

Les rapports, instruments de décision économique et politique

L'expérience des rapports des institutions internationales*

Depuis l'indépendance du Maroc, de nombreuses décisions politiques et d'encore plus nombreux choix d'investissement dans le développement économique ont été influencés par les institutions de financement internationales. Ce constat a été souvent fait, et il suffit, pour en illustrer l'incidence, d'évoquer le poids dans les décisions macro-économiques qu'eurent, à des moments clés, les recommandations du Fonds monétaire international, celles de la Banque mondiale ou encore de la Commission européenne. Le choix qui fut fait des ajustements structurels est probablement l'exemple le plus marquant de cette influence des institutions internationales sur les politiques nationales. Mais lorsque l'on jette aussi un regard sur tous les grands projets de développement qui ont été réalisés au Maroc, on ne peut que constater le financement de leur immense majorité par des fonds extérieurs. La question que l'on peut se poser est de savoir dans quelle mesure les choix et les politiques des institutions de financement, de même que leurs procédures, leurs critères et leurs mécanismes de suivi, ont guidé, sinon souvent orienté, les décisions prises par les administrations concernées du Maroc.

Cette interrogation nous renvoie à une analyse très spécifique, celle des rapports produits par ces institutions et qui, avec le recul, apparaissent comme les instruments opérationnels qui ont servi tant aux décisions et choix des institutions de financement qu'aux fondements des négociations entre celles-ci et le pays demandeur du financement. A ce titre, l'examen du rapport comme instrument de décision politique et économique prend toute sa signification comme objet scientifique de l'analyse économique.

Dans cet article, nous nous proposons d'entrer dans cette analyse en nous concentrant sur une catégorie de projets que nous avons eu la possibilité de mieux connaître, ceux qui se sont rapportés aux projets de

Grigori Lazarev

(grigorilazarev@gmail.com)

* Cet article reprend le contenu d'une communication faite le 7 mars 2014 à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, à l'occasion d'un débat organisé le vendredi 7 mars 2014 par l'Association marocaine de sciences économiques (AMSE) sur le thème « Comment se "fabriquent" les rapports au Maroc ? »

développement du secteur agricole et rural. Nous en tirons quelques clés de lecture qui pourraient, probablement, donner un fil conducteur pour des analyses similaires dans d'autres secteurs économiques. On note, à cet égard, l'intérêt, pour ce genre de recherche, de disposer d'un inventaire exhaustif de tous les projets de développement qui, depuis l'Indépendance, ont été financés par des institutions internationales (ou bilatérales) dans les différents secteurs. Toute la documentation qui s'y rapporte peut être retrouvée, au moins auprès des agences internationales concernées (type, objet et date du projet, coût, institution de financement, etc.). Mais c'est un fait qu'elle n'a jamais été rassemblée de façon systématique dans une même banque de données. Et pourtant, que ne pourrait-t-on tirer de l'étude critique d'un tel inventaire? Une telle analyse n'ouvrirait-elle pas des perspectives nouvelles pour comprendre certains mécanismes du développement économique du pays depuis plus de soixante ans?

La problématique du rapport est sous-tendue par quelques questions essentielles. En premier lieu, qui exprime le besoin de cet outil de décision? La deuxième question concerne le financement de l'élaboration du rapport. Il s'agit, en quelque sorte, d'identifier le *maître d'ouvrage*. La troisième question concerne les acteurs qui sont appelés à élaborer le rapport. Qui les choisit et de qui dépendent-ils? Une quatrième question se rapporte au jugement porté sur la pertinence du rapport. Qui intervient dans ce processus et qui a la décision finale? Une cinquième question nous fait entrer dans le processus de négociation du financement du projet. Qui se sert du rapport pour la décision et qui a l'autorité finale de décision de financement? Une sixième question concerne le suivi d'exécution du projet. Celle-ci fait l'objet de rapports périodiques, prévus par les accords de prêt. Qui en a la responsabilité? La dernière question concerne le rapport ultime, celui qui fait le bilan de l'exécution du projet et de ses résultats. Qui a la maîtrise de cette opération?

Lorsque l'on porte un regard rétrospectif sur l'expérience du Maroc, on constate que les réponses à ces questions, et donc celles relatives aux responsabilités respectives des partenaires (institutions internationales et gouvernement), ont évolué au cours des années. La première situation a été celle de la *dépendance*. Dans ce contexte, la part d'autonomie de décision et de responsabilité opérationnelle du gouvernement est extrêmement réduite, et l'initiative a appartenu, de façon prépondérante, aux institutions internationales. Cette situation a prédominé pendant plusieurs décennies, mais elle se répète encore aujourd'hui dans le cas de certains financements. La seconde situation s'est développée progressivement au cours de la décennie 80, au fur et à mesure de l'acquisition par le Maroc d'une expertise nationale en matière de préparation de projets d'investissement. Cette situation est caractérisée par une pratique de *collaboration*, mais dans le cadre de laquelle les institutions internationales ont continué à avoir un rôle très important. La troisième situation montre une détermination d'autonomie

du gouvernement dans la définition de ses choix d'investissements et dans la préparation des dossiers soumis aux financements extérieurs. Cette situation est celle de l'*autonomie*. Elle n'exclut pas, loin de là, le recours à une expertise extérieure, mais à la différence des situations précédentes, c'est le gouvernement qui la sélectionne, la finance et est le maître d'ouvrage. Les financiers extérieurs sont invités à prendre leurs décisions sur la base des projets proposés par les plans élaborés de cette façon par le gouvernement. Dans le secteur agricole, cette approche d'*autonomie* est illustrée par le Plan Maroc Vert dont le dossier de base a été élaboré par la firme Mc Kinsey. Pour être complet, il faudrait ajouter une variante de la situation d'*autonomie*, en mentionnant les projets d'investissement financés par des ressources nationales, comme c'est en particulier le cas des projets de l'Initiative nationale pour le développement humain – mais cette référence nous fait sortir de notre cadre d'analyse, celui des financements internationaux.

Ces trois situations représentent, *grosso modo*, une évolution dans le temps des relations entre le gouvernement et les institutions de financement internationales. Mais il est en même temps clair que chacune de ces situations ne s'est pas simplement substituée à la précédente. La pratique des institutions de financement est en effet restée largement dépendante de ses procédures, de telle sorte qu'aujourd'hui encore, la requête de financement de certains projets continue à se faire selon une séquence qui rappelle la situation ancienne de la *dépendance*, tandis que d'autres s'inscrivent, peu ou prou, dans un contexte de *collaboration*. On ne pourrait donc avoir une idée du panorama actuel de l'aide internationale au développement dans le secteur agricole et rural qu'en faisant un inventaire des opérations en cours et passées et en les classant selon le type de situation dominante dans chaque cas.

Les questionnements sur le processus de décision relatif à un projet d'investissement	La situation de dépendance	La situation de collaboration	La situation d'autonomie
Qui exprime le besoin conduisant à l'élaboration d'un rapport ?	//////////\$\$	/////////\$\$\$\$	\$\$\$\$\$\$\$\$\$
Qui est le maître d'ouvrage et le financier du rapport ?	//////////	//////////	\$\$\$\$\$\$\$\$\$
Qui réalise le rapport et en élabore le contenu ?	//////////	/////////\$\$	\$\$/////////\$\$
Qui évalue le rapport ?	\$\$\$/////////\$\$	/////////\$\$\$////////	\$\$\$\$\$\$\$\$\$
Qui se sert du rapport pour la décision ?	/////////\$\$////	/////////\$\$\$\$\$\$	\$\$\$\$\$\$\$\$\$
Qui en fait le suivi d'exécution ?	//////////	//////////	?????
Qui fait l'évaluation finale du projet décrit dans le rapport ?	//////////	//////////	?????

////////// Responsabilité de l'institution internationale (ou d'un consultant sélectionné par le gouvernement, dans la dernière colonne).
\$\$\$\$\$\$\$\$\$ Responsabilité du gouvernement.
????????? Acteurs encore mal définis.

La situation de dépendance

La situation de dépendance s'est instituée dès les débuts des rapports du Maroc avec la Banque mondiale. Dans les années soixante, celle-ci ne disposait pas d'une expertise agricole, et elle se reposait sur une structure originale créée au sein de la FAO, le Centre d'investissement. Cette structure avait établi un partenariat direct avec la Banque mondiale, à l'époque encore appelée la BIRD. Le premier grand projet agricole financé dans ce cadre fut le projet de la Première tranche d'irrigation dans le Rharb. Le rapport concernant ce projet avait été entièrement préparé par le Projet Sebou, un grand projet d'étude régionale de préinvestissement financé par le PNUD et exécuté par la FAO. Tout le processus avait été piloté par le Centre d'investissement, et le gouvernement n'avait eu qu'à se prononcer sur les rapports qui avaient été élaborés. Il n'était intervenu que pour en approuver le contenu, ne prenant position que sur certains aspects avec un fort contenu politique. La Banque mondiale avait ensuite pris le relai en élaborant son propre rapport d'évaluation qui avait servi de base à la négociation du financement.

Cette première expérience fut le début d'une longue implication du Centre d'investissement de la FAO dans tous les projets de développement agricole des années 70 et 80 (projet de Développement des cultures maraîchères des *oulja* du littoral atlantique, Irrigation dans le Haouz, projet de Meknès El Hajeb, projets de Développement rural intégré de Karia Tissa, puis du Moyen-Atlas, d'Oulmès Romani, projet de Développement de la Petite Irrigation (PMH), projets des Bassins versants et d'autres projets qui suivirent). La démarche fut toujours la même. La Banque mondiale exprimait son intention de financer un projet au Maroc et suggérait au gouvernement de faire une requête dans ce sens. Une mission du Centre d'investissement se rendait alors sur place pour examiner avec le gouvernement ses idées de projet. Elle en tirait une identification préliminaire qui était soumise à la Banque mondiale. Celle-ci donnait, de façon générale, son feu vert pour préparer le projet. La préparation était faite par une mission du Centre d'investissement qui produisait un rapport respectant les formes et les critères de la Banque. Ce rapport était soumis au gouvernement pour commentaires, en général peu substantiels, et était envoyé à la Banque mondiale. Celle-ci, à son tour, prenait le relai en envoyant une mission dite d'*appraisal* qui complétait certaines propositions du rapport de préparation et établissait un plan de financement à soumettre au Conseil d'administration de la Banque. Le rapport d'*appraisal* était, en général, approuvé, et c'est à cette étape qu'il était envoyé au gouvernement. Celui-ci était alors invité à en discuter à Washington pour finaliser un Accord de prêt. Cet accord était accompagné du rapport d'*appraisal* dont le contenu servait de feuille de route pour l'exécution du projet. On le voit, pendant tout ce processus, la part d'autonomie du gouvernement était particulièrement réduite. C'étaient en fait les opérateurs extérieurs qui définissaient les contours et le contenu du

projet, les cadres nationaux n'ayant à se prononcer que sur une proposition déjà très élaborée et peu susceptible de modifications.

Cette procédure, bien mise au point par la Banque mondiale, fut systématiquement suivie par les autres institutions de financement qui intervinrent dans le secteur agricole, Fonds européen, Fonds international pour le développement agricole (FIDA), Banque africaine de développement (ces deux dernières institutions s'étant reposées, comme la Banque mondiale, sur l'assistance du Centre d'investissement de la FAO). Les fonds bilatéraux, Caisse centrale de développement économique, USAID et autres, suivirent en gros la même approche. Le problème, cependant, fut que chacune de ces institutions avait ses propres formats de rapport, ses critères de priorité politique et ses approches de suivi d'exécution. Il en a résulté pendant longtemps une véritable balkanisation de l'aide internationale, chaque institution délimitant son territoire et parlant la "langue" de ses rapports.

La situation de collaboration

La situation de *collaboration* s'est progressivement développée au fur et à mesure de la familiarisation des cadres nationaux avec les techniques de préparation des projets d'investissement. Un premier essai fut tenté en 1977 à l'occasion de la préparation du projet DRI de Karia Tissa. L'idée fut de faire préparer le rapport par des fonctionnaires de la direction concernée du ministère de l'Agriculture. Le format du rapport était celui habituel des rapports du Centre d'investissement, mais il fut élaboré par les cadres du ministère avec une assistance des experts du Centre d'investissement. Cette formation permit à l'équipe nationale qui s'était ainsi constituée de collaborer plus intensément avec les missions internationales qui préparèrent les projets suivants de DRI. Un deuxième essai, en 1980-1981, concerna la préparation d'un Plan céréalier. Ce travail fut l'occasion d'un vrai travail d'équipe auquel collaborèrent des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et des experts du Centre d'investissement. Mais ces essais n'eurent aucune armature institutionnelle et restèrent des cas d'école.

La situation de *collaboration* prit cependant un autre tour quand la Banque mondiale fit le choix de s'impliquer directement dans une assistance au Maroc pour la préparation de grands programmes de développement. La formule fut celle d'une préparation des documents par des nationaux étroitement supervisés par des experts ou des consultants de la Banque mondiale. C'est dans ce contexte que, dans les années 80 et 90, furent notamment préparés les grands programmes de renforcement du Crédit agricole, de refonte du système de vulgarisation et de recherche agronomique, de réhabilitation et de développement de la grande irrigation (programme PAGI). Cette collaboration s'étendit également au développement rural avec la préparation et la mise en œuvre des programmes de routes rurales, d'électrification rurale, d'accès à l'eau potable (programme PAGER,

notamment). La Banque mondiale y joua surtout un rôle de conseil, mais tout en s'assurant que ses critères d'admissibilité technique et financière étaient bien respectés. Il y eut certes une collaboration très intense, mais avec une certaine asymétrie.

A la fin des années 90 et dans la première décennie 2000, la formule d'une coopération tendit à se généraliser pour la préparation de projets d'investissement, dont les rapports étaient habituellement élaborés selon la séquence décrite dans la situation de *dépendance*. La séquence elle-même ne fut pas modifiée et continua à être conforme aux format et critères de chaque agence de financement. Mais le fait nouveau fut d'associer de plus en plus de cadres nationaux ainsi que des bureaux d'étude marocains dans le processus d'élaboration des rapports de projet et des rapports de programmation de l'exécution. Cette politique fut adoptée par le FIDA pour les projets du Haouz, de Boulemane, du Tafilalt. Elle le fut également par la Banque mondiale pour la préparation du projet de Développement des zones bour et pour le dernier en date, le projet PMH. C'est aussi cette forme de collaboration qui s'établit entre l'Agence européenne de financement et l'Agence de développement du Nord dans le cadre du Projet MEDA dans le Rif. Cette collaboration a été par contre ignorée du projet Millénium, financé par les Etats-Unis et dont la réalisation est restée étroitement contrôlée par le Congrès américain.

La situation d'autonomie

La situation d'*autonomie* témoigne de la volonté du Maroc de s'affranchir des quasi-tutelles, longtemps subies et exercées par des institutions internationales. Certes, les rapports stratégiques du FMI ou de la Banque mondiale sont régulièrement envoyés au gouvernement, ceci entrant dans leurs obligations institutionnelles, mais à partir des années 90, le Maroc a, de plus en plus fortement, tendu à "autonomiser" sa réflexion stratégique et à s'affranchir des "conseils et suggestions" des institutions internationales. Ce fut le début d'une période, qui dure encore, des rapports nationaux de stratégie. Ces rapports ont généralement été réalisés en mobilisant des moyens humains nationaux (avec parfois une participation de consultants extérieurs), et leur financement s'est fait sur la base de ressources nationales ou de dons libres de contraintes. C'est dans un tel contexte qu'ont été produits quelques grands rapports de stratégie qui ont marqué leur moment : le rapport de Stratégie agricole de la fin des années 90, le rapport de Stratégie 2020 de développement rural, au début des années 2000, le rapport sur le Cinquantenaire, le rapport du Haut Commissariat au Plan, en 2008, sur la Prospective agricole 2030 et d'autres.

La période de l'autonomisation a également été marquée par une nouvelle forme des rapports stratégiques, celle d'études confiées à une expertise internationale de renom, choisie et financée par le Maroc. Elle a été et est encore la grande époque des rapports de la prestigieuse agence

McKinsey. C'est en effet à elle que l'on doit les productions successives d'une stratégie pour l'industrie (le Plan Emergence), puis d'autres pour le tourisme (le Plan Azur), l'agriculture (le Plan Maroc Vert), les montagnes, le développement des Provinces du Sud. Cette autonomisation est cependant très discutée au Maroc. Les économistes, les experts nationaux, des politiques lui reprochent son manque total de transparence ainsi que la mise à l'écart systématique de l'expertise nationale. Il est vrai que la méthode McKinsey, si elle a incontestablement un grand impact en termes de marketing et de modalités d'action, ne fait que de façon très restreinte l'objet de revues internes. Le produit tend à être remis clés en mains après la présentation de ses propositions essentielles à une commission politique. Le public (ou tout au moins le public national spécialisé) est tenu dans l'ignorance du contenu des rapports, et dans les administrations elles-mêmes, peu nombreux sont ceux qui ont accès aux rapports. Ceux-ci ont d'ailleurs une forme nouvelle, celle d'une accumulation de *slides* (quelque 250 pour le rapport Montagne), chacune d'entre elles d'un contenu très dense, et que très peu de personnes ont la possibilité d'examiner en détail. Les bases de données, assez remarquables, ne sont pas transférées aux administrations concernées. Une question reste encore posée, celle du suivi-évaluation, qui, dans d'autres situations, était assumée par l'institution de financement et qui est encore ouverte et mal formulée dans l'expérience du Maroc.

Il n'en reste pas moins que l'impact politique des rapports McKinsey est fort et que les dissensions exprimées quant à la méthodologie n'ont aucun effet sur les politiques qui découlent de ces plans. On peut cependant se demander dans quelle mesure l'autonomisation politique que ces plans ont aidé à promouvoir a, en même temps, été une autonomisation réelle en matière de conception stratégique et de formulation économique. Mais cette question se pose aussi dans tous les pays où intervient la firme McKinsey.

Quelques leçons sur les rapports relatifs aux projets et programmes de développement

On a posé l'idée qu'un rapport relatif à un projet ou un programme de développement était, en soi, un outil de l'analyse économique et un instrument pour la décision. Le rapport, dans un contexte de financement international, met en regard deux partenaires, l'institution de financement et le gouvernement demandeur. Le rapport – sa forme, son orientation, ses choix, sa stratégie, etc. – constitue, dans une sorte de théorie des jeux, un dispositif à géométrie variable selon la capacité de négociation des acteurs. On a, en simplifiant, proposé trois situations qui sont caractérisées chacune par un rapport de force différent et donc par un rôle plus ou moins déterminant des deux partenaires à chaque étape du processus.

On a vu également que des variations pouvaient résulter de la typologie des rapports. Cette typologie, à grands traits, reconnaît en premier lieu les rapports produits tout au long de la séquence de préparation d'un projet d'investissement. Cette séquence a une durée variable mais bien circonscrite dans le temps. La typologie reconnaît, ensuite, les rapports associés à des programmes de développement. Ceux-ci s'inscrivent dans le développement d'un processus et ont pour finalité de promouvoir et évaluer la continuité de ce processus. Il en résulte d'autres formes de rapport dont le rôle est de définir des programmes de travail et d'informer régulièrement les partenaires sur les résultats et/ou les difficultés rencontrées. La troisième grande catégorie de rapports concerne les documents qui traitent des orientations stratégiques et du cadre dans lequel peuvent s'inscrire de nouveaux projets ou programmes de développement. Longtemps les rapports du FMI et les *country reviews* de la Banque mondiale ont été les références stratégiques des projections macro-économiques et des orientations sectorielles. Avec les progrès de l'autonomisation, l'initiative en revient désormais au gouvernement – qui doit néanmoins resté attentif aux recommandations du FMI et de la Banque mondiale. Le jeu reste donc complexe...

Le survol que l'on a fait des rapports relatifs aux projets et programmes de développement financés par des institutions internationales montre que le processus produit aussi des jeux de pouvoir, le rôle des acteurs nationaux dans la production des rapports et leur orientation pouvant souvent être associés à des stratégies de pouvoir au sein de la technostucture des administrations nationales de développement. L'expérience marocaine montre la forte concurrence entre les grandes directions administratives qui s'est manifestée, au cours des années, pour pouvoir inscrire de nouveaux projets dans leurs activités. Les interventions dans les processus d'élaboration des rapports n'ont souvent pas été étrangères à leur formulation définitive.

Mais notre revue nous interpelle sur un dernier point. Nous avons posé notre problématique en prenant comme une donnée un jeu à deux partenaires, l'institution de financement et le gouvernement représenté par l'une de ses administrations. Mais ne s'agit-il pas là d'un jeu faussé dès ses fondements? Les projets et les programmes de développement impliquent nécessairement un troisième partenaire, à savoir les populations concernées par les projets. Jusqu'à très récemment et encore aujourd'hui, ce partenaire a été mentionné avec une qualification passive de non-décideur; on l'a désigné, selon les moments du vocabulaire, comme bénéficiaire, comme groupe-cible, comme client, comme population-objectif, etc. Les démarches politiques pour une participation des populations à leur propre développement ont introduit de nouveaux comportements. Il arrive que l'on consulte certaines catégories de population lors de la préparation des projets, on prévoit de multiples mécanismes pour que les acteurs de base concernés puissent «participer» aux actions de développement. Ces progrès sont lents et dépendent des dynamiques de la démocratisation. Mais ces

démarches n'ont pas encore affronté la problématique de fond, celle de la participation des acteurs les plus concernés dans le processus d'élaboration des projets et programmes de développement. Cette participation sera, un jour, une conquête de la démocratisation. Mais elle posera alors un problème nouveau : comment produire les rapports nécessaires à la prise de décision quand il n'y a plus deux mais trois partenaires ? Ne devra-t-on pas repenser les méthodes et les approches de ces instruments de la décision économique ?