitive parts of the natural heritage of Croatia are exposed to adverse effects of numerous human activities. Although owing to geographic specifics and historic circumstances their state from ecological aspect is far better than in the most part of the Mediterranean Sea, it is by no means satisfactory. A need to protect and preserve specific amenities in the coastal region is additionally stressed by intensive development and frequently illegal occupation of the most valuable parts of that area for diverse human activities. Furthermore, due to fact that tourism is number one revenue generating activity and the fact that 96% of total annual tourist arrivals refers to coastal region, one can comprehend the size of pressures exerted on the coast. As a result of all mentioned Croatia selected the protection of the coast and cultural, architectural and archeological heritage and the promotion of tourism as the main challenge.

## **1.1. Financing and main stakeholders**

Securing sufficient financial means to implement necessary measures to fulfill the sustainable development objectives presents difficult task since a combination of funds from variety sources such as public budget (state and local), extra budgetary funds, private sector, international organizations etc. is needed.

A considerable portion of the government budget revenues is raised by public expenditures relating to environment polluting products or to the use of the environment such as special oil derivative taxes, special taxes on passenger cars, motor vehicles, vessels, aircrafts and tobacco products, including concession allowances for certain natural resources etc. The total government budget revenues raised by these sources in 2000 amounted to 942 million € or 12.2 per cent of the revenues in total.

Within the framework of other sources of finance for environmental protection as important component of the sustainable development, one should highlight special earmarked charges that provide revenues for the extra-budgetary fund of the Croatian Waters and the Croatian Forests Public Enterprise, such as the water protection charge paid on the basis of the Waters Act and the Water Management Funding Act and their related implementing regulations, or rather the charge for the use of non-timber forest functions paid on the basis of the Forests Act. While the water protection charge is completely intended for the protection of waters, the charge for non-timber forest functions has a multipurpose character that includes environmental protection and improvement. By collecting water protection charges from legal

and physical persons who discharge wastewater and other substances that pollute water or deteriorate their quality and usability, a revenue of 20,8 million € was raised in 2000. At the same time the charges for utilization of non-timber forest functions paid by legal persons involved in business activities in compliance with the Commercial Companies Act account for 24,3 million € of the revenues.

As opposed to waters and forests for which specific finance necessary for their protection is secured primarily through special allocations, there was no permanent sources of finance of this type available for the protection of air, soil, hazardous waste management and conservation of plant and animal species until spring 2003 when Croatian Parliament adopted the Law on Fund for Environmental Protection and Energy Efficiency which will enter in force on January 1, 2004.

In the past and until the end of the 2003, the majority of funds for biodiversity and landscape protection in coastal and insular area have been selected from budgetary funds through projects and programs which are under MEPs supervision and indirectly through investments in institutional and capacity building on state level. The systematic approach in biodiversity conservation financing in the region of middle and south Adriatic is expected from the project «Conservation of Dalmatian coast's biodiversity through integrated coastal management» (COAST) which is currently under preparation.

In the 2002 state budget, the funds amounting to 19.3 million €, or 0.39 per cent of the total budget, were ensured for the activities of the Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (MEPPP) for the purpose of funding programs and projects for environmental conservation and protection i.e. about 0.06 % more than in the year 2001.

Ministry of Public Works, Development and Reconstruction coordinates the National Island Development Program. Finance for sustainable development of Croatian islands is secured through the State budget and the Fund for regional development. In the period 2000 – 2002 the amount of 80 million € from the State budget was spent for this program through different ministries, governmental institutions and public firms. Ministry of Maritime Affairs, Transportation and Communication, Croatian Waters and local authorities invested additional 12 million € in road and harbor infrastructure. In the year 2003, the Ministry of Public Works, Development and Reconstruction allocated 33.3 million € for sustainable development of islands.

Currently, the most intensive project, in terms of labor and financial engagement is the construction of highways, basic infrastructure indispensable for overall sustainable development of Croatia, especially Southern Croatia. Finance in amount of around 1,68 billion €, (in average 0,42 billion € annually) were secured through special oil derivative taxes, road tolls, charges from accompanying activities by highways, loans from international financial institutions, domestic and foreign commercial banks etc.

Ministry of Tourism jointly with the Ministry for Crafts, Small and Medium Enterprises implement program called «Stimulation for success». In the period 2000-2002 they approved 523 loans in the amount of 84,93 million € mostly in the coastal region. Projects are being approved only if they are ecologically acceptable and sustainable. For coastal sustainable development, there is a new important credit line of grants within the Grant program for the projects linked to protection and restoration of cultural and natural heritage and for projects for tourist offer promotion in tourism underdeveloped regions. Although the planned amounts of the grant are not yet established, it has been estimated that they might range between 2.500–65.000 € and would be very interesting for the islands.

Local and regional (self)-government units have a legislative obligation of implementing measures for environmental protection, as well county and town offices for tourism and restoration departments which are responsible for implementing the cultural policy and finance

the sustainable management of cultural heritage. Public financing sources of local and regional (self)-government units are own taxes, joint taxes, non-tax revenues, subsidies from the state budget and from county budget. From financing sustainable development point of view, non-tax revenues - fees and duties in municipal services, the utilization of maritime demesne, exploitation of mineral raw materials, use of power unit areas, use of public areas, hunting rental fees, tourist taxes, taxes from sale of government stamps, etc. are of special interest. They are the second biggest source of local unit revenues. As far as municipal and city budgets are concerned, among the above mentioned revenues the share of communal fees and duties is the most important.

Istra, Primorsko-goranska, Zadar, Šibenik-Knin, Split-Dalmatia and Dubrovnik-neretvanska counties cover the coastal area. Only available data on local and regional level provide information on investments in environmental protection. They show counties in the coastal region invested during the year 1999 in the field of environment protection around 1,5 million €. The funds were designated for protection and preservation ground and underground water quality and biodiversity and landscape conservation. This amount did not considerably change in following years. The survey showed that Istra and Dubrovnik-neretvanska counties are the most active in stimulating the sustainable development, which relates to strategic tourism development in these parts of Croatia.

According to the data provided by the National Bureau of Statistics, the 2000 investments in environmental protection totaled 43.2 million € or rather 0.25 per cent of the GDP, which means that no major changes have been recorded over the last years. At the moment, Croatia does not have any multi-domain statistical program related to sustainable development. Therefore, it is impossible to have official statistical data on this domain.

Statistics shows that private sector invested in environment between 23,5 and 53,2 millions €, in period 1997-2000 (Figure 1). Sometimes sectors like energy (electricity, gas and water supply), construction, and public administration invested more than manufacturing industry. Figure 2 demonstrates types of investments.

Figure 1: Investments in environmental protection (mil EURA)

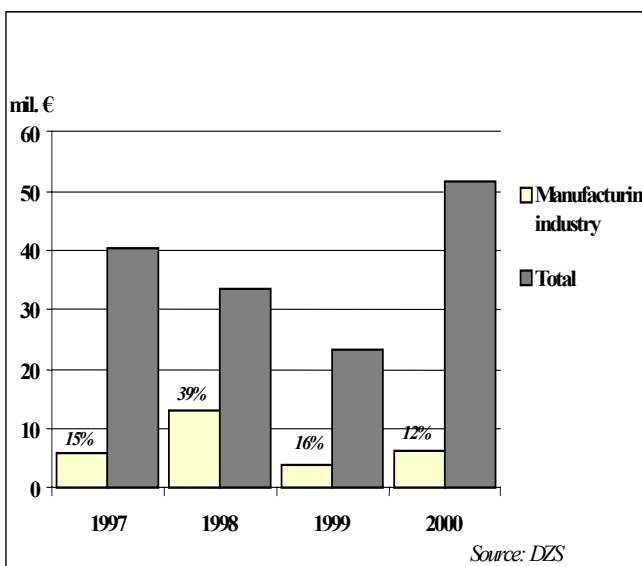
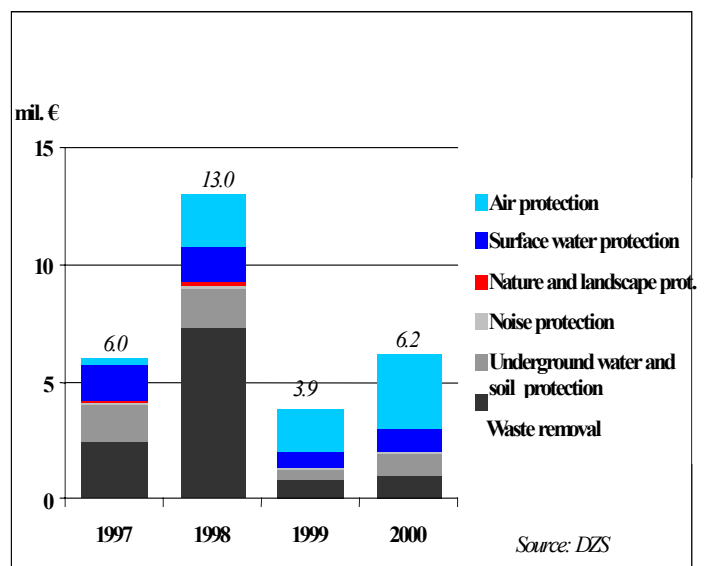


Figure 2: Investments by type of protection (mil EUR)



These two programs are the only two statistical programs related to environmental investments. The past investments are to a high extent below those needed both at the level of the state and the local and regional self-government units and at the level of economic operators.

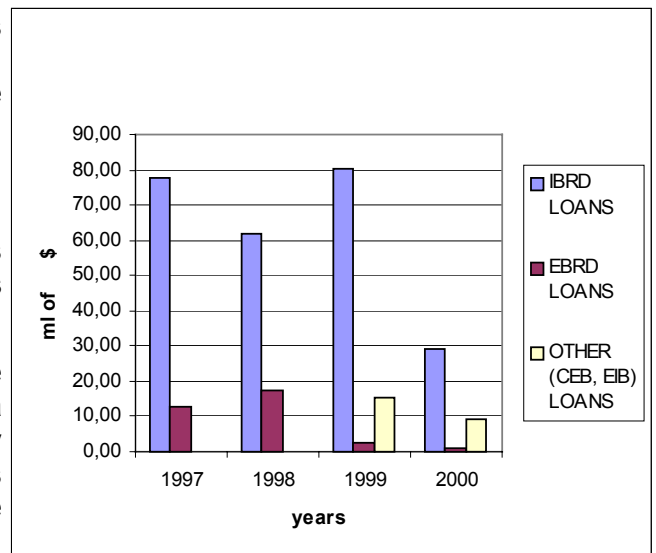
Taxation and customs duties regulations in effect in the RC are not stimulating for investing in environmental protection. They contain no relief or exemptions for this type of investment, except in case of importing goods intended for environmental protection based on international treaties that the RC is a party to. Conditions of domestic business banks for granting loans for environmental programs/projects, especially to economic operators, which were improved in the last two years, are still not encouraging enough. The interconnecting of the public and private capital, which is expected to ensure higher investments in environmental protection, is at the initial stage only, and the application of the polluter-pay-principle is facing difficulties. According to this principle the polluter should bear the costs of measures taken to prevent and control environmental protection and costs resulting from environmental pollution. The polluter-pay-principle is the fundamental principle underlying the systems of environmental protection funding in developed market economies too. In Croatia, as in other transition countries, this principle still does not have a full application that is expected to ensure a constant and high inflow of financial resources needed for environmental protection.

**Figure 3: Public development assistance coming from abroad**

Main international financial organizations active in Croatia are: IBRD, EBRD, CEB and EIB. In mid 90s most of funds were streamlined into the reconstruction and recovery projects after the war.

Figure 3 shows foreign assistance since 1997. The biggest share in external flow of funds has the IBRD. However, this flow is decreasing.

There are other numerous organization active through different programs, often providing a country with a grant. Netherlands and Norway were active in supporting Croatia in activities related to promotion of sustainable development in coastal zone.



## 1.2. Roadblocks noticed

After review of the background information such as strategic and policy documents, laws and regulations, major stakeholders, sources of finance and financial instruments available, one can highlight the following roadblocks.

- Generally, in decision making there is a problem of insufficient interest and motivation in the field of environment if not directly linked to material benefit.
- The underlying economic and environmental policies to attain sustainable development objectives remain uncoordinated due to complexity of pressures present and competing demands in coastal region.
- Existing legislation in force is not harmonized. Large numbers of laws and various bodies involved hamper coordination and imply inappropriate and outdated legislation. In particular, there is a lack of clear definitions of rights, liabilities, responsibilities, control, financing and charges; sometimes inconsistencies exist within the single law; there is a lack of systematic

monitoring of implementation. Enforcement is still inconsistent, and pollution fines are too low to change the behavior of polluting industries, especially State-owned companies.

- The absence of integrated physical planning regarding sustainable development is a major problem.
- Lack of multidisciplinary approach at the implementation level. Regional planning systems need to be rearranged to improve inter-sectoral integration between environmental and development authorities. Administrative structures often have capacity problems.
- The use of economic instruments in the development of coastal areas has been limited.

With respect to sustainable development financing of selected challenge, roadblock have been found in areas of legislation, economic instruments available and investments. They are:

- Long way from project proposal to investment
- Low involvement of private sector in projects linked to sustainable development
- Lack of coordination of public sector investments (overlapping or lack of investments in certain geographic areas or investment types)
- Underestimating the importance of investment in sustainable development due to their long-term character/low yield
- Non-existence of a general practice for assessment and evaluation of public projects in regard to their contribution to sustainable development. There should be a project register (clearinghouse) which would enable the concerned parties to get information about all important investment projects linked to sustainable development
- Inexperience of national, especially local institutions in economic instruments application
- Underdevelopment of financial market
- International institutions were/are not sensible to the accept country's specifics instead they copied unrealistic solution in the country

### 1.3. Recommendations

Based on progress made and lessons learned, it is possible to draw some suggestions for further improvement of sustainable development in the coastal zone of Croatia, particularly in field of biodiversity, landscape, cultural heritage conservation as well as tourist promotion. Here, we highlight the ones most important from financing point of view.

*An integrated coastal zone management plan should be prepared and implemented.*

*With regard to investment planning for financing a selected challenge it is important to create a mechanism of investment's assessment and ranking.*

*Elaboration of central information base (clearinghouse) of all projects linked to sustainable development in the Mediterranean region together with projects in coastal and insular area of Croatia is recommended. This could represent a good foundation for establishing a bank union for sustainable development financing in the Mediterranean region and would enable better funds' allocation.*

*Further development of existing economic instruments important for sustainable development of coastal and insular region is recommended, as well as introduction and adoption of new economic instruments*

*Technopoles should be established where small and medium -sized industries can share basic supply and treatment facilities so as to benefit from economies of scale in investment and operating cost*

*At the end, we would like to point out that this study was a pioneer work in the country for multiple reasons. Previously, there was no similar study in field of sustainable development nor in financial aspects of sustainable development. Data necessary to conduct this study are*



*not readily available. Data were scattered across different line ministries, regional and local government units, non-governmental organization, international financial institutions etc. There is no appropriate statistical data as well to support research. Majority of data gathered was a result of the survey conducted exclusively for this purpose. Receiving information sometimes was hindered by the fact that not all parties contacted wanted to collaborate on this matter.*

## 2. IDENTIFICATION OF THE MAIN CHALLENGE LINKED TO COASTAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT FINANCING

Nature and environment protection is for the Republic of Croatia of the greatest importance according to the constitutional system. In the past decades it was not possible to protect and promote the entire values of its national territory. Today, beside active processes of reconstruction and stimulation of the economic development is the best moment for a turn related to natural beauties and environment, especially tourism development oriented accompanied by sustainable development. The beauty and variety of the nature on the territory of the Republic of Croatia and traditional tourism development, especially in the coastal area along the Adriatic Sea represents resources that would serve as a basis for future economic development.

These guidelines are based on the analyses of available main documents about development and strategy of the Republic of Croatia and show the basic possibilities and needs of realization of main sustainable development challenges, especially in the specific area of the Adriatic sea. According to the analysis, the significance of the problem of adjusting the activities related to stimulation of environment protection and biodiversity, as well as landscape and historical and cultural heritage preservation, which act as basic foundations for creating the modern approach towards promotion of touristical activities, and integrated challenges for sustainable development realization was stressed out.

Croatia has a 1.777 km-long coastline along the Adriatic Sea. When adding the island coastline, Croatia's coast is 5.835 km long, its territorial waters cover 31067 km<sup>2</sup>. The Adriatic Sea is very important for Croatia because of the highly developed economy, cultural and social life on its coasts. According to last census from the year 2001, the six coastal counties (Istarska, Primorsko-goranska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska and Dubrovačka county) have 1.580.213 inhabitants (little more than 33 per cent of the total) and a population density of 64 inhabitants per km<sup>2</sup>, which is below the Croatian average of 85 inhabitants per km<sup>2</sup>. The most densely populated coastal counties are those of Splitsko-dalmatinska (105 inhabitants per km<sup>2</sup>) and of Primorsko-goranska (90 inhabitants per km<sup>2</sup>).

The economic and political conditions at the end of 1980 and in the beginning of the 1990, especially during the war period considerably conditioned the present state in tourism as an economic field. The dominant tourist activities in that period were large tourist agencies, low prices arrangements i.e. mass tourism with a low quality of services, from accommodation to accompanying tourist offer. Moreover, the basic property of that period tourist activities was elementary use of natural resources for tourist needs, often above the environmental capacity's acceptability in single tourist destinations. Such trend was deleterious because coastal regions have a large variety of flora and fauna, including many endemic species. Survey show that the number of daily visitors of the NP Plitvička jezera considerably surpassed the capacities and started to cause damages in the natural environment. Similar trends are also noticed in other parts of the coast, especially the south part of the Adriatic sea where some areas have been identified as a global biodiversity hot spot (Conservation International, 2001) aiming to protect them from further endangering. Parts of the coast and the sea are protected through establishment of 5 national parks and five nature reserves in the coastal area according to the Law on nature protection (about 9.9 per cent of Croatia's mainland, of which the greatest part relates to nature and national parks, are presently under this form of protection). Most of the area belongs to the karstic ecosystem that makes a specific geomorphological structure of the coast strip and its hinterland. The Dinaric karst, registered, as a part of the world's natural heritage, is a particular sensitive system requiring special attention with regard to preservation of potable water.

Protection and preservation of the most valuable natural areas in the coastal region through national parks Brioni, Kornati, Mljet islands and nature park North Velebit on the coast, as well as other ecologically valuable areas have a general value through preservation of biodiversity and cultural heritage and contribute to promotion and realization of tourist activities.

In addition, the protected natural monuments in the coastal region cover a total area of 2 863 km<sup>2</sup>, or 65 per cent of the area covered by all protected monuments in Croatia, which illustrates the great value, as well as the sensitivity, of coastal and island areas.

### **2.1. Main economic activities in the coastal areas**

The northern part of the Adriatic sea is fairly industrialized, with ports, oil refineries, oil terminals, petrochemical plant, paper mills, shipyards, cement plant and other smaller industrial plants. The largest industrial capacities are located around the largest urban centres, Rijeka and Split. Shipbuilding is a traditional branch of industry in which Croatia plays an important part at the global level. These activities are important sources of soil, air, and marine as well as visual pollution.

The country's long coastline with good natural conditions provides a suitable environment for fisheries, but because of fishing practices, overfishing and pollution, fishing and fish processing declined by almost 60 per cent in the last few years.

Maritime transport is an additional source of marine pollution from accidents in areas with heavy traffic, especially petroleum transport, and improper disposal of ballast and bilge waters and solid waste. Two major port cities are Rijeka and Split, followed by Pula, Zadar, Šibenik and Ploče. Coastal trade and navigation have been very much developed, in particular among the Italian, Slovenian and Croatian parts. This is why the consideration of navigable waterways in the Adriatic and their control is becoming very important. Croatia has, therefore, adopted a Contingency Plan for Accidental Marine Pollution (Official Gazette No. 8/97). The officers responsible for its implementation are designated by the Croatian Government. The Harbourmaster's Offices in Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče and Dubrovnik are responsible for pollution control from ships, whereas the State Water Directorate for Waters is responsible for controlling the marine pollution from land-based activities. Agriculture at land in the coastal region and the rural population are decreasing: In 1991, 8.56 % of Croatia's total population was in rural areas, and in the seven coastal counties it was 3.42%. During last few years, agricultural land covered approximately 55 % of the total surface area of the 7 coastal counties, with several areas with high potential agricultural productivity (Ravni Kotari, Neretva river delta). The mild Mediterranean climate is particularly suitable for growing grapes, olives, fruits and vegetables, flowers and typical Mediterranean plants.

From the economic point of view, tourism plays an increasingly critical role. The revenue generated by international tourism in 2000 amounted to 14.5 % of GDP, 31.9% of total export and 67.5% of total services exported. According to preliminary data for 2001, tourism accounted for 16.3% of Croatia's GDP. The per capita income from tourism was 530,1 EUR in 2000 (comparison with other relevant countries 451,98 EUR in Greece, 489,18 EUR in Italy). The main advantages that Croatia can use as a tourist destination in promoting the future image of the country and creating a recognisable tourist offer are:

- unspoiled natural beauty
- cultural and historical heritage
- mild Mediterranean climate
- central location in Europe
- long tradition of tourism.

Dubrovnik, Makarska, Islands of Krk, and especially the Istrian coastal towns are examples for development of specific tourist activities based on natural and cultural heritage preservation. The coast's natural resources have been subjected to intensive demands over the past decade, particularly from tourism and construction of holiday residences, and its long-term economic potential must be carefully reviewed if the rate of environmental degradation continues to accelerate. In order to prevent future imbalances, a framework for the environmentally and economically sustainable management of coastal tourism could be developed. Meanwhile, special attention has to be given to efforts for developing specific types of activities, such as nautical tourism, ecological tourism, cultural tourism and other interesting special programs. Current activities related to creating and establishing modern tourist offer are based on promotional activities of high quality, services and accommodation quality increase, creation of new offers based on enjoying the landscape, biodiversity and identifiability of historical and cultural heritage of the region.

## **2.2. Legal framework for sustainable development management of the coast and islands**

In relation to coastal zone sustainable management, there are many decrees and codes in Croatia's legislation. The recognition of the global and specific importance of the coastal region is obvious in Croatian policies at all levels: State, sectoral and local. After the Republic of Croatia gained independence, its Parliament adopted several strategic documents relevant to the coastal areas:

- Declaration on the Protection of the Environment (1992). After the declaration, Croatia prepared a national report on environment and development, which advocates the preparation of special programmes and immediate measures to protect the Adriatic coastal and marine areas and reserve the values and attractiveness of Adriatic landscapes.
- Strategy for the Long-Term Development of Croatian Tourism (1993, amended 1998).
- National Programme of the Development of Islands (1997). The purposes are to maintain life on the islands, to stimulate demographic recovery and economic development and to preserve the harmony of natural values.
- Land Use Strategy (1997). It defines Croatia's Adriatic region as a large physical unit whose biosphere and special values need to be preserved.
- Contingency Plan for Accidental Marine Pollution (1997). The Plan applies to serious accidental marine pollution such as the spillage of oil or oil mixtures, the discharge of harmful and hazardous substances and unusual natural phenomena. The Croatian Government designates the officers responsible for implementing it.
- National Strategy and Action Plan for the Protection of Biological and Landscape Diversity (1999).
- Development Guidelines of Republic of Croatia (2001). Preserved nature and quality human potential in the long-term are driving force for: (1) an economy based on new skills and technologies, (2) Croatia becoming a prestigious tourist destination with its specific regional, national and international features, (3) production and export of high-quality natural and healthy food, and (4) a new quality of traditional products (ships, grafted wood, textiles etc.).
- National Environmental Protection Strategy and Action Plan (2002). Its general objective is to monitor the state of the environment and manage environmental pressures in such way that will guarantee a long-term and integrated environmental protection accompanied by sustainable economic growth and social welfare.

It should be stressed that according to the documents mentioned here, the entire territory of Croatia is considered to be a tourist resource, because the natural preconditions for tourism

development are present almost everywhere (rural tourism, health tourism, cultural tourism etc).

Nevertheless, there are no specific legal norms regarding the sustainable management of the coastal region as a whole. There are some basic laws important for the financial assessment of sustainable development in the coastal area:

- The Environmental Protection Law (1994).
- Law on Nature Protection (1994). The new Draft Nature Protection Act (2003) will, in addition to protected areas and species, cover the protection of the overall nature as the fundamental value of the state and the main resource for its further development.
- The Law on Land-use Management (1997).
- The Water Law (1995).

There are several important laws that regulate tourism development in Croatia. They were prepared by the Ministry of Tourism and adopted by Parliament in mid-90s.

- Law on Tourism Communities and Promotion of Croatian Tourism. It aims at raising the awareness about preservation/rehabilitation of cultural and historical heritage and environmental protection through tourist organizations. Its basic purpose is to protect, preserve and use the environment in accordance with its capacities, or rather to establish a rational relationship between the environment and development.
- Law on Ranking, Minimal Conditions and Categorization of Catering Facilities.
- Law on Membership Fees for Tourism Communities.
- Law on Catering Activities.
- Law on Tourism Law on Tourist Inspections.

The modern approach towards financing the protection and preservation of cultural heritage has been regulated with adopting the Law on protection and preservation of cultural heritage (1999).

All these laws present the basic for systematic financing of coastal sustainable development. One common problem that is mainly stressed in the survey is insufficient and unadapted legal regulation in financing the sustainable development, especially in financing the activities envisaged in the field of biodiversity, landscape and cultural heritage protection and preservation and related planned tourism activities promotion. Some improvements will be effectuated harmonizing the laws with the EU laws.

### **3. INSTITUTIONAL STRUCTURE RESPONSIBLE FOR FINANCING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE COASTAL AREA**

The Central Government is responsible for the overall policy framework. In Croatia, there are no special organizational or legal forms of integrated sustainable management and/or financing of the coastal area. Specific tasks for coastal resources protection and development are performed within the State organizations and sectoral and other institutions. Fund sources for financing environment protection in Croatia could be divided in:

- State budget and extra budgetary funds.
- Local and regional authorities.
- Economy.
- International collaboration and
- other sources.

On the state level, in the period from 1997 to 2000 the investments in environment protection and preservation were around 40 million EUR annually, respectively around 0,22 percent GDP in average annually. Such a low sum of investments (with remark that most probably all investments in environment protection are not statistically evaluated) is not enough for fulfillment the current legal regulations, whereas for harmonizing with EU standards these amounts should be manifold increased. Most investments were directed towards surface and underground waters and soil (69%) protection and waste disposal (19%). There are no specific data about how many of these funds were set apart for financing these activities in the coastal area and islands.

#### **3.1. State budget and extra-budgetary funds**

The State budget accomplishes the significant part of revenues from public charges which are related to products that pollute the environment or on usage of the environment (special taxes on oil derivatives, passenger cars, motor vehicles, vessels and aircrafts, tobacco products, then charges for concessions and other charges in maritime affairs, agriculture, fishery and hunting as well as charges in road traffic). Planned revenue of the State budget for 2001 from these sources was 942,48 mil. EUR or 12,2 per cent of its total revenues.

Within the framework of other sources of financing in the environmental protection one should highlight special earmarked charges that provide revenues for the extra-budgetary fund of the Croatian Waters and the Croatian Company for Managing Forests, such as water protection charge paid on the basis of Water Act and the Water Management Funding Act and their related implementing regulations, or rather the charge for the use of non-timber forest functions paid on the basis of the Forests Act. While the water protection charge is completely intended for the protection of waters, the charge for non-timber forest functions has a multipurpose character that includes environmental protection and improvement. By collecting water protection charges from legal and physical persons who discharge wastewater and other substances that pollute water or deteriorate their quality and usability, a revenue of 20,8 million EUR was raised in 2000. At the same time the charges for utilization of non-timber forest functions paid by legal persons involved in business activities in compliance with the Commercial Companies Act account for 24 million EUR of the revenues (Table I).

Table 1: Chose budgetary and extra-budgetary revenues in relation to natural resources usage and environment pollution

	User	1998	1999	2000
<b>STATE BUDGET REVENUES</b>				
<b>Charges</b>				
1. Charge for fishery	State budget	1,06	1,06	0,8
2. Charge for hunting concession	State budget	0,26	0,4	0,4
3. Charge for maritime goods concession	State budget	0,4	0,4	1,46
4. Charge for water and public water good concession	State budget	2	2,8	7,06
5. Charge for public road concession	State budget	0	0	0
5. Charge for agricultural land utilization in statal ownership (concession charge)	State budget	0,13	0,12	0,6
6. Huntingrental	State budget	1,86	2,26	0,8
<b>Special taxes</b>				
7. Special tax for utilization of passengers cars, other motor vehicles, vessels and aircrafts	State budget	14,8	11,46	13,3
8. Special tax for oil derivatives	State budget	422,53	457,6	617,6
9. Special tax for cars, other motor vehicles, vessels and aircrafts	State budget	4	24,53	13,46
10. Special tax for tobacco products	State budget	264,4	262,53	276,4
<b>TOTAL</b>		<b>711,3</b>	<b>763,18</b>	<b>931,93*</b>
<b>EXTRA-BUDGETARY REVENUES</b>				
11. Charge for water usage	Croatian Waters	33,3	33,3	20
12. Charge for water protection	Croatian Waters	31,3	30,6	20,8
13. Charge for sand and gravel exploitation	Croatian Waters	0,06	0,026	0,053
14. Charge for ceded and limited authority on forest and forest land	Croatian Company for Managing Forests	0,66	0,53	0,4
15. Charge for non-timber forest functions usage	Croatian Company for Managing Forests	18,6	16,6	24
16. Charge for purpose altering of the agricultural land	Ministry of Agriculture and Forestry	1,73	1,73	0,76
<b>TOTAL</b>		<b>85,8</b>	<b>82,96</b>	<b>66,01</b>
<b>GRAND TOTAL (mil kuna)</b>		<b>797,13</b>	<b>846,14</b>	<b>997,95</b>

Source: Payment bureau, Croatian Company for Managing Forests, Ministry of Agriculture and Forestry, Ministry of Environmental Protection and Physical Planning, Department for economic stimulation. Zagreb, 17. 01. 2001.

\*931,93 mil. EUR makes 14,86% of total State budget for 2000.

Independently of collected budgetary funds from charges and taxes for natural resources exploitation, only small amount from the State budget is earmarked to the ministries responsible for environmental protection and other budgetary users, which include activities and programs in the field of environmental protection and sustainable development financing as a whole. The precise amount from the State budget designated for financing the sustainable development of the coast and islands is not known, and some indications and general estimations are based upon available data from single ministries and local authorities.

With regard to choose challenge of biodiversity, landscape, cultural heritage protection and preservation as well as tourism promotion on the Adriatic coast, several Ministries became unavoidable in respect to activities involved in providing initiatives and direct support for financing the sustainable development challenge.

### **3.2. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (MEPPP)**

The Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (MEPPP) was constituted by virtue of the Law on Amendments to the Law on Structure and Competence of Ministries and State Government Organisations (Official gazette 15/2000), which came into force on February 5, 2000. The tasks and responsibilities of the Ministry are related to physical planning, site-permits, building permits and operation permits, urban planning and building inspection, and the corresponding legal and administrative matters, as well as the tasks and responsibilities regarding sustainable development effectuation, especially in biodiversity, landscape conservation, air quality, water and soil protection and waste management. The Ministry is active in international cooperation regarding environmental issues and participates in the processes of joining the EU.

Through its regional department in Rijeka, the Office for the Adriatic monitors the sea quality and its activities are directed towards sea protection in the coastal and insular areas of Croatia.

The Ministry's available funds in 2002 were 19.3 mil EUR, which is 0.39% of the total budget i.e. about 0.06 % more than in the year 2001. These funds cover a series of activities that are directly or indirectly (through projects important for the whole Croatia) linked to coastal sustainable development support.

Moreover, from these funds are cofinanced projects that international institutions and NGOs finance in the field of environmental conservation in the protected areas.

The Ministry monitors NGOs projects implementation that are financed from the budget. In the year 2003 there are 25 one-year projects and financing continuation of 3 three-year projects in the amount of 141.602 EUR approved in 2002. In the field of coastal sustainable development activities there is a number of NGOs that excel: Zelena Istra, Eko Zadar, Zelena akcija, Sunce, Split i Obzor. These organizations are occasionally financed from other sources – through projects financed by international organizations (e.g. Eko Zadar implements a project on islands' sustainable development which is financed from Archipelago Laboratoria, Italy in the amount of 56.000 EUR). Annually there are available funds for support of national parks and nature parks.

In table 2 there is funds breakdown assigned for financing special activities in the field of coastal and insular environmental protection.



Table 2: Biodiversity and cultural heritage conservation, tourism promotion in the coastal protected area

EUR			
Protected area in coastal region	2002	2003	Topics which are financed in year 2003
NP Brijuni	60.000	53.333	<ul style="list-style-type: none"> <li>- acquisition of vehicles and equipment for waste disposal</li> <li>- protective fence of the ornithological preserve</li> </ul>
NP Krka	53.333	53.333	<ul style="list-style-type: none"> <li>- construction continuation of the port on Skradinski buk</li> </ul>
NP Kornati	70.666	81.333	<ul style="list-style-type: none"> <li>- acquisition of 5 plastic skimmers</li> <li>- acquisition of 1 vehicle</li> <li>- solution of waste disposal problem</li> <li>- acquisition of PC equipment</li> </ul>
NP Mljet	66.666	83.333	<ul style="list-style-type: none"> <li>- construction continuation of ecological water-gate in Solin channel</li> <li>- fire prevention</li> <li>- construction of entrance kiosk</li> </ul>
NP Paklenica	106.666	106.666	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inventarization, scientific research</li> <li>- putting in order «Bunker» (Ill faza)</li> </ul>
NP Plitvička jezera	86.666	105.333	<ul style="list-style-type: none"> <li>- project continuation «Ecological assessment of the lakes»</li> <li>- elimination of macrovegetation, organic material, and cleaning of brooks</li> <li>- acquisition of 2 rubber boats</li> <li>- equipment acquisition for experts</li> <li>- restoration of a saw-mill in Korana</li> <li>- maintenance of Korana canyon</li> <li>- promotional activities and materials</li> </ul>
NP North Velebit	69.333	106.666	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inventarisation, scientific research</li> <li>- boundary markation and maintenance</li> <li>- equipping the expert's unit, water analysis, database establishment, Velebit botanical garden etc.</li> <li>- fire prevention</li> <li>- equipment acquisition for rangers and communication equipment</li> <li>- promotional activities</li> <li>- putting in order Premuži trail and Štirovače</li> <li>- putting in order the entrance Babić-siča, presentation hall and establishment of marcation and information system etc.</li> </ul>
NP Biokovo	85.333	80.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- markation of hiking end educational trails</li> <li>- acquisition of fire-prevention equipment</li> <li>- placing the boards with information and prohibitions</li> <li>- maintenance of botanical garden Kotišina</li> <li>- maintenance of «Biokovske ceste»</li> <li>- info-center Ravna vlaška</li> <li>- inventarization, scientific research</li> <li>- promotional activities</li> <li>- acquisition of a ground vehicle</li> </ul>
Nature park Velebit	74.666	46.666	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inventarization and monitoring</li> <li>- fire prevention</li> <li>- signalizing and markation</li> <li>- connection system</li> </ul>
<b>TOTAL</b>	<b>673.329</b>	<b>716.663</b>	

Source: Ministry of Environmental Protection and Physical Planning, 2003.

The major part of the funds from projects coordinated by the Ministry are not linked exclusively with the Adriatic coast and islands but are earmarked for institutional strengthening and capacity building on the whole territory of Croatia.

According to the interview with the Ministry's employees, rough estimations show that one fourth of the funds earmarked for environmental protection is directed for protection and preservation of natural resources. According to this estimation the amount in the year 2002 was around 7.2 mil EUR. Precise parameters do not exist and the purpose of this study is identification and allocation.

It was approved from the budget in 2002-2003 cofinancing of ecological projects from LIFE III program in the amount of 661.056 EUR for 2003. These projects are partially linked to coastal sustainable development (Protection and management of wolves – total amount is 664.810 EUR, Establishment of national ecological network as a part of Pan-European network & Network natura 2000- total amount is 539.700 EUR, Corine database for parks in Croatia is 749.320 EUR).

The Ministry will in the next 4 years (in the period 2003-2007) cofinance from the budget (3.3 mil EUR) Project on conservation of karstic ecosystems that only partially covers the coastal area. The total amount of the project is 8 mil EUR from which 5 mil EUR is a grant from WB/GEF). It is expected that this project is one in a series which is systematically planned and comprises coastal sustainable development financing as well as integrating all participants and gives an excellent example of how sustainable development should be planned.

On the basis of that project, another one is in preparation «Conservation of Dalmatian coast's biodiversity through integrated coastal management (COAST)». The project is a conceptual and methodological continuation of the KEC project, aiming to develop planning and management capacities with natural resources through implementation of integrated management techniques in coastal ecosystems and processes directed towards biodiversity conservation.

As opposed to waters and forests for which specific finance necessary for their protection is secured primarily through special allocations, there were no permanent sources of finance of this type available for air, soil protection, hazardous waste management and conservation of plant and animal species till spring 2003 when the Croatian parliament adopted the Fund for Environmental Protection and Energy Efficiency. The German Government through financial and technical assistance of the German Technical Collaboration Society (GTZ) supports it, within the framework of the Stability Pact, Regional Environmental Reconstruction Program for SEE (REReP).

It is going to be a subsidiary for projects and programs in the field of environmental protection and sustainable use of natural resources (air, climate, ozone layer, soil, water and sea, biodiversity, waste, sustainable business and economy development). It also will focus on energy efficiency and renewable energy sources.

The Fund will give priority in funding to the projects specified by the Environmental Strategy and NEAP. It will encourage and promote the environmental principles and objectives towards sustainable and integrated conservation of the environmental quality, conservation of the natural community and conservation of natural resources and energy, as the basic condition of sustainable development. It is expected from the Fund to create and support application of economic instruments in financing the environmental protection.

The Ministry initiated establishment of a National council for sustainable development that would enable the integrated approach towards sustainable development and would include

all ministries. It is envisaged that this would enable a better and integrated insight in sustainable development planning and financing.

### **3.3. Ministry of Development and Reconstruction (MDR)**

Ministry of Development and Reconstruction is extremely active in implementing the assumptions of sustainable development on the territory of the Republic of Croatia. Currently, the most intensive, in respect to labor and financial engagement is the project of road construction to the benefit of Croatian citizens and tourists. According to the accelerated program of highways construction (decision of Croatian Government from the end of 2001), the construction of 376 km of highway from Zagreb to Split is supposed to be finished by the year 2005. Financial support of these projects is around 1,68 billion EUR, (in average 0,42 bil EUR annually) and the contribution to the tourism in respect to infrastructure is indispensable for overall sustainable development of Dalmatia.

The Program of island's sustainable development is of great importance for planning and implementation of sustainable development of coasts and islands. The basis of this program is Law on islands (2002) which tries to gradually equalize living conditions on the island with conditions on the mainland and effectuate obligatory stimulating measures for island's husbandry. There is a pilot program running for development of island Šolta and preparations for project implementation of sustainable development of island Krka are in course.

Funds for sustainable development of Croatian islands are secured through State budget of the Republic of Croatia and Financial plan of the Fund for regional development. In the period 2000 – 2002 the amount of 80 mil EUR (in average 40 mil EUR annually) from the State budget was spent for this program through different ministries, governmental institutions and public firms. Through the Ministry of Development and Reconstruction within the Program for sustainable development for islands 49 mil EUR was invested and in road and harbour infrastructure additional 12 mil EUR was invested (through the Ministry of Maritime Affairs, Transportation and Communication, Croatian Waters and local authorities). In the year 2003 the Ministry has ensured 33.3 mil EUR for sustainable development of islands.

### **3.4. Ministry of Tourism (MT)**

Ministry of Tourism invests considerably for tourist promotion about 6 mil EUR annually from the budget, of which 80% is headed through direct or indirect activities for the promotion on the coast. It is relatively poor coordinated with the activities on local level. In the past few years there are some improvements in coordination and the beginning of mutual and interdisciplinary planning directed towards realization of sustainable development challenges is pronounced. One level of mutual collaboration of the Ministry and local authorities in realization the guidelines for stimulating the development of tourist management in the coastal region. All these projects are being approved only if they are ecologically acceptable and sustainable.

Important credit lines for stimulating management in tourism, such as program «Stimulation for success» in cooperation with the Ministry for Crafts, Small and Medium enterprises in the period 2000-2002 approved 523 credits in the amount of 84,93 mil EUR mostly in the coastal region. For coastal sustainable development stimulation there is a new important credit line of grants within the Grant program for the projects linked to protection and restoration of cultural and natural heritage and for the projects for tourist offer promotion in touristically underdeveloped regions. Although the planned amounts of the grant are not yet established, it has been estimated that they might range between 2.500– 65.000 EUR and

would be very interesting for the islands. Of course, the activities should be coordinated with the Ministry of Development and Reconstruction within the program of sustainable development of the islands.

### 3.5. Ministry of Culture (MC)

Ministry of Culture's Directorate for the Protection of Cultural Heritage is active in research, categorization and protection measures. Adopting the Law on protection and preservation of cultural heritage in 1999 the old system of cultural heritage protection was abandoned. The previous one was based on inhibition for owners and users of protected goods, and did not ensure to citizens the transparent insight of the protected cultural heritage unit practice.

Adopting the new Law, the financing system in protection and preservation of cultural heritage was considerably altered. For implementation of protection of cultural heritage the needed funds are being ensured from the State budget, whereas for implementing the preservation measures the funds are being ensured primarily by the owner of cultural goods, who can under certain conditions effectuate support from the budget, donations or other sources.

Funds for performing expert and administrative work in cultural heritage protection are being set aside from the budget under coordination of the Ministry of culture and are being put on disposition to regional restoration departments. From these funds the employees salaried are being ensured, except of the city of Zagreb which ensures the funds from the city budget. According to the information from the Ministry of culture for financing the protection of cultural heritage in the coastal region in 2003 it is planned to set aside 9.2 mil EUR (about 10 % more than in the previous year). The funds are divided among the restoration departments as it follows in table 3:

**Table 3: Planned financing of cultural heritage protection in the coastal region in Croatia (2003)**

	EUR
Restoration department Dubrovnik	2.103.466
Restoration department Pula	1.344.000
Restoration department Rijeka	1.682.666
Restoration department Split	2.030.066
Restoration department Šibenik	821.333
Restoration department Zadar	1.296.666
<b>TOTAL</b>	<b>9.278.200</b>

*Source: Ministry of Culture of the Republic of Croatia, 2003.*

It is important to stress that during the past few years the Ministry has financed some additional activities for cultural heritage protection from this source. In the period of three years it has been spent cca 1.3 mil EUR for restoration of the Euphrasian church in Poreč, around 1,2 mil EUR for restoration of monumental heritage in Dubrovnik and about 0,33 mil EUR for restoration the protected complex UNESCO in Trogir. The Ministry of culture ensured from the budget the additional 1.06 EUR for restoration of the Franciscan monastery «Male braće» in Dubrovnik as the addition to the loan fro restoration from the CEB European council.

In ensuring the funds for cultural heritage conservation participate owners of cultural goods or holders who use it if the good is not used by the owner as well as legal or physical

persons who use the cultural good for economic activities practice. Sometimes in ensuring the funds for conservation, funds from State budget, counties, city of Zagreb, towns and municipalities, donations, entries, charges for concession and foundations as well as other sources according to the regulations could be taken into account. For these investments there is no even a general estimation of the amount in the coastal region.

Donations, charges from concession, foundations, entries and other financial sources are common in west countries where activities of associations, foundations or economic subjects ensure considerable funds that are meant for cultural heritage protection. In Croatia there are such forms of financing cultural heritage protection and is justly to expect that according to economical development this will become practice in Croatia as well.

Certainly, it is necessary to prepare the monitoring system of the activities.

The program of financing the restoration of old houses «Under hundred years old roofs» is at the beginning and will enable obtaining favorable loans and technical assistance free of charge in proposal elaboration for protecting this type of heritage. This program is being developed in cooperation with the Ministry of culture and Ministry of tourism. There are no definite available funds for this project.

### 3.6. Ministry of Science (MS)

The Ministry of science supports around hundred of scientific projects in the period of three years (2002-2005), and sets aside 20.5 EUR annually on the state level. The analysis of scientific projects in course, linked to coastal sustainable development realization and financial contribution in landscape and biodiversity, cultural heritage protection and tourism promotion showed that for this purpose has been set aside 2,86 mil EUR annually (table 4).

**Table 4: MS financial contribution in landscape and biodiversity, cultural heritage protection and tourism promotion**

	EUR
	<b>Annually (for the period 2002-2005)</b>
Protection and conservation of the coastal region biodiversity	252.000
Conservation of cultural heritage (architecture, urbanism, archeology, cultural tourism)	152.000
Tourism promotion	156.000
Special project «Jadran»	2.300.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.860.000</b>

*Source: Ministry of Science and Technology of the Republic of Croatia, survey based, 2003.*

During the year 2003 the World Bank created and started the project TAL 2 which would enable intensive use of scientific research in practice as a basis for entrepreneurial development.

### 3.7. The Ministry for Crafts, Small and Medium Enterprises (MCSME)

The Ministry for Crafts and Small and Medium Enterprises is very active in stimulating and financing the entrepreneurial activities. In regard to financing the coastal sustainable development, heritage, biodiversity cultural heritage protection, as well as tourist promotion it is hard to estimate the total amount of funds that the Ministry has distributed in the form of

loans, but some basic loan programs for coastal development could be mentioned. Although the entrepreneurs of coastal regions used other programs like «Grude snijega», «Izvoz», «Poduzetnik 1» and «Poduzetnik 2», for tourist promotion is specially important program «Turizam».

During 2002 “Turizam” (tourism) program implemented 316 loans with the total of 42,8 mil EUR.

Most recently (spring 2002) the Ministry in cooperation with 16 commercial banks, has started and is currently implementing a loan program for tourism called “Od soba do obiteljskih hotela” (from rooms to family hotels). Within this program, until mid 2002 about 270 credits, totaling over 33,3 mil EUR, for promotional activities and tourism development were approved.

### **3.8. Other ministries**

Although not directly involved in effectuation of coastal sustainable development it's impossible to neglect the contribution of other ministries through creation of institutional conditions and/or through indirect financing of coastal sustainable development especially in enabling landscape and biodiversity conservation, cultural heritage protection and tourist promotion. The Ministry of Maritime Affairs, Transport and Communications is important regarding the tasks related to the management of Croatian marine territorial waters. This Ministry conducts investments in infrastructure, primarily quality of transportation services that are important in tourism goals effectuation. These projects are not exclusively linked to coast and sustainable development realisation, but are considered important for tourism improvement conditions. The Ministry ensures a series of supports for construction and restoration of ports and regional airports on the islands and in that way directly influences the sustainable development realization (especially through conditions for tourism) in the future. The Ministry of Agriculture and Forestry coordinates the implementation of Coastal Forest Reconstruction and Protection project financed from the World Bank. Benefits from the project are improvement of landscape and environmental conditions of costal forests resulting from reconstruction of forests destroyed by fire and during the war. The major benefits are expected through increased benefits from the rehabilitation of tourism in the area of protected forests. The Ministry of Economy has impact on coastal sustainable development through sensible projects in the field of privatization and through creation and implementation of strategies related to economic development on national level. It is important to include above mentioned as well as other ministries and governmental institutions and agencies in the integrated approach towards planning and implementation of sustainable development. At the moment the interresource cooperation in project preparation and implementation is reduced on Steering committee and working groups.

### **3.9. Other governmental institutions important for coastal sustainable development**

State Water Directorate develops law and regulations, controls quality standards and pollution levels. It has been set up with its four divisions in accordance with the Water Law. Its prime responsibility is directing the long-term development of water resources, managing water resources, and supervising the implementation of the provisions of the Water Law and related regulations. The State Water Directorate is responsible for controlling marine pollution from land-based activities. Croatian Waters monitors water quality and collects water payments. From the investments viewpoint of single investors in environmental protection it has been estimated that the biggest investor in Croatia is Croatian Waters. The investments are mainly in the field of water and sea protection against pollution that in the period 1997-2002 were in average 25 mil EUR annually. The lack of adequate wastewater

treatment facilities at the municipal level in Croatia has a deleterious impact on both, the competitiveness in tourism sector and Croatia's EU accession aspirations. As the tourism sector represents a key source of potential economic growth, improving the coastal water quality will be critical for future development. Croatian Company for managing Forests is financing some projects of coastal forests protection that activities contribute to environmental improvement in an area with major tourism potential and assist in the revival of tourism with significant benefits to sustainable development of the area.

Croatian Tourist Association and Croatian Chamber of Commerce finance smaller projects of tourist promotion on national and local level. The promotional messages are more oriented towards education in the field of environment and do not represent sustainable development financing, thereby not representing the greater significance as a challenge in the coastal area.

Beside specialized governmental institutions, which are financed mostly from the State budget like State Hydrometeorological Institute, State Hydrographic Institute in Split, Institute for Oceanography and Fisheries in Split, Centre for Marine Research in Rovinj, there's a series of various public enterprises operating within the sectors of waters, forests, roads, etc. There are also specialized agencies that are set up as public companies, such as the Croatian Hazardous Waste Management Agency (APO), the Waste Management and Environmental Protection Agency, the Energy Research and Environmental Protection Institute (ECONERG).

Big Croatian companies, banks and international companies are organized through Croatian Business Council for sustainable development in such way to fulfill the guidelines of sustainable management.

This institution represents entrepreneurs in environmental issues and enables the complementary collaboration with other associations in the joint program of sustainable development. In the past few years, firms as Zagrebačka banka, Lura etc. implement small grant programs for projects which contribute to sustainable development effectuation, biodiversity and cultural heritage protection and education in environmental protection.

### 3.10. Local authorities

Beside ministries there are also active Departments for tourism, culture, economy and environment on regional (county) and local (towns and municipalities) level<sup>1</sup>. Istra, Primorsko-goranska, Zadar, Šibenik-Knin, Split-Dalmatia and Dubrovnik-neretvanska counties cover the coastal area.

Local and regional authorities have a legislative obligation of implementing measures for environmental protection, as well county and town offices for tourism and restoration departments which are responsible for implementing the cultural policy and finance the sustainable management of cultural heritage.

Although there are no updated data of how many funds do counties, towns and municipalities set aside in Croatia nor for sustainable development of the coast (usually they are together with costs for physical planning, sanitary activities etc.) there are some

---

<sup>1</sup> Public financing sources of local and regional (self)-government units are own taxes, joint taxes, non-tax revenues, subsidies from the state budget and from county budget. Non-tax revenues which can overall be divided into four groups, namely: 1) revenues from entrepreneurial activities, 2) administrative fees, 3) communal fees, 4) communal duties, show growth in cities, municipalities and county budgets. They are the second biggest source of local unit revenues. The importance of those revenues in some units and the purpose for which they are used can be seen from the example of the Municipality of Kostrena, in which, out of 4,6 mill EUR of total collected revenues in 1999, non-tax revenues account for 85%, revenues collected from communal fees and duties account for 60%, unlike the City of Zagreb, which made approximately 405 mill EUR in total revenues, in the structure of which non-tax revenues account for 22%, and communal fees and duties 11%.

data on investments in environmental protection. The counties in the coastal region invested during the year 1999 in the field of environment protection around 1,5 mil EUR. The funds were designed for protection and preservation ground and underground water quality and biodiversity and landscape conservation. These parameters didn't considerably change in following years.

**Table 5: Effectuated investments in environmental protection according to protective measures and investor's headquarters in 1999**

EUROS (In thousands)

	Total	Waste management	Groundwaters protection	Protection form noise	Air protection	Underground waters and soil protection	Environment and landscape protection
Zadar county	708	169	469	2	4	5	56
Šibenik-Knin county	15	4	-	-	-	-	10
Split-Dalmatia county	1.567	254	510	10	-	716	75
Primorsko-goranska county	4.575	81	3.248	99	41	1.029	75
Istra county	5.575	933	583	14	625	1.541	1.878
Dubrovnik-neretvanska county	312		54	-	-	246	6
<b>TOTAL</b>	<b>12.754</b>	<b>1.449</b>	<b>4.867</b>	<b>126.67</b>	<b>671.46</b>	<b>3.538</b>	<b>2.102</b>

Source: Central Bureau of Statistics, Republic of Croatia, Zagreb, 2002.

**Table 6: Current costs for environmental protection according to protective measures and investor's headquarters in 1999**

EUROS (In thousands)

	Total	Waste management	Groundwaters protection	Protection form noise	Air protection	Underground waters and soil protection	Environment and landscape protection
Zadar county	3.450	2.837	255	-	-	2	354
Šibenik-Knin county	171	139	32	-	-	-	-
Split-Dalmatia county	739	475	204	20	11	7	20
Primorsko-goranska county	2.338	878	46	12	24	325	1551
Istra county	2.640	1.787	281	5	108	116	341



## National Study - Croatia

---

---

Dubrovnik- neretvanska county	350	331	7	-	-	-	341
<b>TOTAL</b>	<b>10.190</b>	<b>6.449</b>	<b>828</b>	<b>39</b>	<b>144</b>	<b>450</b>	<b>2.279</b>

---

*Source: Central Bureau of Statistics*

Primorsko-goranska and Split-Dalmatia county invest the most per capita for sanitary activities and services including pollution decrease and control.

The survey showed that Istarska and Dubrovnik-neretvanska county are the most active in stimulating the sustainable development. In Dubrovnik-neretvanska county in the past few years, local authority finances cca. ten scientific projects which would result in better understanding and stimulating the coastal sustainable development through protection of landscape, biodiversity and cultural heritage of the region.

City of Dubrovnik finances special projects of sustainable development with cca 15.000 EUR annually (project Ecological-tourist assessment of protected speleological objects in the region of Dubrovnik, Ensuring the survival conditions of protected and endangered bird species in the area of special wildlife refuge of forest vegetation on Lokrum, Educational trail on the Lokrum island). The city of Rijeka is also active and invests in average 20.000 EUR annually for financing the environment protection and sustainable development. The financed programs are often in collaboration with non-governmental institutions that are active in the region.

#### **4. PARTICIPATION OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN FINANCING IN ENVIRONMENT PROTECTION IN CROATIA**

In the last several years international institutions were at the beginning in supporting the sustainable development of coastal area. These institutions are primarily financial thus providing financial grants, loans and credit lines for coastal area in supporting the preservation of biodiversity and landscape, cultural heritage and tourism promotion. Promotion and sustainable tourism development stimulation on the islands and coastal area is based on financing of start-ups and maintenance of entrepreneurial activities in tourism.

It should be emphasized that many organizations give grants, such as Global Environmental Fund (GEF) and United Nations (UNEP, UNDP, UNIDO), World Bank, European Union through stability pact which implements the Regional program of environmental restoration of southeast Europe, European Union's environment program LIFE III – third countries and CARDS, which started in 2002. Program LIFE III – third countries is the program of technical support to the Department for environment of the EC Delegation designed for projects in the field of environmental protection, whereas CARDS is the instrument of technical-financial support to the EC for southeast Europe in the field of environmental protection within the process of stabilization and association. The Ministry of environmental protection and physical planning with the technical and financial support of the World Bank elaborated the National Environmental Action Plan for Croatia in November 2001. Beside the Ministry of Environmental Protection and Physical Planning, there are some other state administration organizations like State Water Directorate, Ministry of Development and Reconstruction, Ministry of Economy, Ministry of Health and other organizations and institutes which implement projects in the field of environmental protection supported by international organizations through grants.

The projects are financed through loans from international financial institutions, like International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and European Investment Bank (EIB).

Projects and development programs that are financed through international organizations are mainly related to national institutional strengthening and capacity building on the level of the Republic of Croatia. However, the selection has been made based on geographical region of the implemented project or on general estimations resulting from the interview with governmental institutions and organizations that are in charge for monitoring of financed activities.

##### **4.1. World Bank**

The World Bank, in collaboration with GEF or EBRD has approved from 1990 – until today and 2007 projects that are directly or indirectly linked to the coastal sustainable development the total of 5.3 mil EUR (in average 0,1 mil EUR annually) through grants and 414,6 mil EUR (in average 8.3 mil EUR annually) through loans. These estimations represent general guidelines with remark that the funds are directed towards coastal sustainable development and not for restoration of war destroyed areas and demining. This trend is also expected in the future with a project of preservation the biodiversity and stimulating the coastal sustainable development.

Projects that the World Bank has financed and are directly linked to financing the coastal sustainable development are Coastal forest reconstruction project through loan with an average of 6,3 mil EUR annually (1997-2003) and Karst ecosystem conservation project through grant of 0,96 mil EUR annually (2003-2007).

Table 7: Projects financed by the WB in Croatia indirectly and/or directly linked to the sustainable development in Croatia

Project	International help EUR	Co-financing from other sources	Source	Type	Project status	User
Emergency transport and in clearing project	139.500.000		WB	Loan	1997-2001	
Highway sector project	74.400.000	44.175 Euros EBRD	WB/EBRD	Loan	1995-2001	
Project preparation of conservation of karst ecosystems (KEC)	217.201		GEF/WB	Grant	Completed	MEPPP
Preservation of karst ecosystems (KEC)	4.787.875	3.116.368,89	WB/ GEF Budget RC	Grant	2003–2007	MEPPP
Environment protection policy elaboration and administration system training	261.104		WB	Grant	Completed	MEPPP
Municipal environmental infrastructure project	30.225	27.900.000	WB /EBRD	Loan	1998-2006	EKO Agency and Split water and sewerage company (SWSC)
Coastal cities pollution control	930.000.000		WB	Loan	In preparation	Croatian Water Resources management
Railway modernization and restructuring	76.500.000	32.550.000	WB/EBRD	Loan	1999-2004	Croatian railways
Istria water supply and sewerage	26.040.000			Loan	1990-2000	Butoniga water Works Buzet

Source: The World Bank Group, Project Portfolio, Croatia, 2003.

## 4.2. European Commission

At the moment there are no projects under implementation from the EU CARDS program specifically addressing sustainable development on the Adriatic (coast and islands).

However, for sustainable development, tourism and landscape feasibility it is important to finance projects addressed to solving specific issues in Croatia, like demining in the coastal area during 2000 and 2001. During the 2001, under the CARDS 2001 Programme for Economic Revitalisation, the EU is supporting development of Regional Operational Programs in areas of special State concern. The development of ROP has started in the counties of Zadar and Šibenik. From this program a certain number of local development projects will be founded under CARDS 2002, but most of them are still in the process of being identified. Some were related (partially) to the issue of sustainable development of the Adriatic like the project Model strategy of waste management in Dalmatia in the period 2003-2004, 790.658 EUR.

It is important to mention the grant totaling 1.292.774 EUR through LIFE III program EU which covers the projects important for biodiversity conservation in Croatia, including islands and coast.

**Table 8: Projects financed by the EU in Croatia indirectly and/or directly linked to sustainable development in Croatia**

In EUR					
Project	International help	Source	Type	Project status	User
Demining of agricultural land and natural resources according to the project CRO 012	190.465	EU	Grant	2000	Croatian center for demining for needs of Splitko dalmatinska county
Demining the boundary zone in Dubrovačko neretvanska county	160.672	EU	Grant	2001	Croatian center for demining for needs of Dubrovačko neretvanska county
Demining	1.976.646	EU	Grant	2002-2003	Croatian center for demining for needs of Zadarska county
Protection and management of wolves in Croatia	418.200	EU/LIFEIII	Grant	2003	Cr
Creating the national ecological network as a part of Pan European network & network natura	375.095	EU/LIFE III	Grant	2003	Cr
Corine database of landcover in Croatia	499.479	EU/LIFE III	Grant	2003	Cr

*Source: Ministry for European Integration, Database 2003, Office of the European Commission, Zagreb-based on the survey, Zagreb, 200.*

It is important to emphasize that one third of the funds in the previous table is partially used for demining the coastal region in mentioned counties.

A technical assistance to the project under the CARDS 2003 program (0.8 mil EUR) will aim at setting up the institutional framework and a continuing capacity to carry out the Strategic Environmental Assessment processes on sector development policies (tourism, transport,

energy, mariculture). The pilot area for this project will be the Adriatic coast. The expected timing for this project is mid/end 2004.

### 4.3. Bilateral cooperation

The international cooperation of Croatia, on multilateral and bilateral basis in implementing the projects in the field of environmental protection is increasing in the past few years. Some projects are completed or are in course with Germany, Denmark, Netherlands, Italy, Monaco, Norway and Japan. These countries have invested in Croatia from 2001 until today, through loans for road construction around 623 mil EUR, and around 3,2 mil EUR grants for demining the Adriatic hinterland. Croatia received in the past two years 5 mil EUR or average 2,5 mil. EUR annually for the projects linked to biodiversity and cultural heritage preservation and for planning and promotion of tourist activities based on bilateral cooperation.

**Table 9: Projects financed through bilateral cooperation, indirectly and/or directly linked to sustainable development in Croatia**

						In EUR
Project	International financing	Source	Type	Project status	User	
Demining the area Čista Velika i Čista Mala	276.917	USA	Grant	08.03.2000 .- 20.06.2000 .	Croatian demining center	
Infrastructure, houses, plots and agricultural land demining	1.440.356	USA	Grant	31.01.2000 .- 14.12.2000 .	Croatian demining center	
Preservation possibilities and revitalization of Kolanjsko blato	8.930	Netherlands	Grant	09.2001.- 05.2002.	MEPPP	
Support to the Ministry of Tourism in strategic planning	161.379	Great Britain	Grant	11.2000.- 05.2001.	MT	
Master plan of the Adriatic (ASEMP) – Modul Croatia	652.293	Italy	Grant	06.2002.- 12.2003.	MEPPP	
Tourism Master Plan in Croatia	3.018.667	Germany	Grant	10.2001.- 12.2003.	MT	
Technical reconnaissance and demining in Zadarska county	1.619.316	Norway	Grant	01.2002.- 06.2003.	Croatian demining center	
Construction of	108.715.566	Germany	Loan	16.06.2002	MDR	

## National Study - Croatia

highway section Sv. Rok tunnel Sv. Rok-Split					.-06.2004.	
Construction of highway section Bosiljevo - Sv. Roka	146.331.560	Great Britain	Loan	06.11.2001	MDR	
				.-		
				30.05.2005		
				.		
Construction of highway section Bosiljevo - Sv. Roka	223.119.189	USA	Loan	03.04.1998	MDR	
				.-		
				30.05.2005		
				.		
Highway Rijeka-Zagreb. Financing the section 6 of the highway Rijeka-Zagreb, Kupjak-Vrbovsko	96.855.686	Germany	Loan	05.05.2001	MDR	
				.-		
				31.03.2004		
				.		
Croatian-German project of stimulation small and medium entrepreneurship	1.260.616	Germany	Grant	01.10.2000	MCSME	
				.-		
				30.09.2003		
				.		
Coastal management plan of the Republic of Croatia with special regard to mariculture	674.715	Norway	Grant	05.12.2001	MAF	
				.-07.2003.		
Improvement of mariculture in Croatia	443.757	Netherlands	Grant	01.2001.-	MAF	
				01.2003.		
Fish production improvement and processing	443.361	Netherlands	Grant	01.2001.-	MAF	
				01.2003.		
Conservation of undersea world in North Adriatic	7.000	Norway	Grant	15.7.2003	NGO	Dolphins dream

Source: Ministry for European Integration, Database 2003, (based on the survey), Zagreb, 2003.

#### 4.4. Regional Activity Centre of Priority Action Programme (PAP/RAC)

Croatia hosts a centre of excellence dealing with coastal planning and management, the Regional Activity Centre of Priority Action Program (PAP/RAC), which operates within the UNEP/MAP.

Priority Action Program (PAP), which is implemented by the Center for regional activities (CRA) from Split, is the part of Mediterranean Action Plan (MAP) of the UNEP program. Since 1978 it's working as one of the MAPs centers, the PPA is a national institution with funds and mandate to implement a certain number of MAPs activities in the coastal Mediterranean region. PAP/CRA is action oriented institution with the aim of implementing practical activities that produce immediate results and contribute to protection and promotion of Mediterranean environment, strengthen national and local capacities for integrated planning in coastal area. Main action of the PAP is integrated management in coastal and marine area (IUOP), with precisely defined methodological approach in the past ten years as well as elaborated plans, projects and studies. The integrated approach has been very successful in implementation of coastal area management (CAMP) that represents a special form of cooperation with MAP s national and local authorities and institutions in chosen coastal region.

Table 10: Financing sustainable development /PAP RAC

					In EUR
Project	International help	Source	Type	Project satus	User
Coastal area management programme Kaštela bay	539.400	METAP/WB UNEP -MAP	Grant	1989-1993	Dalmatia PAP RAC
Environmental management plan for the Cres Lošinj Archipelago	153.450	METAP/WB	Grant	1994-1996	Islands Cres and Lošinj PAP-RAC
Mediterranean wetlands: Socioeconomic aspects, conservation and use		EU LIFE	Grant	1996-1998	County of Dubrovnik-Neretva PAP- RAC
Krka River National Park sewerage and solid waste prefeasibility study	139.500	METAP/WB	Grant	1999-2001	County of Šibenik, Krka river national park PAP-RAC
Conserving biodiversity on the Dalmatian coast through integrated coastal management	31.620	GEF/UNDP	Grant	2002-2003	Dalmatia area from Dubrovnik to Zadar PAP- RAC

Source: PAP/RAC, based on the survey, Zagreb, 2003.

Beside these projects, important for coastal Sustainable Development in Croatia, PAP/RAC has implemented some projects like Integrated Management Program of Kaštela bay, completed project; determining the sustainable tourist capacity for towns of Vis and Komiza; Pilot project of introduction of economic instruments (tourist annuity) on municipal level of Hvar; Development of economic instruments linked to collecting, transportation, management and disposal of oils and oil polluted sea from ships in the Adriatic region (pilot project for Kvarner bay); Project proposal of Master Plan for Adriatic.

With participation on other international projects and programs that are significant for the Mediterranean, the experience is being transferred to Croatia. This includes programs important for coastal region management: Syria, Izmir (Turkey), Albania, Fuka-Matrouh (Egypt), Israel, Malta. Projects of coastal management which are in course: South Lebanon, Zemmouri bay (Algeria), ICAM Clearinghouse – web page with information about projects of coastal management in the Mediterranean MED Open – internet course in coastal area management. Due to its knowledge and experience PAP/RAC is one of the key institution in planning and creating the development of coastal management.

### **4.5. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe - Country Office Croatia**

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe is nongovernmental, non-profit, non-party, independent organization which mission is to help solving problems related to environmental protection in the countries of central and east Europe. USA, Hungary and EC established REC in 1990. Today is REC legally founded according to the Document signed among Governments of 25 countries and EC and international contract with the Government of Hungary.

RECs mission is:

- stimulating collaboration between nongovernmental organizations (NGOs), national and local authorities, business sector, scientific institutions, media and other participants in environment protection,
- support information and education exchange in environment protection,
- promoting the public participation in decision making process in environmental protection.

REC projects in Croatia are not necessarily linked to the problem of coastal area protection but the immediate relation with this problem is through one of the project within REReP (Regional Environmental Reconstruction Programme) program within the Stability pact for southeastern Europe. One of the REReP projects is related to the area of river's Neretva lower flow, unique transboundary region that the Republic of Croatia shares with the Republic of Bosnia and Herzegovina. Project REReP «Promotion of networks and exchanges in the countries of Central South and Eastern Europe» with a budget of approx. 1.8 mil US\$ (financed from the Swiss Agency for Development and Cooperation) is directed towards protection, promotion and Sustainable Development of the Neretva's lower flow. Within this project there is a program of small grants through which a financial support is given to the local NGOs for implementation of the projects dealing with environmental protection, Sustainable Development and resource utilization. Moreover, the project implies education, trainings, workshops and enabling the representatives of local stakeholders to actively participate in environment protection and Sustainable Development as well as utilization of natural and cultural-historical resources. For the project needs, REC established its local office in Metkovic.

Single projects that in the past year received financial support from REC and are linked to environmental protection of the coastal area are listed in table 11.



**Table 11: Projects financed by REC in Croatia indirectly and/or directly linked to effectuation of sustainable development in Croatia**

						In EUR
<b>Project</b>	<b>International help</b>	<b>Source</b>	<b>Type</b>	<b>Project status</b>	<b>User</b>	
REPeP 4.3.23	1.980.000	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	3 years	Local and regional authorities	
Publishing the ecological journal for elementary school scholars "Lijepa naša Neretva" in Ploče	3.000	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	
Biodiversity of Neretva river delta – practical education on variety and protection of flora and fauna of the Neretva region	4.350	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	
Research and document significant speleological objects in the area of Neretva region	4.150	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	
Implementation of educational program for elementary school scholars "Let's learn about original vegetation of river Norin"	1.500	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	
Amphibians of Neretva river (continuation of the project which in the last year program dealt with reptiles)	2.800	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	
Promotion of rational usage of chemicals in agriculture	4.200	Swiss Agency for Development and Cooperation	Grant	1 year	Local and regional authorities	

## National Study - Croatia

---

Educational-promotional action «Where do we put waste?»	4.330	Danish Agency for Environmental Protection, Department for East and Central Europe	Grant	1 year	Local authorities
Model development of islands' Sustainable Development planning, Jelsa on island Hvar, Case study	4.250	Danish Agency for Environmental Protection, Department for East and Central Europe	Grant	1 year	Local authorities
Records and documentation of illegal waste disposals in the surrounding area	4.830	Danish Agency for Environmental Protection, Department for East and Central Europe	Grant	1 year	Local authorities
Creation of local souvenir from willow birch	4.770	Danish Agency for Environmental Protection, Department for East and Central Europe	Grant	1 year	Local authorities

*Source: REC, Croatia, survey based, Zagreb, 2003.*

## 5. FINANCING SOURCES REVIEW AND ANNUAL FINANCIAL ESTIMATION OF COASTAL SUSTAINABLE AREA

According to official data in the Republic of Croatia it has been estimated that around 40 mil EUR is invested in environmental protection and conservation, which represents around 0.22% GDP and is considerably below funds earmarked for the environment in the EU countries (e.g. 1.5% in Austria). The majority of funds for biodiversity and landscape protection in coastal and insular area is being selected from budgetary funds through projects and programs which are under MEPPPs supervision and indirectly through investments in institutional and capacity building on state level or specifically for sea quality monitoring and other activities in coastal region. The systematic approach in biodiversity conservation financing in the region of middle and south Adriatic is expected from the project which is in preparation «Conservation of Dalmatian coast's biodiversity through integrated coastal management» (COAST).

Very significant in the past two years is the Island development program which is coordinated by the Ministry for Development and Reconstruction and is financed and implemented in coordination with other ministries and state institutions on national and local level (counties and cities/municipalities in coastal region).

In table 12 are comprised donations for deminog of the coastal area and war damages removal that are unavoidable activities regarding Sustainable Development and natural resources management.

**Table 12: Overall review of Sustainable Development financing in the costal area**  
- mil EUR

Fund source Institution/organisatrimon	Total on state level	Coast and islands (estimation of earmarking per selected challenge)	Time period	Comments
Ministry of Environmental Protection and Physical Planning	19,3	7,2	2002	General estimation on the level of 40% of total funds
Ministry of Development and Reconstruction	500		2001-2005	
- Investments in infrastructure (roads)				
- Islands development program (in cooperation with other ministries and state institutions)		40	2000 -	
Ministry of Tourism				
- Tourist promotion	6	≈ 4,8*	2003	General estimation according to interview in the Ministry
- Loans for tourism support	42	≈ 35*	annual average 2002 i plan 2003.	
Ministry of Culture				
- Restoration departments		9,27	2003	
		≈2.59	2000-2003	
- Additional financing				
Ministry of Science and Technology		2,86	Annually for the period	

## National Study - Croatia

2002-2005				
Ministry for Crafts, Small and Medium Enterprises				
- Program «Tourism»	42	≈ 38	2002	General estimation is that 85% of these loans was used for entrepreneurial financing in the coastal region
- Program «From private accomodation to hotels»	33	≈ 29	2002	
Croatian Waters	25	?	1997-2002	
Local authorities		22		1999
- Investments and current expenses for environmental protection per counties, city of Rijeka and Dubrovnik				
World Bank				
Loan	1.287		1990 -	
Grant		5.2		
European Union	3.4		2000-2003	
Bilateral cooperation	583	0.68	1998 -	
PAP RAC		1	1989 - 2003	
Rec	2	0.004	2000 -2003	

## **6. MAIN ROADBLOCKS TO ATTAINING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE COASTAL ZONE**

Many problems in the coastal zone are the same as those in other Croatian areas and the institutional arrangements established there should, in principle, be the starting point for those in the coastal zone. What is different in the coastal zone, however, is the intense pressure of competing demands, all appearing to converge on relatively small areas?

The Croatian Adriatic region is still one of the best preserved coastal areas of the European part of the Mediterranean, and the main problems are surface water protection and waste management, especially on the islands. There is also a problem of how to harmonize tourism linked activities which are environmentally acceptable. The conservation of natural resources, biodiversity and cultural heritage, as well as realization of tourist and economic activities would be enabled. As regards the integration of environmental objectives with plans for economic development of the coastal counties, there is little evidence of progress. In spite of major planning efforts, the underlying economic and environmental policies to attain these objectives remain uncoordinated.

According to results of interviews prepared for this project main roadblocks are apparent in the administrative structure and existing legislation. Generally, in decision making there is a problem of unsolved facts, insufficient interest in the field of environment if not directly linked to material benefit, insufficient motivation and education of stakeholders.

Regarding the analysis of existing legislation there is inconsistency of single laws, measures in the field of coastal and insular environmental protection. Namely, the Law is not applied synchronized and harmonized on all levels (national, county, local level).

Some specific problems that are encountered by main stakeholders in coastal Sustainable Development realization are:

- There are large numbers of laws and various bodies that hamper coordination and imply inappropriate and outdated legislation. In particular, there is a lack of systematic environmental monitoring, and of clear definitions of rights, liabilities, responsibilities, control, financing and charges.
- The greatest problem is the absence of integrated physical planning regarding Sustainable Development. The result is that some of the most valuable areas along the coast are now severely threatened, and their future uses considerably reduced.
- Lack of multi-sectoral approach at the implementation level.
- Coastal zone management has been delegated to the regional level, and municipalities have the task of implementing it. Regional planning systems need to be rearranged to improve intersectoral integration between environmental and development authorities.
- Insufficient resources for coastal area management. The use of economic instruments in the development of coastal areas has been limited.
- Institutional capacity is weak or non-existent in most environmental disciplines.
- Enforcement is still inconsistent, and pollution fines are too low to change the behavior of polluting industries, especially State-owned companies.
- Lack of environmental education.

Linked to Sustainable Development financing i.e. selected challenges – biodiversity, landscape and cultural heritage conservation based on the survey, precise roadblocks are identified in the field of investments, economic instruments role and legislation. Some of defaults that additionally aggravates the Sustainable Development financing are following:

- Long way from project proposal to investment.
- Low involvement of private sector in projects linked to Sustainable Development.
- Uncoordination of public sector investments (overlapping or lack of investments in certain geographic areas or investment types).
- Underestimating the importance of investment in Sustainable Development due to their long-term character/low yield.
- Nonexistence of a general practice for assessment and evaluation of public projects in regard to their contribution to Sustainable Development (e.g. offers assessment for concession on maritime goods).
- There should be a project register (*clearinghouse*) that would enable the concerned parties to get information about all important investment projects linked to Sustainable Development

With regard to utilization degree of available economic instruments in Sustainable Development financing the main appearing roadblocks are linked to inexperience of national, especially local institutions in economic instruments application and underdevelopment of financial market in Croatia that prevents common application of economic instruments market oriented (*market creation*). Of great importance is to identify places where roadblocks emerge as a basis for their successful removal. It's obvious that Croatian institutions are not active enough in financing the projects that contribute to Sustainable Development effectuation and there is impression that local authorities implement projects with the attribute of Sustainable Development, only when they think it's politically appropriate.

Moreover, nonexistence of a long-term strategy of Sustainable Development and national action plan is an additional reason for insufficient activities in supporting the coastal Sustainable Development. Beside public institutions on national, regional and local level an important role in sustainability planning play firms and public. The firms in the coastal and insular region are, in general not behaving according to ethical concept of management and investments. Such investments are considered «pure cost» or «low profitable». Besides, there is a problem of not involving the community in implementation of the projects linked to Sustainable Development and unorganized efforts of NGOs. International institutions did not largely contribute due to the lack of sense for local and national specificity and are favouring to copy solutions from other developed countries that are unrealistic in Croatia. One of main defaults in project's organization and implementation is bad coordination and funds allocation. This is mainly linked to funds that should be directed from diagnostic and educational activities towards particular effectuation of projects linked to Sustainable Development.

## **7. PROGRESS SEEN IN ATTAINING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE COASTAL ZONE**

However, significant efforts in the past few years are recorded in the field of activity creation linked to planning and effectuation of coastal Sustainable Development. The importance of coastal zone management at the level of policy-making and the necessity of planning and intersectoral integration between environment and development are noted. New experiments, case studies on coastal management on international scale and continuation of in-depth studies on this subject (such as Kaštela Bay Eco-Project, construction of multi-purpose Canal Danube-Sava, etc.) are encouraged.

The establishment of environmental management concepts and an "Ecological Legal System" is at the beginning. It has adopted some basic principles: precautionary principle, polluter-pays principle, cooperation principle, integrated approach in water management that are important for coastal sustainable management.

The obvious progress in recognizing the role of coastal Sustainable Development is the existence of a large number of projects in this field.

In regard to utilization of financial mechanisms there is progress in the field of investment planning and implementation through national and local institutions that are willing to invest in projects linked to Sustainable Development. There is a number of local institutions for Sustainable Development (Šibenik, Zadar) that are ideally positioned for supporting Sustainable Development projects. The use of economic instruments on local level (Hvar, Kvarner region) started and Fund for environmental protection and energy efficiency has been established.

In spite of the fact that management of Croatian institutions is mentioned as a main roadblock, there are some signs of progress through Sustainable Development concept inveteracy in the developmental philosophy on the state level (e.g. Islands Sustainable Development). This concept is also more and more present on regional and local level and among community thanks to NGOs. One example of effectuated progress are activities from the side of Ministry of Tourism that lately acts as a promoter of rural tourism and Sustainable Development and resource exploitation through financial support to the projects. The positive effect of supporting the coastal Sustainable Development is effectuation of these guidelines for getting international technical and financial support.

## 8. SUGGESTIONS/RECOMMENDATIONS

Before presenting possible recommendation, we would like to point out some obstacles during the work on this study. This was a pioneer work for many reasons. No similar study was ever conducted in the country. This is a new issue and most of the actions are evolving on the highest level of decision-making. Data necessary to conduct this study are not readily available. There is no appropriate statistical data as well. Sustainable Development as such is not subject of the statistical programs. It was necessary to conduct a survey in order to have a feedback to work with. The quantity and quality of answers varied.

Based on progress made and lessons learned it is possible to draw some recommendations/ suggestions for further improvement of Sustainable Development of the coastal zone in Croatia, particularly biodiversity, landscape, cultural heritage conservation as well as tourist promotion based:

*1) An integrated coastal zone management plan should be prepared and implemented.*

Integrated coastal zone management is generally recognized to be the only way to achieve Sustainable Development. Short- and long-term actions must be integrated. For instance, the long-term demand for environmental and natural resources (water, forest, soil, marine resources) should be examined in a comprehensive way given their present and projected rates of use and consumption. Integrated management requires an appropriate legal and administrative framework, national planning and special standards to protect highly fragile environments. For such an approach, physical planning, environment, nature and water protection issues should be better brought together under the umbrella of one ministry.

Also land-use planning is a crucial element in regulating both population density and industrial activity along the coast and, hence, the likely pressure on the environment. Consequently, land use planning should be developed with environmental considerations in mind. Within this framework, industrial estates that promote the orderly development of industries by supplying serviced land at a reasonable price to industrial establishments that would otherwise have dispersed are an important instrument. Municipalities should start to implement programs to relocate polluting industries settled in the coastal zone.

*2) Technopoles should be established where medium and small-sized industries can share basic supply and treatment facilities so as to benefit from economies of scale in investment and operating cost.*

Croatia was one of the first Mediterranean countries to enforce a national Contingency Plan for Accidental Marine Pollution. But only two operational centers have been established and equipped (in Rijeka and Split). The other places do not have any vessels or equipment to clean up deposits of oil and solid waste from the sea surface, etc.

*3) A waste management plan should be developed for the islands and the coastal area.*

Waste disposal in karstic areas affects groundwater and the sea. In the entire coastal region there is not a single acceptable dumping site for the controlled disposal or modern treatment of solid waste.

*4) It should be explored, whether navigation should be routed further away from the islands and the coast and to safer port approaches. Especially, cargoes with hazardous substances, oil, etc., should follow special routes. Monitoring should take place in coordination with Italy, Croatia and Slovenia.*

The purpose of the routed navigation system is to divert the traffic from environmentally sensitive areas, thus minimizing the danger of ships colliding or stranding, and streamlining traffic in the Adriatic.



5) *Any new installation should be allowed to operate only if it is monitored and found to comply with the appropriate pollution control. Old and highly polluting installations should be closed within a relatively short time unless they can be economically retrofitted to environmentally sound conditions.*

Due to the intensive and rapid rate of development in coastal areas, the financing problem is particularly acute. Moreover, cutting the subsidies currently provided for tourism and industrial development in the coastal areas could both reduce the pressure on the environment and generate additional funds for infrastructure and environmental protection instead. Any funds freed in this way should help to accelerate the badly needed improvement of wastewater treatment in the coastal areas.

6) *All municipalities and major tourist resorts should have proper sewage treatment and effluent systems. An acceleration of investment in wastewater treatment is needed to counteract the deterioration of inland and coastal water quality. Effective conservation of the coastal water quality depends on success in the protection of complete river catchments in the karstic areas.*

Coastal development should correspond to the natural advantages and carrying capacities of both the individual region and its adjoining coastal areas. The concept of Sustainable Development implies that economic development should be subject to the possibilities of natural resources, as well as to integrated environment planning and management.

7) *Croatia should assess the tourist carrying capacity of the Adriatic region in coordination with the Ministry of Tourism, the Ministry of Environmental Protection and Physical Planning and State Water Directorate.*

8) *Guidelines for sustainable tourism addressed to local communities, containing notably a checklist of important elements to be taken into account in tourism development and practical advice on how to resolve environmental problems in tourism, should be drawn up at the national level according to the principles of local Agenda 21.*

In terms of laws, plans and strategies related directly or indirectly to tourism, Croatia has developed a comprehensive approach, taking into account the impact of tourism has had on environment. In this respect, the general design of the tourism policy can be viewed as satisfactory: on paper, the instruments given by this policy can surely greatly improve the state of the environment in the tourist areas. Furthermore, there is no obvious contradiction between the objectives of tourism policy and the objectives of the environmental policy. Nevertheless, development of such tourist attractions as golf links and ski resorts must be carefully planned so as to limit their number and the environmental damage they cause. Moreover, more emphasis should be put in the future on those aspects that have not been sufficiently taken into account until now in the tourism policy. They are: general education in tourism matters (stressing the dependency of tourism on natural resources), the systematic use of carrying-capacity assessments to determine what environmental limits should not be exceeded and, finally, the need to better protect the cultural and natural tourist resources against other economic activities such as industry or transport, which can destroy them.

9) *The national authorities should adopt legal instruments on protected tourist resources, defining a list of tourist resources and protecting them against other economic activities. The legal instruments should mention environmental requirements that protected tourist resources have to preserve, including the quality of bathing water in accordance with international practice.*

Concerning the institutional arrangement, there is a strong needs to improve cooperation between the Ministry of Tourism and the Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (horizontal cooperation), responsible for the environmental management because

they have common interests. Both give particular importance to the environmental preservation and both have to preserve the common interest in competition with other economic activities, such as industry, transport or agriculture that may have a negative impact on the environment and tourism.

At the same time, there is also a great need to improve collaboration between the State level, the county level and the local level (vertical cooperation). In particular, an institutional mechanism should be found to collect and synthesize all the local experiences before spreading this information throughout the country. This could also make the Strategy more concrete and more helpful for the (less experienced) local communities. This mechanism could take the form of a permanent committee joining together members of the three different administrative levels (State/county/community). Its first task could be, for example, to draw up the guidelines for sustainable tourism mentioned above.

*10) A permanent committee on sustainable tourism composed of representatives of State, county and local levels, and NGOs should be established. The committee should have permanent scientific staff at its disposal and should take part in international networks on sustainable (tourist) development.*

*11) With regard to investment planning for financing a selected challenge it's important to create a mechanism of investment's assessment and ranking with the participation of state authorities and will give precedence to social and ecological aspects of development projects without neglecting their efficiency, i.e. profit.*

*12) Elaboration of central information base (clearinghouse) of all projects linked to Sustainable Development in the Mediterranean region together with projects in coastal and insular area of Croatia is recommended. This could represent a good foundation for establishing a bank union for Sustainable Development financing in the Mediterranean region and would enable better funds' allocation.*

*13) Further development of existing economic instruments important for Sustainable Development of coastal and insular region is recommended, as well as introduction and adoption of new economic instruments (e.g. tourist rental management in Palma de Mallorca etc.)*

*14) In regard to legislation harmonization it would be wise to use experiences from developed European countries in accordance with EU legislation guidelines that would enable legislation of legal concessions for projects co financed by the State that are promoting Sustainable Development of the region and support investments of private sector in such projects.*

Legislation harmonization in accordance with the European guidelines, precise competence in the field of environmental protection and conservation, efficient law implementation (illegal construction, exploitation and support in renewable energy sources usage)

*15) Stimulate cooperation between Croatian institutions in financing/implementing coastal protection and Sustainable Development in elaboration of a long-term Sustainable Development strategy and national action plan and insisting on education and Sustainable Development promotion on all levels.*

Education stimulation with regard to creation and implementation of projects, participation and strengthening of local authorities, civil institutions, access to information on environment quality, participation of local community in biodiversity protection. The intensive exchange of experience and knowledge in the field of development and application of rural traditional tourism and organic agriculture is required.

## **REVIEW OF CONTACTED INSTITUTIONS**

### ***I. CENTRAL INSTITUTIONS***

Ministry of Environmental Protection and Physical Planning (MEPPP)  
Ministry for European Integration (MEP)  
Ministry of Development and Reconstruction (MDR)  
Ministry of Science and Technology (MST)  
Ministry of Finance (MF)  
Ministry of Culture (MC)  
Ministry of Agriculture and Forestry (MAF)  
Ministry for Crafts, Small and Medium Enterprises (MCSME)  
Ministry of Tourism (MT)  
Tourist Associations in the Republic of Croatia  
Parliamentary Council for Environment  
Governmental Office for organizations  
Environmental Council, Government of the Republic of Croatia  
Croatian Chamber of Commerce + County  
Fund for regional development of the Republic of Croatia

### ***II. COUNTIES (DEPARTMENTS FOR ENVIRONMENT, TOURISM, CULTURE)***

Istarska  
Primorsko-goranska  
Ličko-senjska  
Zadarska  
Šibensko-kninska  
Splitsko-dalmatinska  
Dubrovačka

### ***III. CITIES***

Pula  
Rijeka  
Zadar  
Šibenik  
Split  
Dubrovnik

**IV. OTHER ORGANIZATIONS AND NGOS**

Business Council for Sustainable Development

NGO - EKO Liburnija, Rijeka

NGO - Zelena Istra

NGO - ODRAZ, Zagreb

NGO - Eko zadar

NGO - Sunce, Split

Companies

Zagrebačka banka (bank)

LURA – company

ZGOS d.o.o.

EKO Kaštelanski zaljev, Split

CASTROL representation office, Croatia

INA industrija nafte (oil company)

International organizations and bilateral cooperation

World Bank (EBRD, GEF...)

European Commission (EC)

UNDP

USAID American Embassy, Zagreb

Heinrich Boell Foundation

Fridrich Erbert Foundation

Konrad Adenauer Foundation

Heinrich Boll Foundation

Hanns Seidel Foundation EV

Friedrich Naumann Foundation

REC- Croatia

PAP/RAC, Split

Open Society Institute – Croatia

Belgian Embassy

Royal Netherlands Embassy

Norwegian Embassy

## BIBLIOGRAPHY

- Črnjar, M. 1997. *Economy and environment protection*. Školska knjiga, Zagreb i Glosa Rijeka.
- Croatia. Central Bureau of Statistics. 2002. *Statistical yearbook of the Republic of Croatia*. Zagreb: Central Bureau of Statistics.
- Croatia. Institute for Tourism. *Strategic marketing plans for counties*.
- Croatia. Institute for Tourism, Horwath Consulting Wien. 1994. *Masterplan of Croatian tourism*. Zagreb; Wien.
- Croatia. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning. 1997. *Agenda 21, Report on environmental state in the Republic of Croatia*. Zagreb: Ministry of Environmental Protection and Physical Planning.
- Croatia. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning. 2002. *National strategy of environmental protection and national action plan*. Zagreb: Ministry of Environmental Protection and Physical Planning.
- Croatia. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning. 2002. *Outline of national environmental report*. Zagreb: Ministry of Environmental Protection and Physical Planning.
- Horvat, O.L. et al. 1997. *The basics of legislation in environment*. Zagreb: Biblioteka Pravo.
- Horwath Consulting Zagreb. 1999. *State analysis and tourist sector results in Croatia*.
- Kušen, E., Croatia. Institute for Tourism. 2002. *Tourist attraction base*.
- National Committee on Competitiveness, Institute for International Relations. 2003. *Annual report on Croatian competitiveness 2002*. Zagreb.
- Schmidheiny, S. 1995. *New direction: global business approach to development and environment*. Zagreb: Society for life quality improvement.
- Supek, R. 1978. *This one and only country*. Zagreb: SNL.
- UNEP. MAP. PAP-RAC, Croatia. Ministry of Environmental Protection and Physical Planning. 2003. *Strategic action program in pollution reducing in the Mediterranean through activities on the mainland (SAP/MED). Development of economic instruments for sustainable implementation of SAP-a*. Split; Zagreb.
- Vukonić, B., Keča, K. 2001. *Tourism and development: Concept, principles, methodology*. Zagreb: Mikrorad i Ekonomski Fakultet.
- World Bank. 2003. *Group Project Portfolio – Croatia*. Zagreb.



## LIST OF MAP TECHNICAL SERIES REPORTS (MTS)

### LISTE DES RAPPORTS TECHNIQUES DU PAM

MTS Reports are available from our web site at [www.unepmap.org](http://www.unepmap.org) in the Documents section.

**MTS 160.** UNEP/MAP: **MAP CAMP Project "Lebanon": Final Integrated Project Document.** UNEP/MAP, Athens, 2005. (English).

**MTS 159.** UNEP/MAP/Blue Plan: **Dossier on Tourism and Sustainable Development in the Mediterranean.** UNEP/MAP, Athens, 2005. (English, French).  
**Dossier sur le tourisme et le développement durable en Méditerranée.**

**MTS 158.** PNUE/PAM/PLANBLEU: **L'eau des Méditerranéens : situation et perspectives.** PNUE/PAM, Athènes, 2004. (French).

**MTS 157.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Municipal wastewater treatment plants in Mediterranean coastal cities (II)**  
UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Stations d'épuration des eaux usées municipales dans les villes côtières de la Méditerranée (II)**

**MTS 156.** UNEP/MAP/MED POL: **Inventories of PCBs and nine pesticides.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French)  
**Inventaire des PCB et de neuf pesticides.**

**MTS 155.** UNEP/MAP/MED POL: **Plan for the management PCBs waste and nine pesticides for the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Plan de gestion des déchets dangereux, y compris un inventaire des déchets dangereux dans la région méditerranéenne.**

**MTS 154.** UNEP/MAP/MED POL: **Guidelines for the development of ecological status and stress reduction indicators for the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices pour l'élaboration d'indicateurs d'état écologique et de réduction du stress.**

**MTS 153.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Guidelines for the management of industrial wastewater for the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices pour la gestion des eaux usées industrielles dans la région méditerranéenne.**

**MTS 152.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Guidelines on sewage treatment and disposals for the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices sur le traitement et l'élimination des eaux usées dans la région méditerranéenne.**

**MTS 151.** UNEP/MAP/MED POL: **Guidelines for river (including estuaries) pollution monitoring programme for the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices pour un programme de surveillance continue de la pollution fluviale (estuarienne y comprise) dans la région méditerranéenne.**

**MTS 150.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Reference handbook on environmental compliance and enforcement in the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Manuel de référence sur le respect et l'application effective des dispositions environnementales dans la région méditerranéenne.**

**MTS 149.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Guidelines on environmental inspection systems for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices sur les systèmes d'inspection environnementale pour la région méditerranéenne.**

**MTS 148.** UNEP/MAP/MED POL/WHO: **Guidelines on management of coastal litter for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices sur la gestion des débris côtiers pour la région méditerranéenne.**

**MTS 147.** UNEP/MAP/MED POL: **Plan for the management of hazardous waste, including inventory of hazardous waste in the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Plan de gestion des déchets dangereux, y compris un inventaire des déchets dangereux dans la région méditerranéenne.**

**MTS 146.** UNEP/MAP/RAC/CP: **Guidelines for the application of Best Available Techniques (BATs), Best Environmental Practices (BEPs) and Cleaner Technologies (CTs) in industries of the Mediterranean countries.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices sur l'application des meilleures techniques disponibles (MTD), des meilleures pratiques environnementales (MPE) et des technologies plus propres dans les industries des pays méditerranéens.**

**MTS 145. UNEP/MAP/RAC/CP: Plan for the reduction by 20% by 2010 of the generation of hazardous wastes from industrial installations for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Plan de réduction de 20%, d'ici à 2010, de la génération de déchets dangereux provenant des installations industrielles dans la région méditerranéenne.**

**MTS 144. UNEP/MAP/MED POL: Plan on reduction of input of BOD by 50% by 2010 from industrial sources for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French, Arabic).  
**Plan de réduction de 50%, d'ici à 2010, des apports de DBO d'origine industrielle dans la région méditerranéenne.**

**MTS 143. UNEP/MAP/RAC/CP: Guidelines for the application of Best Environmental Practices (BEPs) for the rational use of fertilisers and the reduction of nutrient loss from agriculture for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French, Arabic).  
**Lignes directrices sur l'application des meilleures pratiques environnementales (MPE) pour l'utilisation des engrais et la réduction des pertes d'éléments nutritifs dans l'agriculture en région méditerranéenne.**

**MTS 142. UNEP/MAP/RAC/CP: Guidelines for the application of Best Available Techniques (BATs) and Best Available Practices (BEPs) in industrial sources of BOD, nutrients and suspended solids for the Mediterranean region.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English, French).  
**Lignes directrices sur l'application des meilleures techniques disponibles (MTD) et des meilleures pratiques environnementales (MPE) aux sources industrielles de DBO, d'éléments nutritifs et de matières en suspension pour la région méditerranéenne.**

**MTS 141. UNEP/MAP/MED POL: Riverine transport of water, sediments and pollutants to the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 2003. (English).

**MTS 140. UNEP/MAP/MED POL: Mariculture in the Mediterranean.** UNEP/MAP: Athens, 2004. (English).

**MTS 139. UNEP/MAP/MED POL: Sea Water Desalination in the Mediterranean: Assessment and Guidelines.** UNEP/MAP: Athens, 2003. (English, French)  
**Dessalement de l'eau de mer en méditerranée: évaluation et lignes directrices.**

**MTS 138. UNEP/MAP/PAP: MAP CAMP Project "Malta": Final Integrated Project Document and Selected Thematic Documents.** UNEP/MAP: Athens, 2003. (English).

**MTS 137. UNEP/MAP/BLUE PLAN: Free Trade and the Environment in the Euro-Mediterranean Context, Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 October 2000:** Volume I: Technical Report of the Workshop; Volume II: Regional and International Studies; Volume III: National Studies; Volume IV: Environmental Aspects of Association Agreements (4 Vols), UNEP/MAP: Athens, 2002. **Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen : Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 octobre 2000** (Parts in English & French).

**MTS 136. UNEP/MAP/MED POL: Guidelines for the management of fish waste or organic materials resulting from the processing of fish and other marine organisms.** UNEP/MAP: Athens, 2002. (English, French, Spanish & Arabic).

**MTS 135. PNUE/PAM: PAC DU PAM "Zone côtière de Sfax": Synthèse des études du projet, rapport de la réunion de clôture et autres documents choisis.** PNUE/PAM, Athènes, 2001. (French).

**MTS 134. UNEP/MAP/PAP: MAP CAMP Project "Israel": Final Integrated Report and Selected Documents.** UNEP/MAP: Athens, 2001. (English).

**MTS 133. UNEP/MAP: Atmospheric Transport and Deposition of Pollutants into the Mediterranean Sea: Final Reports on Research Projects.** UNEP/MAP: Athens, 2001. (English).

**MTS 132. UNEP/MAP/WHO: Remedial Actions for Pollution Mitigation and Rehabilitation in Cases of Non-compliance with Established Criteria.** UNEP/MAP: Athens, 2001. (English).

**MTS 131. UNEP/MAP: MAP CAMP Project "Fuka-Matrouh", Egypt: Final Integrated Report and Selected Documents.** (2 Vols.), UNEP/MAP: Athens, 2001. (English).

**MTS 130. UNEP/MAP/WMO: Atmospheric Input of Persistent Organic Pollutants to the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 2001. (English).

**MTS 129. UNEP/MAP/MED POL: Guidelines for the Management of Dredged Material.** UNEP/MAP: Athens, 2000. (English, French, Spanish and Arabic).  
**Lignes Directrices pour la gestion des matériaux de dragage.**  
**Directices para el manejo de los materiales de dragado.**

**MTS 128. UNEP/MAP/MED POL/WHO: Municipal Wastewater Treatment Plants in Mediterranean Coastal Cities.** UNEP/MAP: Athens, 2000 (English, French).  
**Les Stations d'épuration des eaux usées municipales dans les villes cotiers de la Méditerranée.**



- MTS 127.** UNEP/MAP/BLUE PLAN: **Minutes of the Seminar, Territorial Prospective in the Mediterranean and the Approach by Actors**, Sophia Antipolis, France, 7-9 November 1996. UNEP/MAP: Athens, 2000. In French with English introduction and 1 paper).  
**Actes du séminaire, La prospective territoriale en Méditerranée et l'approche par acteurs.**
- MTS 126.** UNEP/MAP/MCSD/Blue Plan: **Report of the Workshop on Tourism and Sustainable Development in the Mediterranean, Antalya, Turkey, 17-19 September 1998.** UNEP/MAP: Athens, 1999. (English, French).  
**Rapport de l'atelier sur le tourisme et le développement durable en Méditerranée, Antalya, Turquie, 17-19 septembre 1998.**
- MTS 125.** UNEP/MAP: **Proceedings of the Workshop on Invasive *Caulerpa* Species in the Mediterranean**, Heraklion, Crete, Greece, 18-20 March 1998. UNEP/MAP: Athens, 1999. (English, French). **Actes de l'atelier sur les especes *Caulerpa* invasives en Méditerranée**, Heraklion, Crète, Grèce, 18-20 mars 1998.
- MTS 124.** UNEP/MAP/WHO: **Identification of Priority Hot Spots and Sensitive Areas in the Mediterranean.** UNEP/MAP: Athens, 1999. (English, French).  
**Identification des "Points Chauds" et "Zones Sensibles" de pollution prioritaire en Méditerranée.**
- MTS 123.** UNEP/MAP/WMO: **MED POL Manual on Sampling and Analysis of Aerosols and Precipitation for Major Ions and Trace Elements.** UNEP/MAP: Athens, 1998. (English).
- MTS 122.** UNEP/MAP/WMO: **Atmospheric Input of Mercury to the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1998. English).
- MTS 121.** PNUE: **MED POL Phase III. Programme d'évaluation et de maîtrise de la pollution dans la région Méditerranéenne (1996-2005).** UNEP/MAP: Athens, 1998. (In publication)
- MTS 120.** UNEP/MAP: **MED POL Phase III. Programme for the Assessment and Control of Pollution in the Mediterranean Region (1996-2005).** UNEP/MAP: Athens, 1998.
- MTS 119.** UNEP/MAP: **Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities.** UNEP/MAP: Athens, 1998. (English, French)  
**Programme d'Actions Stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre.**
- MTS 118.** UNEP/MAP/WMO: **The Input of Anthropogenic Airborne Nitrogen to the Mediterranean Sea through its Watershed.** UNEP/MAP: Athens, 1997 (English).
- MTS 117.** UNEP/MAP: **La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.** UNEP/MAP: Athens, 1997 (Français seulement).
- MTS 116.** UNEP/MAP/IAEA: **Data Quality Review for MED POL (1994-1995), Evaluation of the analytical performance of MED POL laboratories during 1994-1995 in IAEA/UNEP laboratory performance studies for the determination of trace elements and trace organic contaminants in marine biological and sediment samples.** UNEP/MAP: Athens, 1997 (English).
- MTS 115.** UNEP/MAP/BP **Methodes et outils pour les études systémiques et prospectives en Méditerranée, PB/RAC, Sophia Antipolis, 1996.** UNEP/MAP/BP: Athens, 1996 (français seulement).
- MTS 114.** UNEP/MAP: **Workshop on policies for sustainable development of Mediterranean coastal areas, Santorini Island, 26-27 April 1996. Presentation by a group of experts.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (Parts in English or French only).  
PNUE: **Journées d'étude sur les politiques de développement durable des zones côtières méditerranéennes, Ile de Santorin, 26-27 avril 1996. Communications par un groupe d'experts.** (Parties en anglais ou français seulement).
- MTS 113.** UNEP/MAP/IOC: **Final reports of research projects on transport and dispersion (Research Area II) - Modelling of eutrophication and algal blooms in the Thermaikos Gulf (Greece) and along the Emilia Romagna Coast (Italy).** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English).
- MTS 112.** UNEP/MAP/WHO: **Guidelines for submarine outfall structures for Mediterranean small and medium-sized coastal communities.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Lignes directrices pour les émissaires de collectivités côtières de petite et moyenne taille en Méditerranée.**
- MTS 111.** UNEP/MAP/WHO: **Guidelines for treatment of effluents prior to discharge into the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English).
- MTS 110.** UNEP/MAP/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by anionic detergents.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French). PNUE/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les détergents anioniques.**
- MTS 109.** UNEP/MAP/WHO: **Survey of pollutants from land-based sources in the Mediterranean.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Evaluation de l'enquête sur les polluants d'origine tellurique en Méditerranée (MED X BIS).**

- MTS 108.** UNEP/MAP/WHO: **Assessment of the state of microbiological pollution of the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (270 pgs.) (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution microbiologique de la mer Méditerranée.**
- MTS 107.** UNEP/MAP/WHO: **Guidelines for authorization for the discharge of liquid wastes into the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Lignes directrices concernant les autorisations de rejet de déchets liquides en mer Méditerranée.**
- MTS 106.** UNEP/MAP/FAO/WHO: **Assessment of the state of eutrophication in the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Evaluation de l'état de l'eutrophication en mer Méditerranée.**
- MTS 105.** UNEP/MAP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by zinc, copper and their compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le zinc, le cuivre et leurs composés.**
- MTS 104.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication and heavy metal accumulation.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche relatifs à l'eutrophication et à l'accumulation des métaux lourds.**
- MTS 103.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with biological effects (Research Area III).** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche relatifs aux effets biologiques (Domaine de Recherche III).**
- MTS 102.** UNEP/MAP: **Implications of Climate Change for the Coastal Area of Fuka-Matrouh (Egypt).** UNEP/MAP: Athens, 1996. (English).
- MTS 101.** PNUE: **État du milieu marin et du littoral de la région méditerranéenne.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (français seulement).
- MTS 100.** UNEP/MAP: **State of the Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English).
- MTS 99.** UNEP/MAP: **Implications of Climate Change for the Sfax Coastal Area (Tunisia).** UNEP/MAP: Athens, 1996. (English, French).  
**Implications des changements climatiques sur la zone côtière de Sfax.**
- MTS 98.** UNEP/MAP: **Implications of Climate Change for the Albanian Coast.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English).
- MTS 97.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports of research projects on effects (Research Area III) - Pollution effects on marine communities.** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English, French).  
**Rapports finaux des projets de recherche sur les effets (Domaine de recherche III) -Effets de la pollution sur les communautés marines.**
- MTS 96** UNEP/MAP/FAO: **Final reports of research projects on effects (Research Area III) - Pollution effects on plankton composition and spatial distribution, near the sewage outfall of Athens (Saronikos Gulf, Greece).** UNEP/MAP: Athens, 1996 (English).
- MTS 95.** UNEP/MAP: **Common measures for the control of pollution adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution.** No MTS 9 UNEP UNEP/MAP: Athens, 1995 (English, French).  
**Mesures communes de lutte contre la pollution adoptées par les Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.**
- MTS 94.** UNEP/MAP: **Proceedings of the Workshop on Application of Integrated Approach to Development, Management and Use of Water Resources.** UNEP/MAP: Athens, 1995. (Parts in English or French only).  
**Actes de l'Atelier sur l'application d'une approche intégrée au développement, à la gestion et à l'utilisation des ressources en eau.** (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 93.** UNEP/MAP/WHO: **Epidemiological studies related to the environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms.** UNEP/MAP: Athens, 1995. (English).
- MTS 92.** UNEP/MAP/WHO: **Assessment of the State of Pollution in the Mediterranean Sea by Carcinogenic, Mutagenic and Teratogenic Substances.** UNEP/MAP: Athens, 1995. (English).
- MTS 91.** PNUE: **Une contribution de l'écologie à la prospective. Problèmes et acquis.** Sophia Antipolis, 1994 (français seulement).
- MTS 90.** UNEP/MAP: **Iskenderun Bay Project. Volume II. Systemic and Prospective Analysis.** Sophia Antipolis, 1994 (Parts in English or French only).  
**Projet de la Baie d'Iskenderun. Volume II. Analyse systémique et prospective.** (parties en anglais ou français seulement).

- MTS 89.** UNEP/MAP: **Iskenderun Bay Project. Volume I. Environmental Management within the Context of Environment-Development.** Blue Plan Regional Activity Centre, Sophia Antipolis, 1994. (English).
- MTS 88.** UNEP/MAP: **Proceedings of the Seminar on Mediterranean Prospective.** Blue Plan Regional Activity Centre, Sophia Antipolis, 1994 (Parts in English or French only).  
**Actes du Séminaire débat sur la prospective méditerranéenne.** (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 87.** UNEP/MAP/WHO: **Identification of microbiological components and measurement development and testing of methodologies of specified contaminants (Area I) - Final reports on selected microbiological projects.** UNEP/MAP: Athens, 1994 (English).
- MTS 86.** UNEP/MAP: **Monitoring Programme of the Eastern Adriatic Coastal Area - Report for 1983 -1991.** UNEP/MAP: Athens, 1994. (English).
- MTS 85.** UNEP/MAP/WMO: **Assessment of Airborne Pollution of the Mediterranean Sea by Sulphur and Nitrogen Compounds and Heavy Metals in 1991.** UNEP/MAP: Athens, 1994. (English).
- MTS 84.** UNEP/MAP: **Integrated Management Study for the Area of Izmir.** Regional Activity Centre for Priority Actions Programme, Split, 1994. (English).
- MTS 83.** PNUE/UICN: **Les aires protégées en Méditerranée. Essai d'étude analytique de la législation pertinente.** Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées, Tunis, 1994. (français seulement).
- MTS 82.** UNEP/MAP/IUCN: **Technical report on the State of Cetaceans in the Mediterranean.** Regional Activity Centre for Specially Protected Areas, Tunis, 1994. (English).
- MTS 81.** UNEP/MAP/IAEA: **Data quality review for MED POL: Nineteen years of progress.** UNEP/MAP: Athens, 1994. (English).
- MTS 80.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with the effects of pollutants on marine organisms and communities.** UNEP/MAP: Athens, 1994. (English).
- MTS 79.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with toxicity of pollutants on marine organisms.** UNEP/MAP: Athens, 1994 (Parts in English or French only).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche traitant de la toxicité des polluants sur les organismes marins.**
- MTS 78.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication problems.** UNEP/MAP: Athens, 1994 (English).
- MTS 77.** UNEP/MAP/FAO/IAEA: **Designing of monitoring programmes and management of data concerning chemical contaminants in marine organisms.** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English).
- MTS 76.** UNEP/MAP/WHO: **Biogeochemical Cycles of Specific Pollutants (Activity K): Survival of Pathogens.** UNEP/MAP: Athens, 1993(English, French).  
**Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K): Survie des pathogènes.**
- MTS 75.** UNEP/MAP/WHO: **Development and Testing of Sampling and Analytical Techniques for Monitoring of Marine Pollutants (Activity A).** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English).
- MTS 74.** UNEP/MAP/FIS: **Report of the Training Workshop on Aspects of Marine Documentation in the Mediterranean.** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English).
- MTS 73.** UNEP/MAP/FAO: **Final Reports on Research Projects Dealing with the Effects of Pollutants on Marine Communities and Organisms.** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English, French).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche traitant des effets de polluants sur les communautés et les organismes marins.**
- MTS 72.** UNEP/MAP: **Costs and Benefits of Measures for the Reduction of Degradation of the Environment from Land-based Sources of Pollution in Coastal Areas. A - Case Study of the Bay of Izmir. B - Case Study of the Island of Rhodes.** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English).
- MTS 71.** UNEP/MAP/FAO/IOC: **Selected techniques for monitoring biological effects of pollutants in marine organisms.** UNEP/MAP: Athens, 1993 (English).
- MTS 70.** UNEP/MAP/IAEA/IOC/FAO: **Organohalogen Compounds in the Marine Environment: A Review.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).
- MTS 69.** UNEP/MAP/FAO/IOC: **Proceedings of the FAO/UNEP/IOC Workshop on the Biological Effects of Pollutants on Marine Organisms (Malta, 10-14 September 1991), edited by G.P. Gabrielides.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).

- MTS 68.** UNEP/MAP/FAO/IOC: **Evaluation of the Training Workshops on the Statistical Treatment and Interpretation of Marine Community Data.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).
- MTS 67.** UNEP/MAP/IOC: **Applicability of Remote Sensing for Survey of Water Quality Parameters in the Mediterranean. Final Report of the Research Project.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).
- MTS 66.** UNEP/MAP/CRU: **Regional Changes in Climate in the Mediterranean Basin Due to Global Greenhouse Gas Warming.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).
- MTS 65.** UNEP/MAP: **Directory of Mediterranean Marine Environmental Centres.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English, French).  
**Répertoire des centres relatifs au milieu marin en Méditerranée.**
- MTS 64.** UNEP/MAP/WMO: **Airborne Pollution of the Mediterranean Sea. Report and Proceedings of the Second WMO/UNEP Workshop.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English).
- MTS 63.** PNUE/OMS: **Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K) - Survie des pathogènes - Rapports finaux sur les projets de recherche (1989-1991).** UNEP/MAP: Athens, 1992 (français seulement).
- MTS 62.** UNEP/MAP/IAEA: **Assessment of the State of Pollution of the Mediterranean Sea by Radioactive Substances.** UNEP/MAP: Athens, 1992 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les substances radioactives.**
- MTS 61.** UNEP/MAP **Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones. Documents produced in the first and second stage of the Priority Action (1985-1986).**, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1991 (Parts in English or French only).  
**Planification intégrée et gestion des zones côtières méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la première et de la deuxième phase de l'action prioritaire (1985-1986).**
- MTS 60.** UNEP/MAP/WHO: **Development and testing of sampling and analytical techniques for monitoring of marine pollutants (Activity A): Final reports on selected microbiological projects (1987-1990).** UNEP/MAP: Athens, 1991. (Parts in English or French only).  
**Mise au point et essai des techniques d'échantillonnage et d'analyse pour la surveillance continue des polluants marins (Activité A): Rapports finaux sur certains projets de nature microbiologique (1987-1990).**
- MTS 59.** UNEP/MAP/FAO/IAEA: **Proceedings of the FAO/UNEP/IAEA Consultation Meeting on the Accumulation and Transformation of Chemical contaminants by Biotic and Abiotic Processes in the Marine Environment (La Spezia, Italy, 24-28 September 1990),** edited by G.P. Gabrielides. UNEP/MAP: Athens, 1991. (English).
- MTS 58.** UNEP/MAP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by organophosphorus compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les composés organophosphorés.**
- MTS 57.** UNEP/MAP/WHO: **Research on the toxicity, persistence, bioaccumulation, carcinogenicity and mutagenicity of selected substances (Activity G): Final reports on projects dealing with carcinogenicity and mutagenicity.** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English).
- MTS 56.** UNEP/MAP/IOC/FAO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by persistent synthetic materials, which may float, sink or remain in suspension.** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les matières synthétiques persistantes qui peuvent flotter, couler ou rester en suspension.**
- MTS 55.** UNEP/MAP/WHO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants (Activity K): Final report on project on survival of pathogenic organisms in seawater.** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English).
- MTS 54.** UNEP/MAP/WHO: **Development and testing of sampling and analytical techniques for monitoring of marine pollutants (Activity A): Final reports on selected microbiological projects.** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English).
- MTS 53.** UNEP/MAP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on epidemiological study on bathers from selected beaches in Malaga, Spain (1988-1989).** UNEP/MAP: Athens, 1991. (English).
- MTS 52.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with bioaccumulation and toxicity of chemical pollutants.** UNEP/MAP: Athens, 1991 (Parts in English or French only).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche traitant de la bioaccumulation et de la toxicité des polluants chimiques.** (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 51.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with mercury, toxicity and analytical techniques.** UNEP/MAP: Athens, 1991 (Parts in English or French only).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche traitant du mercure, de la toxicité et des techniques analytiques.**

**MTS 50.** UNEP/MAP: **Bibliography on marine litter.** UNEP/MAP: Athens, 1991 (English).

**MTS 49.** UNEP/MAP/WHO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants. Survival of pathogens. Final reports on research projects (Activity K).** UNEP/MAP: Athens, 1991 (Parts in English or French only).  
**Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques. Survie des Pathogènes. Rapports finaux sur les projets de recherche (activité K).**

**MTS 48.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects (Activity G).** UNEP/MAP: Athens, 1991 (Parts in English or French only).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche (Activité G).**

**MTS 47.** UNEP/MAP: **Jellyfish blooms in the Mediterranean. Proceedings of the II workshop on jellyfish in the Mediterranean Sea.** UNEP/MAP: Athens, 1991 (Parts in English or French only).  
**Les proliférations de méduses en Méditerranée. Actes des IIèmes journées d'étude sur les méduses en mer Méditerranée.**

**MTS 46.** UNEP/MAP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on project on relationship between microbial quality of coastal seawater and rotavirus-induced gastro-enteritis among bathers (1986-88).** UNEP/MAP: Athens, 1991 (English).

**MTS 45.** UNEP/MAP/IAEA: **Transport of pollutants by sedimentation: Collected papers from the first Mediterranean Workshop (Villefranche-sur-Mer, France, 10-12 December 1987).** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English).

**MTS 44.** UNEP/MAP: **Bibliography on aquatic pollution by organophosphorus compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English).

**MTS 43.** PNUE/UICN/GIS: **Posidonie: Livre rouge "Gérard Vuignier" des végétaux, peuplements et paysages marins menacés de Méditerranée.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (français seulement).

**MTS 42.** UNEP/MAP/IUCN: **Report on the status of Mediterranean marine turtles.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English, French).  
**Rapport sur le statut des tortues marines de Méditerranée.**

**MTS 41.** UNEP/MAP: **Wastewater reuse for irrigation in the Mediterranean region.** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1990 (English, French).  
**Réutilisation agricole des eaux usées dans la région méditerranéenne.**

**MTS 40.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects (Activities H, I and J).** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English, French).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche (Activités H, I et J).**

**MTS 39.** UNEP/MAP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by organohalogen compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution par les composés organohalogénés.**

**MTS 38.** UNEP/MAP: **Common measures adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (English, French, Spanish and Arabic).  
**Mesures communes adoptées par les Parties Contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.**  
**Medidas comunes adoptadas por las Partes Contratantes en el convenio para la Protección del Mar Mediterraneo contra la Contaminación.**

**MTS 37.** UNEP/MAP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication and plankton blooms (Activity H).** UNEP/MAP: Athens, 1990 (Parts in English or French only).  
**Rapports finaux sur les projets de recherche consacrés à l'eutrophication et aux efflorescences de plancton (Activité H).**

**MTS 36.** PNUE/UICN: **Répertoire des aires marines et côtières protégées de la Méditerranée. Première partie - Sites d'importance biologique et écologique.** UNEP/MAP: Athens, 1990 (français seulement).

**MTS 35.** UNEP/MAP: **Bibliography on marine pollution by organotin compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1989. (English).

**MTS 34.** UNEP/MAP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by cadmium and cadmium compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le cadmium et les composés de cadmium.**

**MTS 33.** UNEP/MAP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of organotin compounds as marine pollutants in the Mediterranean.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English, French).  
**Evaluation des composés organostanniques en tant que polluants du milieu marin en Méditerranée.**

- MTS 32.** UNEP/MAP/FAO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants (Activity K).** UNEP/MAP: Athens, 1989 (Parts in English or French only).  
**Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K).**
- MTS 31.** UNEP/MAP/WMO: **Airborne pollution of the Mediterranean Sea. Report and proceedings of a WMO/UNEP Workshop.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (Parts in English or French only).  
**Pollution par voie atmosphérique de la mer Méditerranée. Rapport et actes des Journées d'étude OMM/PNUE.**
- MTS 30.** UNEP/MAP: **Meteorological and climatological data from surface and upper measurements for the assessment of atmospheric transport and deposition of pollutants in the Mediterranean Basin: A review.** UNEP/MAP: Athens, 1989. (English).
- MTS 29.** UNEP/MAP: **Bibliography on effects of climatic change and related topics.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English).
- MTS 28.** UNEP/MAP: **State of the Mediterranean marine environment.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English).
- MTS 27.** UNEP/MAP **Implications of expected climate changes in the Mediterranean Region: An overview.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English).
- MTS 26.** UNEP/MAP/IUCN: **Directory of marine and coastal protected areas in the Mediterranean Region. Part I - Sites of biological and ecological value.** UNEP/MAP: Athens, 1989 (English).
- MTS 25.** UNEP/MAP: **The Mediterranean Action Plan in a functional perspective: A quest for law and policy.** UNEP/MAP: Athens, 1988 (English).
- MTS 24.** UNEP/MAP/FAO: **Toxicity, persistence and bioaccumulation of selected substances to marine organisms (Activity G).** UNEP/MAP: Athens, 1988 (Parts in English or French only).  
**Toxicité, persistance et bioaccumulation de certaines substances vis-à-vis des organismes marins (Activité G).**
- MTS 23.** UNEP/MAP: **National monitoring programme of Yugoslavia, Report for 1983 -1986.** UNEP/MAP: Athens, 1988 (English).
- MTS 22.** UNEP/MAP/FAO: **Study of ecosystem modifications in areas influenced by pollutants (Activity I).** UNEP/MAP: Athens, 1988 (Parts in English or French only).  
**Etude des modifications de l'écosystème dans les zones soumises à l'influence des polluants (Activité I).**
- MTS 21.** UNEP/MAP/UNESCO/FAO: **Eutrophication in the Mediterranean Sea: Receiving capacity and monitoring of long-term effects.** UNEP/MAP: Athens, 1988 (Parts in English or French only). **Eutrophisation dans la mer Méditerranée: capacité réceptrice et surveillance continue des effets à long terme.**
- MTS 20.** UNEP/MAP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on project on relationship between microbial quality of coastal seawater and health effects (1983-86).** UNEP/MAP: Athens, 1988 (English).
- MTS 19.** UNEP/MAP/IOC: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by petroleum hydrocarbons.** UNEP/MAP: Athens, 1988 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures de pétrole.**
- MTS 18.** UNEP/MAP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by mercury and mercury compounds.** UNEP/MAP: Athens, 1987 (English, French).  
**Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le mercure et les composés mercuriels.**
- MTS 17.** UNEP/MAP: **Seismic risk reduction in the Mediterranean region. Selected studies and documents (1985-1987).**, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (Parts in English or French only).  
**Réduction des risques sismiques dans la région méditerranéenne. Documents et études sélectionnés (1985-1987).**
- MTS 16.** UNEP/MAP: **Promotion of soil protection as an essential component of environmental protection in Mediterranean coastal zones. Selected documents (1985-1987).** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (Parts in English or French only).  
**Promotion de la protection des sols comme élément essentiel de la protection de l'environnement dans les zones côtières méditerranéennes. Documents sélectionnés (1985-1987).**
- MTS 15.** UNEP/MAP: **Environmental aspects of aquaculture development in the Mediterranean region. Documents produced in the period 1985-1987.** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (English).
- MTS 14.** UNEP/MAP: **Experience of Mediterranean historic towns in the integrated process of rehabilitation of urban and architectural heritage. Documents produced in the second phase of the Priority Action (1986).** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (Parts in English or French only)

- MTS 13. UNEP/MAP: Specific topics related to water resources development of large Mediterranean islands. Documents produced in the second phase of the Priority Action (1985-1986).** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (Parts in English or French only).  
**Thèmes spécifiques concernant le développement des ressources en eau des grandes îles méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la deuxième phase de l'action prioritaire (1985-1986).**
- MTS 12. UNEP/MAP: Water resources development of small Mediterranean islands and isolated coastal areas. Documents produced in the first stage of the Priority Action (1984-1985).** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (Parts in English or French only).  
**Développement des ressources en eau des petites îles et des zones côtières isolées méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la première phase de l'action prioritaire (1984-1985).**
- MTS 11. UNEP/MAP: Rehabilitation and reconstruction of Mediterranean historic settlements. Documents produced in the first stage of the Priority Action (1984-1985).** Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1986 (Parts in English or French only).  
**Réhabilitation et reconstruction des établissements historiques méditerranéens. Textes rédigés au cours de la première phase de l'action prioritaire (1984-1985).**
- MTS 10. UNEP/MAP: Research on the toxicity, persistence, bioaccumulation, carcinogenicity and mutagenicity of selected substances (Activity G). Final reports on projects dealing with toxicity (1983-85).** UNEP/MAP: Athens, 1987 (English).
- MTS 9. UNEP/MAP: Co-ordinated Mediterranean pollution monitoring and research programme (MED POL - PHASE I). Final report, 1975-1980.** UNEP/MAP: Athens, 1986 (English).
- MTS 8. Add. UNEP/MAP: Biogeochemical studies of selected pollutants in the open waters of the Mediterranean (MED POL VIII). Addendum, Greek Oceanographic Cruise 1980.** Addendum. UNEP/MAP: Athens, 1986 (English).
- MTS 8. UNEP/MAP/IAEA/IOC: Biogeochemical studies of selected pollutants in the open waters of the Mediterranean (MED POL VIII).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English or French only).  
**Études biogéochimiques de certains polluants au large de la Méditerranée (MED POL VIII).**
- MTS 7. UNEP/MAP/WHO: Coastal water quality control (MED POL VII).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English or French only).  
**Contrôle de la qualité des eaux côtières (MED POL VII).**
- MTS 6. UNEP/MAP/IOC: Problems of coastal transport of pollutants (MED POL VI).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (English).
- MTS 5. UNEP/MAP/FAO: Research on the effects of pollutants on marine communities and ecosystems (MED POL V).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English or French only).  
**Recherche sur les effets des polluants sur les communautés et écosystèmes marins (MED POL V).**
- MTS 4. UNEP/MAP/FAO: Research on the effects of pollutants on marine organisms and their populations (MED POL IV).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English, French or Spanish only).  
**Recherche sur les effets des polluants sur les organismes marins et leurs peuplements (MED POL IV).**
- MTS 3. UNEP/MAP/FAO: Baseline studies and monitoring of DDT, PCBs and other chlorinated hydrocarbons in marine organisms (MED POL III).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English, French or Spanish only).  
**Études de base et surveillance continue du DDT, des PCB et des autres hydrocarbures chlorés contenus dans les organismes marins (MED POL III).**
- MTS 2. UNEP/MAP/FAO: Baseline studies and monitoring of metals, particularly mercury and cadmium, in marine organisms (MED POL II).** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English, French or Spanish only).  
**Études de base et surveillance continue des métaux, notamment du mercure et du cadmium, dans les organismes marins (MED POL II).**
- MTS 1. UNEP/MAP/IOC/WMO: Baseline studies and monitoring of oil and petroleum hydrocarbons in marine waters.** UNEP/MAP: Athens, 1986 (Parts in English, French or Spanish only).  
**Études de base et surveillance continue du pétrole et des hydrocarbures contenus dans les eaux de la mer.**