

. 1'

PD-ABB-087

1090

PLANIFICATION, ECONOMIE ET STATISTIQUES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

(PROJET 608-0182)

EVALUATION A MOYEN TERME

NOVEMBRE 1987

Max Goldensohn, Chef d'Equipe/Analyste Institutionnel (DAI)
Roger Poulin, Economiste (DAI)
John Fliginger, Statisticien (PSC)

Rapport préparé par "Development-Alternatives, Inc." (DAI) dans le cadre du
PIO/T 608-0182-3-60094

TABLE DES MATIERES

- I. RESUME EXECUTIF
- II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
- III. HISTOIRE ET HISTORIQUE DU PROJET
- IV. COMPOSANTE STATISTIQUE
- V. COMPOSANTE ECONOMIE ET PLANIFICATION
- VI. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET DE GESTION

ANNEXES

- A. TERMES DE REFERENCE DE L'EQUIPE D'EVALUATION
- B. DESCRIPTION DU PROJET A PARTIR DES DOCUMENTS DU PROJET DE 1983
- C. DESCRIPTION DU PROJET A PARTIR DES DOCUMENTS DU PROJET DE 1987
- D. LISTE DES CONTACTS
- E. DOCUMENTS CONSULTES

Section I.

RESUME EXECUTIF

Le Projet (608-0182) en faveur de la Planification, des Statistiques et de l'Economie est défini par l'Accord de Don du Projet du 22 Septembre 1983 et par des amendements ultérieurs. Le Projet 0182 est exécuté par la Direction de la Planification et des Affaires Economiques (DPAE) du Ministère Marocain de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA), et par l'USAID/Maroc dont l'assistance technique est fournie par deux organismes du Département de l'Agriculture des Etats-Unis (USDA): le Service des Statistiques Agricoles Nationales (NASS) et le Bureau de Coopération Internationale pour le Développement (OICD).

Le Projet est financé conjointement par le Maroc (\$10.317.000) et les Etats-Unis (\$ 12.567.000) pour une somme totale de \$22.884.000 répartie sur une période de dix ans, allant du 22 Septembre 1983 au 30 Septembre 1993 désignée comme le DAAP. L'USAID procure une assistance technique, la formation et les marchandises pour aider le MARA à collecter les données et publier des statistiques agricoles en temps opportun, entreprendre des analyses de politiques économiques et planifier, suivre et évaluer les projets agricoles (Cf. Page 1, Annexe des Documents du Projet).

L'équipe d'Evaluation était composée d'un analyste des institutions/Chef d'Equipe, d'un économiste, et d'un statisticien. Ils passèrent un mois au Maroc (Octobre-Novembre 1987) et conclurent que le Projet 0182 a réalisé d'excellents progrès en matière de fournitures d'intrants requis, de production des résultats désirés, et de la réalisation du but et des premiers objectifs du Projet. Ce progrès est le plus prononcé en matière de statistiques et de méthodologie d'enquête, et d'analyse économique où l'impact du Projet se fait le plus clairement sentir.

Le Projet a procuré de façon opportune à la DPAE, un équipement approprié d'ordinateurs et de laboratoire. L'assistance technique à long et à court terme a été de bonne qualité et a généralement réussi à établir les relations nécessaires au transfert de compétences à leurs collègues marocains. La DPAE a procuré des bureaux, des véhicules et des ingénieurs talentueux et qualifiés pour travailler aux côtés des conseillers techniques résidents.

Alors que beaucoup fut accompli par le Projet, beaucoup reste à entreprendre. L'équipe d'évaluation a recommandé que deux des conseillers techniques résidents prolongent leur séjour d'une année, au-delà de la date prévue de leur départ. L'équipe a également recommandé qu'un accent plus qualitatif soit porté dans le domaine des analyses économiques, de gestion et de réformes structurales au sein de la DPAE, et que les activités de contrôle de qualité du rassemblement et du dépouillement de statistiques bénéficient d'une plus grande attention.

Le Projet 0182 a commencé de faciliter la création d'une capacité institutionnelle à la DPAE pour collecter et publier les renseignements statistiques et pour exécuter des analyses compétentes et utiles visant à élucider les options de politiques du MARA. L'assistance programmée pour le reste du Projet, si utilisée efficacement, devrait concrétiser les réalisations de la DPAE et assurer des bénéfices substantiels au Maroc.

Section II.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Les étapes suivantes sont recommandées par l'Equipe d'Evaluation afin d'améliorer les réalisations du Projet 0182 dans ses efforts pour atteindre une capacité de soutien en matière de statistiques et d'analyse économique, au sein de la DPAE:

Généralités

La DPAE et le Projet 0182 devraient convenir d'indicateurs de réalisation - des points de repère - qui mesureraient les réalisations de la capacité institutionnelle, de mener à bien des enquêtes, saisir et rassembler les données, publier des rapports exacts et de façon opportune, et exécuter des analyses économiques utiles. Ces indicateurs devraient être distribués largement et des rapports périodiques des progrès obtenus, seraient présentés au MARA et à l'USAID.

Dans la mesure du possible, le Projet 0182 devrait encourager le recours aux experts marocains dans le cadre de la formation au Maroc et des estimations. Les liens avec la communauté universitaire du pays sont particulièrement vitaux pour construire la future capacité institutionnelle nationale.

Statistiques

1. Le Service des Statistiques (SSD) devrait commencer à attribuer plusieurs ressources au contrôle de qualité, particulièrement dans le domaine des erreurs de non-échantillonnage.

2. Les programmes de Ph.D. en statistiques forment des théoriciens, non des praticiens. Les statisticiens théoriques ne trouveraient pas de débouchés satisfaisants au SSD. Les deux programmes de Ph.D. des statistiques devraient être éliminés et être substitués par des programmes de niveau Master. L'économie ainsi réalisée après avoir financé les deux programmes de niveau Master en Statistiques, devrait être employée à la formation à court-terme aux Etats-Unis.

3. Les responsables de niveau supérieur du SSD devraient bénéficier d'une formation en gestion de systèmes pour apprendre à utiliser au mieux, la nouvelle capacité d'enquêtes et de gestion de données.

4. Jusqu'à présent, la formation à long terme s'est concentrée sur la gestion de données et l'utilisation informatique. Ceci devrait être équilibré par des cours en méthodologie d'enquêtes et par le contrôle des erreurs de non-échantillonnage. Cette formation ne devrait pas négliger les aspects sociologiques de la collecte de données.

5. Le SSD devrait préparer et obtenir un budget pour un plan d'achat de véhicules ainsi qu'un plan pour les réparations et la maintenance des véhicules qui sont très demandés dans le cadre des travaux sur le terrain.

6. Le SSD devrait commencer lentement et graduellement à tenter une saisie décentralisée des données au niveau des Services Extérieurs (directions provinciales de l'Agriculture). Ceci entraîne l'installation de micro-ordinateurs et le transfert d'une formation approfondie au personnel de quelques provinces, sélectionnées autant selon leur importance agricole que par la qualité du personnel des Services Extérieurs de la DPAE.

7. Le SSD devrait essayer de réduire la taille de l'échantillon des cinq enquêtes annuelles. Des économies de temps et de ressources ainsi que des améliorations de la rapidité de publication des données compenseraient certaines pertes de précision. Les coefficients de variation sont d'ailleurs plus que nécessaires.

8. La DPAE devrait explorer sérieusement les voies légales permettant au SSD (et aux autres Services de la DPAE) de vendre ses produits et services pour lesquels une demande significative existe en dehors de la Direction. Les revenus de telles ventes faciliteraient le fonctionnement, la maintenance et éventuellement le remplacement de l'équipement sophistiqué que le SSD manipule actuellement de façon assez efficace. On remarquera qu'il n'est cependant pas suffisant de permettre seulement de collecter les charges des produits et services rendus. Mais ces revenus seront gardés et utilisés par la DPAE afin de permettre à celle-ci de continuer à satisfaire ses clients.

9. Les relations entre le SSD et les autres Services de la DPAE doivent être clarifiées et simplifiées. Une extrême coopération sera nécessaire pour exploiter au mieux le potentiel de la DPAE, qui dépend du SSD pour ses intrants et support les plus importants.

10. Les responsables de la DPAE devraient conjuguer tous leurs efforts pour faire installer la ligne téléphonique spéciale qui reliera le SSD aux bureaux de la DPAE de l'Agdal. Une efficacité maximale de l'utilisation de l'ordinateur dépend de l'installation de cette ligne téléphonique, qui facilitera également l'accès du SEE et des autres Services aux données du SSD.

11. L'Accord de Don de 1983 mentionnait des investissements majeurs dans le domaine de la Télé-détection afin de compléter les autres compétences du SSD. Dans d'autres pays, des recherches ultérieures ont apporté des doutes sur la contribution que la Télé-Détection pourrait faire aujourd'hui à la DPAE. Alors que l'équipe d'évaluation n'est pas opposée aux activités de Télé-Détection, nous recommandons que les fonds qui lui furent destinés soient reconvertis à d'autres activités plus prioritaires qui contribueront directement à la réalisation des résultats, des objectifs et du but du Projet.

Analyse Economique

1. La DPAE devrait entreprendre une véritable campagne publicitaire afin d'informer les autres Directions du MARA de même que toutes les institutions parastatales ou privées de ses réalisations et de ce qu'elle espère réaliser à l'avenir. La connaissance des activités du SEEMP, SIP, SP et SSEP est partielle, et leur appréciation même plus qu'insuffisante dans certaines Directions du MARA. La DPAE est une Direction horizontale au sein du MARA qui est supposée servir l'analyse statistique du Ministère dans son intégrité. Comme tel, ses clients potentiels ont besoin de savoir ce qu'ils peuvent attendre de la DPAE.

2. Une formation à court terme au Maroc et aux Etats-Unis, y compris une formation continue dispensée par les conseillers résidents, devrait équilibrer son attention sur les aptitudes d'analyses quantitatives tout en étant attentif aux approches d'analyses qualitatives. Le personnel du SEEMP doit comprendre les théories économiques et les options de politiques potentielles ainsi que leurs impacts, s'ils doivent effectivement utiliser les outils quantitatifs qu'ils commencent désormais de maîtriser.

3. Afin de renforcer l'aptitude de la DPAE en matière d'analyse économique, la Direction devrait poursuivre et intensifier sa recherche de cadres marocains, spécialement des économistes ou des économistes ruraux. Si ce recrutement est ralenti, le départ des cadres en vue de suivre une formation à long terme aux Etats-Unis, peut dépouiller la Direction d'un personnel très demandé, et la laisser incapable de mener à bien ses travaux.

4. Le Plan de Travail du SEEMP comprend une liste prioritaire des points spécifiques devant être analysés par chaque Bureau, et mentionne également les outils analytiques devant être employés dans chaque cas.

5. Les responsabilités et les compétences des Services des Etudes, et des Prix et Incitations seront élargies selon la définition de leurs rôles respectifs.

6. Les assistants techniques chargés d'exécuter l'étude des Prix et Incitations pour le MARA, devraient associer les cadres de la DPAE dans chaque phase de leur travail. Cette fonction de formation continue devrait être mentionnée explicitement parmi les termes de référence de l'étude. Le personnel de la DPAE devrait particulièrement recevoir une formation en Economie de Marché International.

Gestion/Management

1. Les responsables à tous niveaux de la DPAE devraient bénéficier d'une formation soit par des stages de courte durée organisés au Maroc soit par des stages similaires offerts aux Etats-Unis. L'équipe d'évaluation recommande que l'on donne la priorité à ces aspects de formation négligés jusqu'alors dans le Projet qui n'a patroné qu'une formation assez technique.

2. Chaque unité administrative/technique de la DPAE devrait être munie de ses propres termes de référence, y compris de points de repère d'exécution, pour guider ses activités. Dans la mesure du possible, les

membres du personnel devraient également détenir les descriptions de leur travail avec des points de repère d'exécution.

3. Les responsabilités visant à faire fonctionner les unités en cas d'absence de son responsable, devront être définies au sein de chaque Bureau, de chaque Service et des Divisions de la DPAE. Le personnel doit savoir qui prend en charge les responsabilités et dans quelles limites ces dernières sont définies.

4. Les droits et responsabilités de chaque unité administrative/technique au sein de la DPAE devraient être définis par rapport à chaque autre unité. Les droits à l'accès aux données et aux analyses devraient figurer dans ces définitions.

5. Chaque unité administrative/technique de la DPAE devraient tenir des réunions de personnel régulières et fréquentes afin d'assurer une coordination appropriée et un usage efficace des ressources.

6. Chaque unité de la DPAE qui produit des rapports ou des analyses devrait élaborer des listes de distribution pour chaque type de document. Ceci assurera une distribution adéquate et opportune à tous ceux qui nécessitent des renseignements et permettra les analyses de l'utilité des produits de la DPAE.

7. Si c'est possible, la DPAE devrait être regroupée en un seul emplacement, de préférence au Ministère. La DPAE est une Direction horizontale au service de tout le Ministère. Son isolement actuel (à l'exception du SSD) compromet ses aptitudes à remplir sa fonction.

8. La DPAE devrait s'équiper sur les fonds du Projet, d'un logiciel de courrier électronique qui établira de simples communications entre tous les terminaux déjà connectés au mini-ordinateur.

Assistance Technique

1. Retenir le Conseiller économiste résident pour une durée d'un an au delà du terme de son séjour normal, est essentiel pour atteindre la capacité institutionnelle d'analyses économiques de la DPAE. Si le conseiller actuel ne peut rester comme résident, un budget devra être employé pour lui permettre de revenir régulièrement comme assistant temporaire plutôt que de recruter un remplaçant.

2. Retenir le conseiller supérieur résident en Statistiques pour une durée d'un an au delà du terme de son séjour normal (et lui accorder un congé annuel), est également essentiel pour accomplir une capacité institutionnalisée qui appliquera des méthodes statistiques et d'enquêtes aux problèmes agricoles marocains. Si l'actuel conseiller ne peut continuer de résider au Maroc, un budget devra être employé pour lui permettre de revenir régulièrement comme assistant temporaire plutôt que de recruter un remplaçant.

3. Le Service des Statistiques a réalisé assez de progrès dans les domaines de l'échantillonnage et de la méthodologie d'enquête pour parer au besoin de prolonger le séjour du second conseiller résident.

4. Dans le cas où les conditions pour une contribution effective soient remplies, l'équipe d'évaluation recommande que le nouveau conseiller résident en Economie et Planification de la Division de la Planification, arrive aussi tôt que possible. Ceci implique une meilleure définition de son rôle auprès de la DPAE et des compétences nécessaires pour satisfaire les besoins présents de la DPAE. Une attention particulière sera prise pour associer les responsables de la DPAE et l'équipe actuelle d'assistance technique, dans le choix de ce nouveau conseiller résident.

5. L'USAID prendra soin de coordonner ses relations avec l'équipe de conseillers, par l'intermédiaire du Chef d'Equipe. Le personnel de la Mission qui rencontrera le personnel de la DPAE ou les membres de l'équipe de conseillers, devrait informer le Chef de Projet de toute proposition ou de toute conclusion. Le Chef d'Equipe devrait être tenu au courant de toute information ou de toute décision sujette à affecter son équipe. C'est sa responsabilité d'informer les autres membres de l'équipe.

6. Dans le cas où l'USAID entreprend des modifications de stratégie ou de contenu du Projet, ou bien lorsque d'importantes décisions qui pourraient affecter le Projet sont prises, le Chef de Projet devrait consulter les responsables de la DPAE ainsi que l'Equipe de conseillers.

Base de Données Agro-Economiques

1. L'équipe d'évaluation recommande que l'on mette en place les fondations de la base de données agro-économiques au SSD, aussi rapidement que possible.

2. Une expertise à court terme devrait être engagée pour identifier aussi bien les contributeurs potentiels à la base de données que ses usagers potentiels. L'équipe d'évaluation devra comprendre une expertise en programmation afin d'établir les fondations d'une base de données tout à la fois compatible avec les sources de données existantes, susceptible d'être élargie pour inclure de nouvelles sources de données, et flexible pour répondre aux besoins des usagers en matière de données. Tous les Services de la DPAE, et particulièrement le SEEMP, SSEP et SP devraient participer aux différentes phases préparatoires de la Planification de la base de données.

3. Le plan de base de l'établissement d'une base de données devrait suivre les lignes tracées dernièrement par l'expert du Service de Vulgarisation de l'USDA qui a présenté un rapport complet sur les exigences à satisfaire en vue de la création d'une base de données.

4. Le Gouvernement Marocain (G.M.) devrait indiquer son engagement visant à favoriser l'établissement de la base de données agro-économiques en autorisant la DPAE à recruter du personnel de saisie et de programmation, selon un plan qui sera établi après la présentation du rapport de la mission chargée de l'étude.

5. Le SSD devrait nommer un ingénieur responsable de la gestion de la base de données aussi tôt que possible, et chargé des préparations avant que la mission d'étude ne débute.

Centre de Documentation

1. L'équipe d'évaluation recommande l'établissement d'une bibliothèque modeste au sein de la DPAE. Cette bibliothèque pourrait être éventuellement transformée en centre de documentation au service du MARA, selon la disponibilité des ressources.

2. L'équipe d'évaluation adhère aux propositions de l'expert de l'USDA qui a récemment présenté les divers moyens de coordonner les activités de catalogues et de documentation sur micro-fiches de la DPAE, avec les systèmes existants d'autres institutions (CND, IAV HII, etc...).

3. Chaque Service de la DPAE devrait bénéficier d'une allocation annuelle prise sur le budget du Projet, et destinée à l'acquisition de livres et d'abonnements à divers revues professionnelles.

4. La formation à long terme en science de l'information devrait être procurée dans le cadre du Projet de l'USAID consacré au Développement de Ressources Humaines, et non par les fonds du Projet 0182. Le budget de cette formation devrait être reporté au bénéfice de la formation à long terme dans le domaine de l'Economie, ou de l'Economie Rurale.

5. La bibliothèque/centre de documentation devrait être gérée par le SEEMP qui détient le plus vaste mandat de tous les Services de la DPAE.

6. La bibliothèque devrait être facilement accessible à tous ses usagers potentiels. La création de la bibliothèque devra attendre le transfert de la DPAE à ses nouveaux quartiers, dans le cas où celui-ci est imminent.

7. L'équipe d'évaluation ne recommande pas l'acquisition immédiate d'un équipement de micro-fiches, mais n'exclut pas cette option si la bibliothèque de la DPAE devenait un centre de documentation au niveau du Ministère et s'il y'a un manque de place.

Modifications de Structures

Bien qu'une telle modification ne relève pas des compétences de l'USAID ni même de la DPAE, l'équipe d'évaluation recommande vivement que les deux organismes encouragent le Gouvernement Marocain à élever le SSD au statut de Division de la DPAE. L'équipe justifie son encouragement à cette mutation, par deux ensembles de raisons bien fondées:

a. Le SSD dispose de ressources, notamment de personnel, d'équipement et de budget; qui surpassent de loin celles attribuées d'ordinaire à un Service, et intervient déjà auprès d'autres unités de la DPAE et du MARA comme une Division.

b. Confirmer le SSD au niveau de Division, libérerait un certain nombre de contraintes qui actuellement entravent la coopération au sein de la DPAE et diminuent l'efficacité de l'assistance technique et d'équipement fournie par le Projet.

Section III.

HISTOIRE ET HISTORIQUE DU PROJET

Au cours de son histoire, le Maroc a vécu de son agriculture et de son commerce. Les caravanes du désert, les navires sur la Méditerranée ont transporté les produits de l'intérieur riche et varié du Maroc, aux ports du monde entier. Au vingtième siècle, le Maroc produisait des céréales, des fruits, du vin et pratiquait l'élevage pour sa propre consommation et pour l'Europe. Cependant, le Maroc s'est vu obligé après ces dernières années de sécheresse, et suite à l'augmentation dramatique de la population, et de bouleversement des habitudes alimentaires, d'importer de l'étranger de grandes quantités de produits agricoles.

Très tôt dans le développement de son programme au Maroc, l'USAID a reconnu ce problème et a entrepris de nombreux projets pour aider certains aspects spécifiques du dilemme agricole du Maroc. L'USAID soutien des efforts destinés à accomplir une production améliorée des exploitations (cf. le Projet de Recherche Appliquée en Aridoculture - Projet 0136), une formation de techniciens agricoles (Soutien à l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II), et peut fournir un secours alimentaire en cas d'urgence. La Mission a aussi conclut que le Maroc a extrêmement besoin de renseignements justes, fiables et opportuns sur le secteur agricole afin de formuler et mettre en place des politiques économiques qui pourraient encourager une production agricole améliorée alors qu'elle stimulerait (adopterait) une équité améliorée dans le monde rural.

Dès 1979, l'USAID a entrepris les premières étapes de son aide envers le Maroc dans le cadre de l'acquisition d'informations lorsque le Service Des Statistiques Agricoles Nationales (NASS) du Département de l'Agriculture des Etats-Unis (USDA) a signé un document stipulant la fourniture d'une assistance technique et matérielle au Gouvernement du Maroc (G.M.) pour établir un cadre de base aréolaire marocain grâce au budget d'un Projet qui supporterait des activités similaires dans près de vingt pays du monde entier.

Travaillant auprès du Service Marocain des Statistiques et de la Documentation (SSD), ce Projet a réussi à mettre en place la conception de la base aréolaire. La présente équipe d'évaluation a estimé que le cadre de base aréolaire du SSD est en effet parmi les meilleurs travaux de ce type, jamais vus en pays en voie de développement.

Ce succès a conduit l'USAID à considérer un projet devant capitaliser sur les progrès réalisés en matière de cadre de base aréolaire. Si celui-ci pouvait servir à établir un échantillon stratifié exact de la population agricole et si le personnel du SSD pouvait être formé pour collecter des statistiques agricoles justes et opportunes basées sur cet échantillon, alors les hauts responsables du G.M. seraient à même de prendre des décisions de politiques économiques plus informées. De meilleures politiques agricoles pourraient contribuer de façon significative au développement de la production agricole et à la prospérité nationale du Maroc.

En Août 1983, l'AID a approuvé un Accord de Don pour le Projet en faveur du Programme de Planification, des Statistiques et de l'Economie Agricole (608-0182) dont le but était de "rendre disponible l'information actuelle et une étude sérieuse qui permettra aux hauts responsables du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire de prendre des décisions conduisant à un accroissement de la production agricole." (Accord de Don, P.9). le but du Projet était "d'améliorer l'aptitude du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire à collecter des statistiques agricoles, entreprendre des analyses économiques et suivre et évaluer les projets agricoles." (Accord de Don, P.9).

A cette fin, la contribution de l'USAID au Projet fut de \$12.567.000. Une somme homologue de \$17.551.000 dont la totalité, mis à part \$153.000, devait être en monnaie locale, fut financée par le G.M. Le budget du Projet 0182 est réparti sur une durée de dix ans. En Août 1984, l'USAID a signé un accord PASA avec l'USDA d'assistance technique à long et à court terme, soit une formation à long terme aux Etats-Unis, une assistance technique à court terme au Maroc, et des fournitures (en particulier des ordinateurs et un laboratoire de photographie aérienne) à l'institution marocaine chargée de la réalisation, soit la DPAE (Direction de la Planification et des Affaires Economiques) du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA) du G.M.

En Février 1985, le premier conseiller résident, Wilbur Sherman de NASS est arrivé. Depuis cette année-ci, Mr. Sherman tint le rôle de chef d'Equipe et de conseiller principal en Statistiques auprès du SSD. En Juillet 1985, le premier étudiant marocain est allé aux Etats-Unis suivre une formation de niveau PhD. En Septembre 1985, Dr. Wallace Tyner est arrivé à Rabat pour commencer son travail d'Economiste de haut niveau auprès du Service des Etudes Economiques, des Marchés et Prix (SEEMP) de la DPAE. Un mois plus tard, le troisième et dernier conseiller résident, M. Richard Kestle est arrivé en tant que Statisticien d'Enquête du SSD. Tous les trois conseillers sont restés à leur postes et étaient présents lors de l'évaluation à moyen terme.

Le G.M. a procuré un personnel expérimenté et qualifié pour travailler aux côtés des trois conseillers résidents. L'énergie, les compétences et la dédication du personnel a contribué de façon significative à l'efficacité de l'assistance technique que l'USDA a procuré à ce Projet.

Les problèmes habituels d'obtention d'équipement ont retardé l'acquisition et l'installation de l'équipement nécessaire au fonctionnement intégral du projet. L'installation du mini-ordinateur financé par le projet a commencé en Mai 1986. En Octobre de la même année, le système était installé et prêt à fonctionner. Au cours de la même période, la photographie aérienne de 12 million d'hectares fut complétée (Mai 1986) et un laboratoire de rendement objectif devint opérationnel (Juin 1986). En Février 1987, les techniciens de NASS facilitèrent l'installation complète de l'équipement de développement et d'agrandissement des photos aériennes, alors qu'en Octobre 1987 les derniers 12 million d'hectares de photographies aériennes financés par le Projet, furent survolés comme prévu.

Depuis l'installation de l'équipement informatique, le SSD assisté de l'équipe d'assistance technique (T.A.) a réalisé un certain nombre d'enquêtes. Ils ont commencé d'utiliser l'équipement informatique pour

traiter les données de ces enquêtes (Voir Section IV.A - Composante Statistique). A la même époque, le SEEMP a réalisé en collaboration avec Dr. Tyner, plusieurs analyses économiques utiles. Celles-ci ont contribué au succès des négociations marocaines avec le BIRD et le FMI de même qu'elles ont facilité des prises de décision de politiques particulières par le MARA et le G.M. Lorsqu'une ligne téléphonique spécialisée telle qu'envisagée, réunira les micro-ordinateurs du SEEMP au mini-ordinateur du SSD, ces analyses deviendront encore plus utiles et plus régulières.

A l'époque de l'évaluation à moyen terme, le Projet 0182 dispose encore devant lui, de six années d'activités (Fin du projet: 30/9/93). Cependant, il est prévu que les séjours de l'équipe originelle de conseillers résidents prennent fin au cours de l'été de 1988, c'est-à-dire moins d'un an après l'évaluation. Prévoyant les problèmes potentiels liés à la fois à l'orientation générale du Projet et au départ de l'équipe d'assistance technique, l'USAID a approuvé en Janvier 1987, un amendement à l'Accord de Don où l'on modifiait le but et l'objectif du Projet et, l'on ajoutait un second conseiller économiste à l'équipe d'assistance technique actuelle, pour une période de deux ans. A l'heure actuelle, les Curriculum Vitae des candidats proposés à ce nouveau poste sont examinés par l'USAID qui souhaite l'arrivée du conseiller au Maroc dès Janvier 1988.

L'amendement de l'Accord de Don de 1987 modifie le but spécifique du Projet qui désormais "est d'améliorer l'aptitude du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire à collecter des données et publier régulièrement des statistiques agricoles, entreprendre des analyses de politique économique et planifier, suivre et évaluer les projets agricoles." (Supplément à l'Accord de Don, p.1). Deux résultats du Projet furent supprimés: le développement de modèles de rendement de récoltes et le développement de la capacité améliorée de la DPAE en matière de conception de projets. A leur place, le Projet accentuera ses efforts dans les domaines d'analyse de politiques et de planification. Le nouveau conseiller en Economie et Planification travaillera dans le Service de la Planification (SSEP) de la Division de la DPAE.

Malgré les premières difficultés d'implémentation, et celles associées à l'arrivée de l'équipe d'assistance technique et de l'équipement informatique, le Projet 0182 a mené à bien ses activités. Les modifications proposées par cette équipe d'évaluation à moyen terme, sont des moindres ajustements destinés à favoriser l'accomplissement du but et de l'objectif du Projet, de la manière la plus rentable. Nous transmettons nos félicitations à la DPAE, à l'USAID/Maroc et à l'USDA pour les résultats de leur effort visant à aider le Maroc à formuler des politiques agricoles appropriées et constructives. Ces efforts deviendront de plus en plus fructueux grâce à la continuation du Projet et la familiarité accrue du personnel du SSD et de SEEMP, avec les nouveaux équipement et techniques.

Le Projet de Réforme du Marché de Céréales (CMRP) est en cours de conception à l'USAID. Alors que le CMRP contribuera à l'efficacité améliorée de la DPAE et à la formulation de politiques améliorées au Maroc, il adressera également à la DPAE de nouvelles requêtes importantes. L'USAID et le G.M. devront joindre leurs efforts pour assurer une étroite collaboration et coordination entre ces deux activités.

Section IV

EVALUATION DE LA COMPOSANTE STATISTIQUES

OBJECTIF

L'objectif de la composante Statistiques dans le cadre de ce Projet, est de renforcer l'aptitude du Service des Statistiques et de la Documentation (SSD) pour concevoir des échantillons et des enquêtes, collecter et traiter les données, analyser et interpréter les données, et pour fournir des données fiables aux utilisateurs.

Le SSD est une institution du MARA chargée de la responsabilité de collecter les données agricoles. Les priorités en matière de collecte de données sont largement définies par ligne d'article de niveaux de financement de budgets annuels et sont généralement conformes au Plan Quinquennal de 1981-86.

Le SSD est organisé en neuf Bureaux, premièrement selon des voies fonctionnelles et possède actuellement un personnel de près de 100 fonctionnaires, dont environ 65 sont au moins du niveau "adjoint technique" (cf. Annexe IV.I). Les enquêtes sur le terrain sont effectuées grâce aux efforts communs du SSD et des "Services Extérieurs".

Les spécifications d'enquête, la conception des échantillons, les manuels d'instructions des enquêteurs et les programmes de formation, les tableaux de dépouillement de questionnaires et les systèmes de résumé sont tous développés par le personnel du bureau central du SSD. Les Services Extérieurs fournissent l'encadrement sur le terrain, les enquêteurs et la plupart des véhicules. Le SSD supervise les opérations, procure le matériel d'enquête, le carburant et quelques véhicules.

INTRANTS

L'USAID cherche à renforcer le SSD par l'intermédiaire d'une assistance technique, de la formation et d'équipement sélectionné.

Assistance Technique

Les références de la composante statistique sont fournies par le Service des Statistiques Agricoles Nationales (NASS) de l'USDA. Deux conseillers résidents sont issus de NASS. Tous deux sont bien qualifiés dans leurs disciplines et sont ici dans le cadre de leur premier exercice à l'étranger. Le Chef d'Equipe, M. Sherman a très bien assimilé le français et communique aisément avec ses homologues. M. Kestle possède une moins grande connaissance du français mais semble aussi bien communiquer avec le personnel du SSD. Tous deux compléteront leur séjour de trois ans en 1988.

En début d'affectation, l'équipe a rencontré des difficultés lorsque le SSD et la direction du projet de l'USAID prenaient des décisions ou des actions concernant le Projet sans la consulter. Instaurer un climat de confiance avec leurs homologues du SSD fut extrêmement difficile dans ces conditions. Les deux membres de l'équipe indiquèrent que les relations avec l'USAID et le SSD se sont grandement améliorées depuis.

Le moral des deux statisticiens fut pourtant affecté lorsque l'Economiste seul bénéficia de congé annuel. Tous trois avaient accepté leurs missions au Maroc avec l'entendement qu'ils recevraient un congé annuel entre la seconde et la troisième année de leur séjour. L'USAID a décidé de permettre le congé à l'Economiste, en considérant l'extension de son mandat pour une quatrième année. Toutefois aucune promesse dans ce sens, de la part de l'USAID n'a été faite à ce jour.

Bien que l'équipe d'évaluation puisse comprendre le raisonnement de l'USAID au sujet du congé annuel, elle désapprouve la décision qui privilégiait une partie de l'équipe d'assistance technique et la refusait à l'autre partie sans plus grande explication. Néanmoins, la plupart des conséquences de ces événements a été surpassée et les conseillers entretiennent des relations productives avec le personnel du SSD et de l'USAID. Les deux statisticiens de NASS ont agi de manière très professionnelle tout au long de leur mission.

Un total de 32,5 personnes-mois d'assistance technique fut planifiée pour le projet. Les rapports disponibles montrent que les missions à court terme ont été jusqu'alors opportunes, appropriées et de personnel hautement qualifié. Un résumé des missions des conseillers à court terme, est présenté en Annexe IV.2.

Formation

Une formation à long comme à court terme du SSD est envisagée par le projet, qui financera les études de 2 candidats au PhD. et de 9 candidats au M.S. dans des universités américaines. A l'heure de l'évaluation, seulement trois candidats ont quitté le Maroc. L'un d'entre eux est revenu sans diplôme. On prévoit le départ de trois autres candidats au cours de 1988. L'équipe d'évaluation regrette les délais affectant les départs des participants en formation à long terme aux Etats-Unis et espère que les futurs participants seront sélectionnés et placés rapidement.

Une formation à court terme a été fortement orientée vers le traitement des données au cours des années précédentes. Un programme mieux réparti est proposé dans le Plan de travail de 1988 dont les éléments sont approuvés par l'équipe d'évaluation.

L'équipe d'évaluation remet en question la valeur de la formation du SSD au niveau du PhD, cela particulièrement puisque le Service ne détient pas une responsabilité économétrique et que l'orientation hautement théorique d'un statisticien de niveau PhD, n'aurait pas d'applications maximales au SSD. L'équipe recommande qu'ils soient remplacés par des programmes de niveau MS en Statistiques et en Economie Rurale. L'équipe d'évaluation considère, à cette exception prêt, que les programmes de formation à long et à court terme tels que proposés dans l'amendement et dans le plan de travail de 1988, sont appropriés.

Les nouveaux systèmes d'enquête et de données nécessitent un très haut niveau de discipline et de contrôle de gestion pour produire des données de haute qualité. Afin de mieux contrôler le système entier, nous suggérons qu'une formation en gestion de systèmes soit proposée à certains hauts responsables du SSD.

Equipement

Au SSD, l'USAID a installé l'équipement de traitement de données suivant:

1	mini-ordinateur IBM 4361 de quatre mégabytes
2	lecteurs de bandes 3420-6
1	contrôleur 3830
2	lecteurs de disques 3370-A1
2	contrôleurs de terminaux 3274
2	consoles
16	terminaux de saisie 3178
13	micro-ordinateurs PC AT
2	micro-ordinateurs PC XT
2	micro-ordinateurs PC portatifs
2	" PC.G

Cet équipement a fonctionné déjà depuis plus d'une année. Le système est doté d'une grande capacité qui est présentement sous-utilisée. Cependant, le personnel du SSD semble utiliser les terminaux et apprendre comment utiliser cet équipement de façon positive. Cette situation, jointe à l'accroissement des enquêtes et des analyses économiques, a incité l'équipe d'évaluation à classifier le système comme étant adéquat et approprié, avec l'avertissement cependant que la maintenance peut devenir un problème le jour où le Projet cessera de la financer.

La photographie aérienne a couvert un total d'environ 24 million d'hectares et est utilisée comme base de la stratification et de la construction du cadre de base aréolaire et d'échantillonnage. Les photographies sont jugées de bonne qualité et le SSD en réalise un usage effectif et approprié.

Le laboratoire de photographie aérienne fut installé début 1987 et produit actuellement des négatifs et des agrandissements de la base aréolaire et des échantillons. L'équipement est susceptible de produire une bien plus grande capacité que celle devant satisfaire les exigences statistiques, et de sérieuses questions restent posées quant à l'aptitude du SSD à financer son coût d'opérations, sa maintenance et sa dévaluation lorsque le Projet sera terminé. L'équipe d'évaluation recommande que l'on cherche des moyens permettant au SSD d'accepter le paiement d'autres clients du Ministère, afin de couvrir ses frais.

Le Laboratoire de Rendement Objectif tel qu'amélioré, fonctionne de manière appropriée. Un laboratoire régional a été installé et d'autres sont en cours de prévisions.

Les documents officiels du Projet indiquent que le MARA procurera des véhicules pour mener les enquêtes. Le fait que les véhicules fassent défaut, a eu des conséquences négatives sur l'opportunité et l'achèvement des enquêtes et fut reporté par le personnel sur le terrain comme étant un problème constant. Il est recommandé que la DPAA développe un plan d'achat de véhicules et identifie un budget aussi rapidement que possible. De même, les insuffisances de carburant et de fonds budgétaires destinés à la maintenance des véhicules ont un aspect négatif sur les enquêtes.

Le personnel du SSD, l'ordinateur et ses laboratoires bénéficient d'excellents locaux de travail. Les bureaux de travail sont adéquats, propres et agréables. Félicitations SSD! Les bons bureaux sont rares.

RESULTATS

Base Aréolaire

La construction du cadre de base aréolaire est un résultat primordial du projet et fondamental dans la réalisation de son but. Les travaux commencèrent sur le cadre avant la signature de l'accord du projet en 1983, et étaient en place bien avant que l'équipe d'assistance technique n'arrive au Maroc. A l'heure actuelle, le cadre a été terminé pour 30 des 56 zones du pays et il couvrira en Décembre 1988 la totalité des zones.

La construction du cadre est accomplie en divisant chaque province en classifications d'usage des terres appelées strates qui sont ensuite subdivisées en unités de comptes qui finalement sont partagées en unités d'échantillons, les segments.

La construction du cadre au SSD est de haute qualité et le personnel sur le terrain prend des mesures particulières pour créer un cadre de précision. Les Provinces ont été réparties en huit strates qui comprennent: les cultures en zones arides, les cultures irriguées, les plantations, les forêts, les zones de parcours, les petits villages, les petites villes et enfin les grandes villes. Ces strates générales sont identifiées sur des cartes topographiques au 1/50.000, à l'aide de photos aériennes qui identifient les zones homogènes d'utilisation des terres. De plus, chaque strate est divisée en trois sous-strates: les montagnes, les plateaux et les plaines. Un troisième niveau de stratification est désigné comme les strates artificielles et concerne l'observation et la classification de chaque unité de compte selon leur usage majeur, tel que les cultures, les forêts, les pâturages, etc... Des listes ordonnées de ces unités de compte sont établies à partir de ces quatre classements et servent de base à l'établissement de(s) l'échantillon(s).

L'objectif de cette stratification est de gagner une certaine efficacité lors de la conception de l'échantillon afin que relativement fort peu d'unités échantillonnaires soient nécessaires pour estimer les caractéristiques établies d'une strate particulière.

Le premier avantage du cadre de base aréolaire est d'être complet et pratiquement permanent. Après une certaine période, d'autres types de cadres, tels que l'index d'un village ou le cadre de liste, sont souvent très incomplets et instables car les villages et les troupeaux varient, et par conséquent nécessitent une mise à jour régulière et importante. La maintenance des cadres de base d'une année sur l'autre est également exigée mais ceci reste minimal. Les derniers plans de travail mentionnent le besoin de re-stratifier certaines des provinces complétées antérieurement dû à leurs insuffisances et dans le but de pratiquer une maintenance générale du cadre. Les enquêtes qui seront conduites au cours de ces prochaines années fourniront des tests supplémentaires, et des évaluations consécutives seront effectuées pour déterminer la nécessité de modifier ou non le cadre.

Le fait que le cadre de base doit maintenant être complété en Décembre 1988 et non en Avril 1988, comme ce fut proposé dans l'Amendement de l'Accord de Don, ne devrait en aucun cas perturber le travail qui est en cours, avec tant d'attention et de qualité.

Echantillon de Cadre de Base

Un échantillon stratifié de segments est tiré du cadre de chaque zone où celui-ci a été complété. Un total de 17 Provinces (voir Annexe IV.3) possède actuellement un échantillon aréolaire. Neuf autres ont un échantillon aréolaire partiellement complété qui est utilisé en conjonction avec l'ancien système de douar, et qui est remplacé par l'échantillon aréolaire. Toutes les Provinces les plus importantes seront insérées dans le cadre, lors de la saison 1988.

Les spécifications et les méthodes de l'échantillon de base aréolaire furent décidées avant le commencement du Projet et les travaux étaient bien avancés à l'époque où le Projet a débuté. Un coefficient de variation de 5% ou moins, pour la production de récoltes principales fut spécifié au niveau provincial. C'est une tâche assez importante, puisque chaque estimation de zones et de rendement doit être inférieure à 5%. On obtient donc un échantillon à objectif largement général qui est utilisé dans le cadre des enquêtes.

Un si grand échantillon entraîne des contraintes sur les ressources, et spécialement sur les enquêteurs et le personnel chargé de la saisie qui doivent être formés et encadrés avec des ressources limitées. Un plus grand échantillon aura certainement pour conséquences des degrés plus importants d'erreurs de non-échantillonnage, et de moins nombreuses erreurs d'échantillonnage. Les erreurs de non-échantillonnage rassemblent des problèmes liés aux questions-sans-réponses, à la transposition de nombres, aux problèmes de compréhension entre enquêteurs et répondants, aux fautes de codage, aux réponses mal écrites, au manque d'instructions précises à suivre, aux fautes de conception de questionnaires, à l'insuffisance de la formation des enquêteurs, et bien d'autres.

Le SSD reconnaît qu'un nombre considérable d'erreurs de non-échantillonnage existe, mais son premier objectif était d'obtenir des estimations fiables au niveau provincial, relatives aux cultures principales et à certaines cultures moins importantes. C'était également l'intention du SSD d'avoir un échantillon en place et qui fonctionne, avant de pouvoir évaluer les résultats et effectuer les ajustements nécessaires.

En se basant sur l'échantillon aréolaire, des difficultés furent rencontrées dans le cadre de l'estimation des inventaires d'élevage. Un échantillon de base aréolaire ne pourra estimer toutes les cultures et l'élevage. C'est un très bon moyen pour estimer les articles majeurs de distribution générale, mais ceci est plus difficile dans le cas de petits articles plus restreints géographiquement. Une enquête pilote a été développée et conduite en 1987 qui combinait le cadre de base avec un cadre de liste pour estimation de l'élevage. C'est une approche bien fondée et les recherches qui se poursuivent devraient résulter en un système fiable d'estimation de l'élevage, à condition que de bonnes listes soient développées et en supposant que les données reportées ne présentent aucun biais important.

Une analyse et une recherche continues doivent être faites afin de déterminer le sondage, et d'effectuer des ajustements permettant d'équilibrer les besoins d'échantillonnage avec la capacité de contrôler la qualité des données. Les efforts entrepris et programmés dans le plan de travail de 1988 concernent les enquêtes Agricole et Elevage, et l'équipe d'évaluation a été assurée que ces analyses seront effectuées en utilisant les données de 1987.

Les Photos Aériennes et le Laboratoire de Photographie

Les photos aériennes de zones nouvelles et de zones bénéficiant d'une couverture plus ancienne, représentent des dépenses importantes. Les documents officiels du Projet (PP et ProAg) spécifiaient la couverture de 20 millions d'hectares. A l'heure de cette évaluation, environ 24 millions d'hectares ont été photographiés, et seulement quelques survols sont à refaire pour éclaircir quelques zones. Les photos étaient de bonne qualité et le travail a été complété dans un délai raisonnable. Le développement du cadre aréolaire n'a donc pas été affecté dans ce sens.

Le laboratoire de photographies fut installé, pourvu en personnel, et a commencé de réaliser des négatifs et des agrandissements avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation. La formation des techniciens a été complétée. Le travail produit en laboratoire est de haute qualité.

Les nouvelles photographies et le labo photo constituent sans aucun doute, une contribution majeure à la qualité de la réalisation du cadre aréolaire, de même qu'aux enquêtes sur le terrain. Les photographies fournissent des renseignements récents et précis utiles à la stratification. La capacité de pouvoir effectuer des agrandissements, facilite extrêmement la location, l'identification et le contrôle des informations, alors que l'on enquête les unités de sondage et que l'on procure ainsi un moyen d'améliorer la qualité des données.

C'est pratiquement impossible d'effectuer une analyse précise de coût/bénéfice des photos et du laboratoire qui permettrait de les considérer comme des activités rémunératrices du SSD. Cependant, il semble qu'elles devraient soutenir le Service au delà des activités purement statistiques. A l'heure actuelle, l'extension de l'usage de cet équipement est limité par le manque de structure permettant de facturer les clients pour des services demandés. De tels revenus couvriraient les travaux et la maintenance du laboratoire, en plus d'une partie de son coût de dépréciation. Une demande pour de tels services semble pourtant exister.

Il est recommandé que l'on recherche un mécanisme par lequel le SSD puisse recevoir le paiement de travaux photographiques, ce qui étendrait son champ d'action et aiderait à défrayer les coûts opérationnels, de maintenance et de dépréciation.

Un Programme Fonctionnel de Statistiques Agricoles Régulièrement Programmées et Basées sur le Cadre Aréolaire.

Bien que l'équipe d'évaluation ait visité deux sites sur le terrain, elle ne peut en aucun cas évaluer de manière efficace le système de collecte de données depuis les travaux de conception des questionnaires jusqu'à la publication du rapport, ni identifier tous leurs points forts et leurs faiblesses.

Le SSD conduit une série annuelle et régulière d'enquêtes. La première d'entre elles en Février-Avril, est l'enquête de production agricole qui a trait à toutes les récoltes. Une enquête de rendement subjectif est menée en Avril. Ces enquêtes sont publiées dans le rapport du mois de Mai où l'on estime les superficies plantées des quatre céréales et l'on prévoit les rendements et la production. Entre Mai et Juillet, on visite un sous-échantillonnage de l'Enquête Agricole afin d'en déterminer le rendement final à partir de prélèvements. Ces données finales de superficies et de rendement sont publiées en Septembre et concernent les quatre céréales principales.

On pratique également au cours de la période Février-Avril, une enquête d'inventaire de l'élevage, alors qu'une enquête Olivier est menée en Novembre. Les rapports de ces deux dernières enquêtes n'ont pas de date de publication précise. Les données sur les Prix et facteurs de production sont également collectées. Des enquêtes supplémentaires sont produites selon la demande particulière de leurs usagers, ou dans le cas où MARA les identifie et les finance par le procédé habituel de financement annuel.

A l'heure actuelle, ces enquêtes occupent une partie importante de la capacité du SSD et des Services Extérieurs. Des études spéciales et d'autres enquêtes ont augmenté la pression habituelle si bien que les systèmes de gestion des données et de méthodologie d'enquête ont été quelque peu négligés. "Mettre le système en marche" fut la préoccupation majeure. Maintenant il est temps de resserrer le système et de prêter attention aux méthodes d'enquête. Ceci fut initié par un contrat passé avec un Professeur de l'Institut National des Statistiques et d'Economie Appliquée, Dr. Mohamed Mahmoudi qui concentre ses efforts sur les questions d'enquête et d'échantillons. Ces questions font également l'objet du plan de travail de 1988.

La méthodologie d'enquête comprend tous les aspects du procédé de collecte de données, depuis la conception de questionnaires jusqu'à la soumission des tableaux de données au centre de saisie. C'est le centre des activités du SSD dont dépend la qualité de toutes les autres activités. C'est un domaine qui requiert des aptitudes de gestion profondes et d'attention sérieuse aux détails afin de s'assurer que les données collectées sont significatives et non sujettes à un tas d'erreurs de non-échantillonnage. Diverses méthodes doivent être utilisées pour garder ces erreurs dans le cadre de limites raisonnables, tout en reconnaissant qu'elles ne peuvent jamais être totalement éliminées.

La réduction des erreurs de non-échantillonnage est accomplie par divers moyens. Ils sont différenciés en catégories d'assurance de qualité, de contrôle de qualité des données, et de contrôle de procédé. Les techniques les plus ordinaires d'assurance de qualité regroupent des procédures telles que des tests pilotes de questionnaires et de formulaires, de stages de formation, et de séminaires pour les responsables de groupes et d'enquêteurs, des sessions pratiques couvrent tous les aspects du procédé de collecte de données; l'édition et la vérification des procédures pour détecter les erreurs de données et les inconsistences, et procurer une assistance pour répondre aux questions qui surgissent.

Les procédures de contrôle de qualité de données font intervenir l'échantillonnage d'un pourcentage (soit 10 pourcent) de l'échantillon original et des résidents de l'unité choisie pour déterminer si les données étaient collectées de façon juste et si les tests de cohérence ont détecté les erreurs de données.

Les procédures de contrôle de procédé de méthodes comprennent des visites sur le terrain par les Chefs de Bureaux et de Services Extérieurs afin de déterminer si les méthodes appropriées sont utilisées lors de l'identification et de la sélection des segments et de leurs résidents, si les techniques d'enquêtes et de mesures ont été effectuées correctement, et si les formats de données sont protégés de façon adéquate et soumis au prochain niveau selon le calendrier établi.

Bien que certains efforts aient été entrepris pour contrôler la qualité des données et du procédé sur le terrain, ces efforts ont été davantage utiles à démontrer la nature et l'étendue des problèmes qu'à les résoudre.

Le Projet fut conçu et modifié pour que la composante Statistiques fournisse des données spéciales aux analyses économiques et, de façon ultime à la formulation de politiques. A présent, le SSD est à plein rendement capable de produire les données de bases nécessaires à MARA. La responsabilité du SSD va bien au delà de celle destinée à procurer des données pour l'analyse économique. Deux caractéristiques devraient être observées suite à l'amélioration de la compétence en matière de réalisation d'enquêtes. Premièrement, une amélioration des enquêtes de bases devraient permettre l'insertion de nombreuses données requises dans les analyses économiques des enquêtes régulières en cours. Deuxièmement, la conception de suppléments aux enquêtes régulières et la conception d'enquêtes spéciales sera effectuée plus rapidement et plus efficacement pour satisfaire les besoins des usagers.

Il n'est probablement pas raisonnable d'espérer une attention particulière aux besoins en analyses économiques avant 1990: enquêtes et systèmes de gestion de données ont besoin de temps pour rattraper les capacités des nouvelles technologies du SSD. La communication entre les économistes et les statisticiens est actuellement inadéquate, même dans le cadre de la DPAE. Il est impératif qu'ils communiquent bien et librement les uns avec les autres. Des priorités doivent être établies pour que ce développement puisse avoir lieu.

Capacités Accrues en Traitement de Données

L'équipement et les logiciels décrits dans les chapitres relatifs aux intrants représentent une force majeure du SSD. La plupart a été installé depuis plus d'une année et plusieurs stages furent organisés. Le personnel participe activement à un stage d'apprentissage informatique.

Le système lui-même est complètement opérationnel et l'enquête agricole de 1987 est actuellement en cours de saisie. Les enquêtes subjective et de rendement objectif furent résumées sur l'ordinateur pour la première fois en 1987. Le progrès vers un usage efficace de l'ordinateur est lent. La saisie des données est un lent procédé et l'ordinateur est capable d'entreprendre bien plus qu'il ne lui est actuellement demandé. L'ordinateur

fonctionne 10 heures par jour, 5 jours par semaine. Ce mois-ci, on a procédé également à un travail de fin de semaine. Généralement, le temps CPU est estimé à 11-14 heures par semaine; le temps de traitement est très faible vu la capacité de l'équipement. Ceci est le résultat de la combinaison du temps passé à préparer l'ordinateur et les logiciels en marche et testés, avec un travail lent de saisie de données, et un manque de programmeurs. On peut espérer que le volume de traitement de données augmente de façon radicale aussi tôt que les nouvelles enquêtes seront menées et traitées sur ordinateur. De plus, il est souhaitable qu'une grande portion de traitement de données soit effectuée par l'analyse économique puisque de plus en plus de données deviendront accessibles et des études seront complétées.

Un plan est actuellement en cours d'établissement par le Bureau de Traitement Informatique et les conseillers qui proposent des étapes d'améliorations de l'usage du système. L'équipe d'évaluation soutient vivement cet effort et propose que l'expérimentation de la décentralisation de la saisie des données soit initiée. Deux ou trois micro-ordinateurs PC pourraient être installés et utilisés dans les bureaux régionaux et de provinces afin de commencer de développer les procédures de gestion et de contrôle. Il est fort probable que la saisie sera éventuellement effectuée au niveau des bureaux provinciaux. Un début précoce permettra une transition plus rapide et plus douce lorsqu'il sera temps de décentraliser la plus grande part de la saisie de données d'enquêtes. La formation de programmeurs supplémentaires est également importante pour le développement d'ensemble du service de ----- des données.

Renforcement de la Capacité pour Mener à Bien les Analyses de Rendement Objectif

Le cadre aréolaire et l'échantillon permettent une base statistique améliorée à partir de laquelle on effectue les enquêtes de rendement objectif. On s'est concentré premièrement sur l'estimation du rendement final utilisant les prélèvements à l'époque de la récolte. Le laboratoire de Rendement Objectif tel qu'amélioré fut utilisé pour la production de cultures de 1986 et a traité près de 10.000 échantillons de céréales et environ 4.000 autres de diverses cultures. Un second laboratoire a été établi à Kénitra.

Une étude est en cours pour déterminer la faisabilité de l'utilisation de techniques de rendement de prévision de la production de blé et d'orge, et toutes leurs étapes sauf l'analyse économique en furent terminées. L'équipe d'évaluation approuve l'action du SSD qui est de mettre le premier accent sur la détermination du rendement final et d'éliminer la recherche en matière de prévisions. Les prévisions sont d'habitude toujours onéreuses, ont un fort degré de variation et sont difficiles à accomplir de manière fiable avec des ressources limitées. Il semble qu'il y ait très peu d'intérêt actuellement dans cette technique.

Approvisionnement et Usage des données satellites pour améliorer les estimations de cultures et d'usage des terres et pour la maintenance du cadre de base aréolaire.

La seule activité en télé-détection satellites jusqu'à présent fut la formation à court terme d'un participant en photo interprétation et en

techniques de télé-détection, et la visite d'un consultant à court terme pour établir des recommandations quant au développement d'un programme. Le consultant a préparé trois niveaux d'activités comme options favorisant le développement d'un programme de télé-détection. Dû aux contraintes budgétaires, l'USAID n'a pas trouvé ces options attractives et des décisions furent retardées jusqu'à cette évaluation.

Un compromis fut proposé par l'équipe d'assistance technique. Il identifie des domaines pour lesquels la télé-détection bénéficierait de statistiques agricoles. Le premier serait de le comparer avec les estimations du cadre de base pour déterminer si les estimations sont biaisées de façon spectaculaire; une seconde est d'interpréter les données de cultures spécifiques à partir des locations pour obtenir des estimations de petites superficies pour des catégories de cultures de moindre intérêt et encore vérifier la précision du cadre de base aréolaire; le troisième serait d'examiner l'usage des terres au fil des années pour maintenir la stratification du cadre aréolaire et procurer des renseignements sur la déforestation, la désertification, etc...

Toutes ces trois activités ne renforceraient aucun degré significatif des enquêtes prévues pendant la durée d'application du projet ni la qualité des données attendues. En fait la télé-détection pourrait compromettre l'aptitude du Projet à accomplir d'autres tâches. Tous ces bénéfices seraient à très long terme. Le SSD n'a pas un mandat pour faire une recherche à long terme dans les domaines forestier et de la désertification. L'attention et les ressources limitées des enquêtes actuelles peuvent être divertis au profit du développement d'une capacité en télé-détection satellitaire.

Alors que la conception du projet original exige des investissements importants dans les technologies de télé-détection, la recherche actuelle montre que la télé-détection a de sérieuses limitations en plus d'avoir un coût régulièrement élevé. Des millions de dollars ont été dépensés dans le monde afin de tester les usages statistiques des données générées par satellites. Ces expériences ont confirmé la sage résolution de la DPAE qui a retardé la mise en place de la composante télé-détection jusqu'au verdict de son utilité dans le cadre du Projet. Etant donné les ressources limitées et les objectifs ambitieux du Projet, les ressources prévues pour les images satellites et leur interprétation, seraient probablement mieux employés dans d'autres domaines comprenant le développement d'une base de données agro-économiques, les essais et l'installation d'une capacité de traitement décentralisée, l'acquisition de documents et périodiques de base, ou la formation des cadres de la DPAE en Statistiques et/ou en Economie.

L'équipe d'évaluation recommande que les fonds destinés à la télé-détection soient reconvertis au profit d'activités rapportant davantage et plus rapidement. Le participant formé en télé-détection du projet peut effectuer l'interprétation des photos en utilisant les photos aériennes qui ont une meilleure résolution que les images satellites. Il peut utiliser assez efficacement ces photos pour améliorer le cadre aréolaire.

Base de Données

Un consultant d'assistance temporaire a proposé un plan et des recommandations pour satisfaire les besoins de la base de données du SSD.

Aucune action de suivi n'a eu lieu jusqu'alors bien qu'en 1988 l'on ait prévu une formation aux Etats-Unis pour un participant.

Considéré l'immensité de ce travail et les limitations de temps du personnel du SSD, on suggère qu'une équipe de spécialistes soit recrutée pour suivre les recommandations particulières du consultant afin de développer et installer le système (Voir Section IV.6 pour une discussion approfondie sur la base de données agro-économiques).

Impact

Le Projet a fait de grands progrès vers l'accomplissement du But fixé. Le cadre aréolaire et l'échantillon sont développés par le personnel du SSD et la qualité du travail est excellente. Les Chefs de Bureaux se familiarisent de plus en plus avec l'échantillonnage et avec les problèmes de réalisations d'enquêtes basées sur les échantillons. Ils découvrent les limites des échantillons de base aréolaire et avec l'aide des conseillers de NASS, cherchent les alternatives pour résoudre les problèmes d'échantillonnage particuliers. Bien que peu n'ait été entrepris pour résoudre les problèmes d'efficacité échantillonnaire d'erreurs de non-échantillonnage, de systèmes de gestion de données et de contrôle de qualité adéquat, les Chefs de Bureaux et les statisticiens du SSD ont tous exprimé des inquiétudes à leurs sujets.

Le SSD doit être félicité pour avoir lancé le système de collecte de données. Les enquêtes ont été menées, les systèmes de traitement de données installés et les éléments de base tels que les emplacements et l'équipement de bureau, les photos aériennes et un personnel qualifié ont été fournis. Ceci fut bien sûr accompli au détriment de la maintenance des méthodes d'enquête de qualité.

Afin d'aider le SSD et spécialement ses Chefs de Bureaux à améliorer les méthodes d'enquête et à développer des programmes de recherche, il est recommandé que le séjour de M. Sherman soit prolongé jusqu'à l'été 1989. Plusieurs Chefs de Bureaux ont mentionné leurs inquiétudes sur un certain nombre de méthodes d'enquête et de questions de recherche ainsi que la conséquence négative du départ de M. Sherman. En supposant qu'il bénéficie d'un congé annuel et que son séjour soit prolongé, M. Sherman travaillerait principalement aux côtés des Chefs de Bureaux pour faire face aux activités ci-dessous, avec l'accord et le soutien du Chef de Service. L'équipe d'évaluation craint que les travaux journaliers effectués par le personnel du SSD l'empêchent de s'attaquer aux améliorations importantes de leur système, sans la présence du conseiller résident pour assister, soutenir et consulter les Chefs de Bureaux.

- Recherche sur la nouvelle allocation des unités de sondage pour rendre maximal l'efficacité échantillonnaire.
- Recherche et développement du sondage à base multiple pour estimer l'élevage
- Recherche sur les mesures objectives des prévisions de rendement.

- Recherche et formation sur les méthodes d'enquêtes améliorées pour réduire les erreurs de non-échantillonnage
- Développement d'un système de gestion qui assure la qualité et l'efficacité du flot de données
- Recherche sur la décentralisation du système de Saisie de données pour permettre le dépouillement plus rapide des enquêtes
- Faciliter le développement de procédures pour tester et maintenir la base aréolaire.

Il continuera également de fournir le soutien essentiel de management au Projet, dans les domaines suivants:

- Programmation de l'assistance technique à court terme
- Programmation de la formation à long et à court terme
- Acquisitions de l'équipement et fournitures
- Développement des Plans de Travail
- Rédaction des rapports du projet

Résumé des Conclusions et Recommandations Principales

Intrants

Assistance Technique

Les qualifications techniques de l'équipe d'assistance technique sont élevées, cependant l'affectation d'un conseiller possédant une plus grande expérience étrangère aurait peut-être fait éviter quelques premiers problèmes de mise en place.

Lors des premières étapes du Projet, une communication et un soutien plus directs de l'USAID auraient facilité l'établissement plus rapide de l'équipe d'assistance temporaire.

Fournitures

L'USAID a fait de vastes contributions au Projet en matière de fournitures. La photographie aérienne, le laboratoire de photographie, le système informatique et le laboratoire de rendement objectif furent installés ou complétés en temps opportun et semblent être appropriés et adéquats.

Bien qu'actuellement l'ordinateur soit sous-utilisé et même s'il le reste, l'équipe d'évaluation pense que son usage sera progressivement plus intense et sera majeur en fin de projet. L'équipe ne voit pas à l'heure actuelle le besoin de prendre une action radicale en vue d'augmenter l'usage de l'ordinateur.

La maintenance et le fonctionnement du laboratoire de photographie après que le Projet soit terminé, sont deux inquiétudes de l'équipe d'évaluation. Le laboratoire possède une plus vaste capacité qui ne pourra être utilisée pleinement par les seules Statistiques et des moyens devraient être envisagés pour obtenir des revenus qui peuvent soutenir le fonctionnement et la maintenance du laboratoire, et aussi faciliter le remplacement de l'équipement usagé.

Des bureaux et des locaux de laboratoire et de centre informatique très convenables ont été mis à disposition par la DPAAE. Cependant, le manque de véhicules a été relevé comme étant un important problème de la collecte de données. Les insuffisances de véhicules ont entraîné l'absence de certaines données de même qu'un manque d'aptitude à obtenir des données en temps opportun. L'équipe d'évaluation recommande qu'un plan d'acquisition de véhicules soit établi et suivi pour rendre facilement disponibles les véhicules sur le terrain.

Formation

La formation à court terme fut fortement orientée vers les activités de traitement de données. Ceci est compréhensible puisque c'est une nouvelle technologie importante. Cependant, l'équipe d'évaluation recommande une formation à court terme plus équilibrée avec un accent tourné vers l'amélioration des procédures d'enquêtes.

La formation à long terme a débuté lentement, avec seulement trois participants étant partis jusqu'à lors. Après seulement un court séjour, l'un d'entre eux est revenu sans diplôme. Le plan de travail détient un programme planifié des départs des candidats auquel on doit se conformer pour qu'il soit terminé en date de la fin du projet. A l'exception des deux programmes de Ph.D., l'équipe d'évaluation approuve le programme de préparation aux diplômes, le plan de travail et le "Project Paper".

Résultats

La base de sondage fut construite avec soin et précision. La qualité du travail actuellement est excellente, et les corrections du travail entrepris ultérieurement et bénéficiant d'une main d'oeuvre moins qualifiée et de documents de moins bonne qualité, sont prévues en 1988 après que le cadre soit terminé. L'équipe d'évaluation se félicite du bon travail et encourage la maintenance constante et suivie de la base.

L'échantillon de base aréolaire est établi au fur et à mesure de l'établissement de la base de sondage. La question de la taille d'échantillon fut soulevée au cours de l'évaluation. Considérant le fait que les enquêtes ont été menées en utilisant l'échantillon, la future taille de l'échantillon devrait être déterminée sur la base de l'analyse statistique des résultats s'équilibrant entre les besoins en données et les ressources disponibles.

Un total de cinq enquêtes sont menées régulièrement chaque année. Des études spéciales supplémentaires ont été complétées et sont prévues. Jusqu'à présent, la méthodologie d'enquête n'a bénéficié que d'un semblant d'attention. La conception de questionnaires, les manuels d'instructions pour les enquêteurs, la formation et la direction de ces derniers, la qualité des tests de cohérence et l'édition des données sont tous à l'origine des erreurs qui ont eu si peu d'attention. L'équipe d'évaluation recommande que la formation en gestion et la recherche se concentrent sur la réduction maximale de ces erreurs de non-échantillonnage.

Un système de traitement de données étendu a été installé et est tout à fait opérationnel. Suite aux problèmes de gestion et de flux des données, l'ordinateur est actuellement sous-utilisé. La connection du groupe des Etudes Economiques (SEEMP) à l'ordinateur n'a pas eu lieu et un système très lent de saisie des données a empêché de nombreux calculs sur le système. L'équipe d'évaluation recommande une assistance technique particulière et une formation en gestion de systèmes de données ainsi que la tentative d'une approche décentralisée de la saisie, afin que les enquêtes soient converties sous forme de tableaux en temps opportun. Il est également recommandé que le lien avec les micro-ordinateurs des économistes soit réalisée le plus tôt possible.

L'équipe d'évaluation recommande vivement qu'une meilleure coordination entre SSD et SEEMP soit établie. Si les deux unités peuvent définir leurs besoins respectifs et répondre à des questions ou des enquêtes particulières par les enquêtes actuelles, un très bon fonctionnement sera permis. La plupart des données d'analyses économiques devraient être éventuellement disponibles régulièrement et ne pas nécessiter d'études spéciales.

L'équipe d'évaluation recommande la nouvelle allocation des fonds du Projet prévus pour la télé-détection satellitaire, dû à l'improbabilité de quelconques résultats au cours de la durée de vie du Projet, au manque de mandat en faveur de la recherche en télé-détection, et aux ressources limitées.

Le Projet ayant atteint un point très critique en matière de qualité des données, et puisque les Chefs de Bureaux du SSD ont exprimé le besoin d'une assistance dans l'évaluation de l'échantillon et d'un soutien dans les travaux relatifs aux erreurs de non-échantillonnage, l'équipe d'évaluation recommande que le séjour du conseiller supérieur en Statistiques soit prolongé jusqu'à l'été de 1989.

Section V

ANALYSE ECONOMIQUE, PLANIFICATION ET EVALUATION DE PROJETS

Objectifs

Ce volet du Projet se propose trois objectifs:

Augmenter les moyens d'analyse des politiques générales, en vue de la formulation de ces dernières au Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire;

Augmenter les moyens d'évaluation des projets;

Augmenter les moyens d'élaboration des plans agricoles annuels et multi-annuels.

La réalisation de ces objectifs doit contribuer à l'effort qui permettra d'atteindre le but du projet, c'est-à-dire mettre le Gouvernement Marocain en mesure de prendre en matière de politique agricole de saines décisions qui mèneront à un accroissement de la production. L'Exposé du Projet et l'Accord de Projet ne donnent pas de précisions sur les critères de réalisation des objectifs et de but final. Il est cependant manifeste que les objectifs du présent volet du projet sont de nature à construire une institution. Le présent chapitre va procéder à une évaluation des progrès accomplis dans le perfectionnement des moyens dont dispose la DPAE pour: 1) réaliser des analyses économiques; 2) élaborer des plans agricoles; 3) évaluer des projets agricoles. La section que l'on trouvera plus loin, relative aux questions à résoudre, recommande des points de repère précis à atteindre en cours et en fin de projet pour chacun de ces objectifs.

Les activités du projet qui doivent mener à la réalisation de ces objectifs comporteront deux phases: la première, qui prend fin en 1989, consiste essentiellement à fournir du matériel informatique et une assistance technique de longue durée à la DPAE; la seconde, qui prend fin en 1993, consiste essentiellement à dispenser une formation et à fournir des missions temporaires d'assistance technique. Les questions examinées à la présente section portent essentiellement sur la première phase, mais quelques observations y seront formulées sur les activités qui devraient être entreprises au cours de la seconde phase pour porter à leur maximum les effets de ce volet dans la poursuite des objectifs qu'il se propose.

Les activités du Projet qui comportent un soutien à l'analyse économique, à la planification, et à l'évaluation des projets sont mises en oeuvre dans les quatre services de la DPAE. Jusqu'ici, le soutien au Projet s'est concentré dans le Service d'Analyse Economique de la Division des Affaires Economiques (SEFMP de la DAE). Les bénéficiaires secondaires de l'assistance du Projet sont le Service des Incitations à la Production (SI de la DAE) et, dans la Division du Plan, le Service du Plan (SP de la DP) et le Service d'Evaluation des Projets (SEP de la DP).

Apports fournis au Projet, résultats et effets obtenus jusqu'ici

Apports fournis

En général, la plupart des activités financées dans le cadre du Projet ont démarré avec un an de retard par rapport à la date prévue. Au cours de cette période, les apports destinés à ce volet du Projet ont été fournis en temps voulu. Les principaux sont une assistance technique de longue durée en économie agricole, du matériel (micro-ordinateurs) et une formation en cycles longs.

Le conseiller technique résident est arrivé en août 1985 pour une mission d'une durée de trois ans. Il est chargé, en gros, d'aider le S.E.E. (Service des Etudes Economiques) à la préparation d'études économiques relatives à l'Agriculture. Cette action comporte la mise au point de méthodologies, l'application de ces méthodologies aux questions de politique générale, et la formation de personnel de la DPAAE à l'analyse économique, en particulier la mise au point d'un programme de formation universitaire de troisième cycle aux Etats-Unis. Bien qu'officiellement affecté au SEEMP de la DAE, l'économiste agricole fournit un appui sous forme d'analyse et de formation de personnel aux autres services de la DAE qui s'occupent d'analyses économiques (SI de la DAE, SP de la DP et SPE de la DP). L'assistance à ces autres services occupe actuellement moins de dix pour cent de son temps. Un second conseiller technique résident, affecté essentiellement à la Division du Plan, doit arriver au début de 1988 pour une mission d'une durée de deux ans.

Le second apport important de ce volet est la fourniture de micro-ordinateurs. La plupart de ces appareils sont arrivés à la fin de 1985 et ont été répartis comme suit: sept au SE de la DAE, deux au SP de la DP, 2 au SEP de la DP et un à chacun des chefs de la DAE et de la DP. Deux micro-ordinateurs supplémentaires ont été commandés par le SI de la DAE et six pour la DP. Tous les ordinateurs ont été installés comme ils le devaient et sont entièrement fonctionnels. Il est à noter que les Services de la DPAAE qui s'occupent d'analyse économique étaient censés avoir eu directement accès au mini-ordinateur fourni à la DPAAE dans le cadre du présent Projet. Ce mini-ordinateur se trouve au Service de Statistique et Documentation (SSD) de la DAE, qui est situé à environ trois kilomètres du siège de la DPAAE, à l'Agdal. Il y a eu du retard parce que la liaison téléphonique indispensable n'est pas encore installée. Cette situation n'a pas encore eu de conséquences graves sur les travaux de ces Services, mais si l'installation se trouve retardée au-delà de juillet 1988, la construction d'importantes bases de données va être, elle aussi, retardée et le SE de la DAE aura du mal pour obtenir l'accès aux données du SSD.

Le troisième apport important est la formation en cycles longs. Jusqu'ici, quatre personnes sont parties faire des études supérieures dans le cadre de ce volet du Projet:

- un pour la préparation à un doctorat d'état (PhD) en économie: retour prévu au SE de la DAE;

- deux pour la préparation de troisième cycle en économie agricole: retour également prévu au SE de la DAE;
- un pour la préparation, également, d'un troisième cycle en économie agricole: retour prévu au SSE de la DP.

Un candidat au doctorat d'état a également été désigné au sein du PSE de la DP, ainsi qu'un candidat à un troisième cycle au sein du SI de la DAE; tous deux doivent partir en 1988. Deux personnes appartenant au SF de la DAE étaient censées partir préparer des troisièmes cycles cette année, mais leur départ a dû être remis à plus tard à cause d'une pénurie d'effectifs au sein de ce Service. La question générale des contraintes dues problèmes d'effectifs et des conséquences de ces problèmes pour le programme relatif à la formation universitaire et, de façon générale pour les objectifs de ce Projet en matière de développement institutionnel, sera examinée plus en détail ci-après.

Le quatrième apport important consiste en une instruction dispensée au Maroc par des consultants en mission temporaire et par le conseiller résident. Cette instruction a porté jusqu'ici sur les matières suivantes:

- introduction aux micro-ordinateurs 1.86
- économétrie 9.86
- gestion d'une base de données 10.86
- programmation linéaire 6.87
- entretien d'ordinateurs et DOS 11.87

A ces stages s'est ajoutée une instruction en cours de service sur l'élaboration de modèles quantitatifs, les tableurs, la gestion des bases de données, et la méthodologie des avantages comparés, dispensée par le conseiller résident. Le personnel des quatre services concernés par ce volet du Projet a bénéficié de ces stages.

Le dernier apport important du Projet a été le financement de l'Etude des Prix et Incitations à la Production Agricole. Cette étude avait pour but de:

Exposer les politiques du Gouvernement Marocain en matière de prix et d'incitations à la production, dans le secteur agricole;

Mesurer les effets encourageants et décourageants des interventions du Gouvernement Marocain et procéder à des études d'avantages comparés dans l'Agriculture Marocaine;

Estimer les effets des politiques du Gouvernement Marocain sur la production, la consommation, la balance des paiements et le budget de l'Etat, et estimer leur efficacité dans la réalisation des objectifs qu'elles se proposent.

L'étude a été entreprise en mai 1984 et s'est terminée en janvier 1986; elle a coûté 348.000 dollars. Elle était d'excellente qualité et a eu des

effets importants sur un grand nombre de réformes de politique générale mises en oeuvre dans le cadre du Second prêt de la Banque Mondiale pour l'Adaptation des Structures Agricoles (ASAL II).

Les apports du Gouvernement Marocain au Projet devaient résider dans les salaires du personnel affecté à de nouveaux postes, des véhicules, frais de fonctionnement et entretien des véhicules, et des fournitures de bureau. Pour ce volet du Projet, la principale lacune a trait à la fourniture de personnel. Le SE de la DAE aurait dû ajouter trois postes nouveaux chaque année à partir de 1986. Trois postes ont été ajoutés en tout jusqu'ici (dont deux au SI de la DAE) et deux ont reçu l'accord nécessaire, mais n'ont pas encore été pourvus pour cette année.

La seule recommandation à faire en ce qui concerne les apports à ce volet du Projet est que le recrutement de cadres professionnels se poursuive selon le programme initial, et ce principalement pour arriver à ce que le programme complet de formation universitaire puisse être mené à bonne fin avant la conclusion du Projet. On trouvera d'autres détails sur cette question à la Section ci-après consacrée au développement institutionnel.

Résultats obtenus

les produits résultant de ce volet du Projet se divisent en quatre catégories:

Etudes

La principale étude réalisée dans le cadre du présent Projet est l'Etude sur les Prix et Incitations à la Production Agricole. Cette étude a atteint tous les objectifs exposés ci-dessus. Plus précisément, elle a fourni une analyse en profondeur des politiques du Gouvernement Marocain en matière de tarification et de commercialisation, elle a évalué les conséquences de ces politiques sur la production, les revenus et la consommation et elle a fait usage de la méthodologie du Coût des Ressources Intérieures (DRC) pour mesurer les avantages comparés de toutes les grandes cultures marocaines. Peut-être le résultat principal de cette étude a-t-il été de présenter en termes clairs le coût pour l'économie d'une réglementation excessive des marchés agricoles d'une part et, de l'autre, de la production de denrées qui ne présentent pas d'avantages comparatifs par rapport à d'autres pour le pays, c'est-à-dire des denrées dont la production sur place exige des ressources supérieures à la valeur en devises de leur importation. Les conclusions de cette étude ont fourni une précieuse base pour les entretiens du Gouvernement Marocain et de la Banque Mondiale lors des négociations sur les clauses de l'Accord de prêt ASAL II.

Une autre étude importante a été l'Analyse des Options et des Problèmes de la Libéralisation du Commerce Extérieur et de la Réforme des Prix du Marché Intérieur au Maroc. Cette étude, réalisée par le SE de la DAE, a prospecté différentes façons d'aborder la question de la libéralisation des échanges, afin d'établir leur efficacité dans la protection de la production intérieure et leurs effets sur les prix au producteur et le revenu des agriculteurs. L'étude fournit la méthodologie de base à utiliser pour satisfaire aux conditions de libéralisation des échanges prévues pour le Prêt ASAL II de la Banque Mondiale.

Parmi les autres études réalisées par le SE de la DAE, on relève notamment:

Une analyse des diverses façons possibles d'aborder la libéralisation des importations de tourteaux de graines oléagineuses (essentiellement la première application à un produit importé d'importance stratégique de la méthodologie mise au point au cours de l'étude ci-dessus);

Une analyse des conséquences des changements de prix du son et de la pulpe de betteraves sur l'utilisation de ces denrées pour l'alimentation des animaux;

Une analyse des effets des semences améliorées sur la production et sur le revenu des agriculteurs - analyse faisant usage d'une fonction de la production;

L'élaboration d'un modèle d'exploitation agricole représentatif en programmation linéaire, pour analyser les effets des modifications de prix, de politique et de technologie sur le comportement des agriculteurs, et plus spécialement l'affectation de ressources limitées;

Des apports à la conception d'une enquête sur les coûts de la production, afin d'obtenir de meilleures données pour les modèles d'exploitations agricoles et le calcul du prix de revient des ressources du marché intérieur.

Actuellement, seule la première de ces études est directement liée à la formulation d'une politique. Le but principal des autres a été d'arriver à une meilleure compréhension, au sein du SE de la DAE, des questions économiques essentielles liées à l'agriculture et d'élaborer des méthodologies pour apporter à ces questions des solutions qui soient utiles aux responsables de l'élaboration des politiques générales.

Rapports

Actuellement, les rapports du SE de la DAE se limitent à un Etat Mensuel de la Situation et des Perspectives relatif aux marchés mondiaux des produits agricoles qui intéressent le Maroc et à un rapport annuel sur les importations et exportations de produits agricoles. Il n'est pas encore possible de produire des rapports relatifs à d'autres sujets (p. ex. les prix du marché intérieur, les quantités commercialisées, la consommation, l'utilisation des fournitures) et ce, principalement à cause du manque de données. Ce problème sera évoqué en détail plus loin.

Bases de données

Un produit important de ce volet du Projet est la conception et la réalisation de bases de données informatiques pour l'analyse économique dont ont besoin les gens chargés d'élaborer la politique générale du gouvernement. Jusqu'à présent, il a été créé des bases de données pour l'Etat de la Situation et des Perspectives et pour l'observation des subventions à l'acquisition de tracteurs. D'autres sont à l'étude pour les exportations et importations de produits agricoles selon les produits, par mois et par pays d'origine ou de destination, pour les budgets des exploitations agricoles d'abord dans la région de Safi, et pour les index de prix du marché intérieur des produits agricoles et des produits consommés par les exploitants agricoles.

Développement institutionnel

En ce qui concerne les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Projet, le produit le plus important résultant de ce volet a été la formation d'un petit groupe d'analystes économiques familiarisés avec l'informatique à la DPAE et surtout au SE de la DPAE. Tous les cadres professionnels du SE de la DPAE ont été formés à l'usage des tableurs, à la gestion des bases de données et à l'utilisation de ces instruments pour analyser les questions économiques liées à l'agriculture.

Jusqu'ici, un accroissement de la capacité d'analyse économique a résulté principalement d'une formation dispensée en cours de service par le conseiller résident auprès du SE de la DAE. Cette instruction a porté sur le sujets suivants:

- Introduction aux micro-ordinateurs
- Utilisation des tableurs et du logiciel de gestion des et des bases de données
- Méthodologie de la programmation linéaire et des modèles de simulation économétrique
- Concepts économiques élémentaires liés à la libéralisation du Commerce, aux réformes de prix et aux affectations des ressources au niveau des exploitations agricoles.

Le résultat final est qu'une grande partie des travaux du SE de la DAE est désormais analytique au lieu d'être surtout descriptive. Ceci ne se manifeste pas seulement dans les rapports et études produits par le SE de la DAE mais, chose plus importante, dans l'attitude générale du personnel du SE de la DAE à l'égard de ses tâches quotidiennes, particulièrement la collecte des données, qui se bornait autrefois à l'observation de l'application des règlements de l'Etat relatifs à la production, à la commercialisation et au commerce extérieur. Ces données de réglementation sont désormais considérées comme susceptibles d'être très utiles pour l'analyse des questions essentielles de politique économique qui affectent l'agriculture. Cette évolution d'une rédaction de rapports descriptifs vers une analyse basée sur des principes économiques rudimentaires mais sains a été le premier pas essentiel sur la voie de la création au sein de la DPAE des moyens de réaliser une analyse économique devant servir directement aux gens chargés d'élaborer les politiques au Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire.

Problèmes liés à la réalisation des objectifs visés

L'Exposé du Projet, tel qu'il a été modifié en 1987, déclare que:

Dès le début de l'année budgétaire 1988, la DPAE devrait être en train d'augmenter rapidement les moyens dont elle dispose pour réaliser des analyses économiques à l'appui de plans s'étendant sur plusieurs années. Elle sera apte à faire des analyses reposant sur des concepts standard tels que protectionnisme efficace, analyse de l'offre, analyse de la commercialisation et des fournitures, budgets d'exploitations agricoles, programmation linéaire et élaboration de modèles pour le secteur agricole. Il existe actuellement trois importantes entraves à la réalisation de cet objectif:

- 1) Le manque d'économistes diplômés à la DPAE. La plus grande partie des cadres de la DPAE, ne disposant d'aucune formation universitaire en économie, ou n'en ayant que très peu, se trouvent très limités dans leurs moyens pour appliquer les connaissances économiques qu'ils acquièrent aux questions de politique générale qui se posent au Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. La plus grande partie du travail d'analyse qui se déroule actuellement au SE de la DAE compte énormément sur les apports et les directives du conseiller technique résident.
- 2) le manque de données déjà existantes. L'utilité des techniques quantitatives pour l'analyse des questions de politique générale est sérieusement réduite par le manque de données. Les analystes sont souvent obligés de recourir à des paramètres hypothétiques au lieu de données fiables, ce qui, bien entendu, exige une compréhension des concepts économiques élémentaires et des rapports entre eux (p. ex., l'utilisation d'élasticités pour analyser les effets des variations de prix et de revenus) - et cette compréhension, comme il est noté plus haut, fait actuellement défaut au SEEMP de la DAE.
- 3) difficulté liées à la production de nouvelles données. Ni le SEEMP de la DEA, ni la DI ne possèdent actuellement les moyens de produire leurs propres données. Les recenseurs du SSD et du Service Extérieur peuvent rassembler et traiter des données, mais pour les raisons exposées plus loin à la Section relative aux questions à résoudre, ils ne constituent pas une source adéquate pour les données dont le SEEMP de la DAE a besoin.

L'ultime résultat est que, bien que le Projet ait réussi à augmenter considérablement les capacités du SEEMP de la DAE en matière d'analyse économique, les effets des interventions du Projet ne se feront pleinement sentir que lorsque: 1) les gens partis faire des études universitaires commenceront à revenir des Etats-Unis et 2) le SEEMP de la DAE pourra mobiliser, pour la collecte des données, des ressources - ou établir officiellement des enchaînements de fonctions institutionnels - qui lui fourniront les données nécessaires pour appliquer les techniques d'analyse qu'il est en train d'apprendre en ce moment.

Résultats obtenus jusqu'ici du Projet. Comme il a été noté plus haut, le principal résultat de cette composante du Projet a été, jusqu'ici, d'augmenter la capacité de la DPAE à réaliser des analyses économiques. Avant que ce Projet ne soit entrepris, on procédait à quelques analyses économiques dans la Division du Plan, dans le contexte de l'élaboration du Plan Quinquennal. La FAO fournissait le savoir technique, mais la plus grande partie du travail était d'ordre descriptif, consistant en un groupage de données, en calculs de tendances et en projections s'étendant à tout le secteur dans un contexte de contrôle des prix, de contingentement des importations, de prix taxés à la consommation et de subventions aux fournitures. On pratiquait peu d'analyses du secteur agricole tel qu'il fonctionnerait dans une économie de marché. Ce projet n'a eu presque aucun effet sur les travaux du Service du Plan (SP de la DP) et très peu sur ceux du Service d'Evaluation des Projets (SPE de la DP); il a fourni des ordinateurs et formé du personnel à l'utilisation des tableurs.

De la même façon, aucune analyse économique n'a été réalisée à la Division des Affaires Economiques (DAE) avant 1986. La plupart des cadres du SEEMP de la DAE étaient - et sont toujours - des gens formés comme agronomes et ils s'occupaient surtout d'observer les faits économiques qui se produisaient dans le secteur agricole. Ils avaient très peu d'expérience de la théorie économique et généralement aucune expérience de l'utilisation d'ordinateurs pour l'analyse économique. Bref, les travaux de la DAE n'avaient que peu d'effets tangibles sur la formulation des politiques au sein du Ministère ou des commissions interministérielles. L'essentiel de l'effet produit jusqu'ici par cette composante du Projet s'est manifesté au sein de la DAE et la meilleure façon d'exposer cet effet est de dire comment chacun des Services et Bureaux s'acquitte maintenant de ses tâches.

Le Bureau du Commerce Extérieur (BCE du SE)

Les principales tâches de ce Bureau sont actuellement les suivantes;

- élaboration de l'Etat Mensuel de la Situation et des Perspectives: tâche entièrement informatisée (base de données, graphiques, traitement de textes) et comprenant des explications concrètes des tendances générales et des fluctuations à court terme;
- élaboration du rapport annuel sur le Commerce Extérieur Agricole qui, pour la première fois, est de nature analytique et se concentre sur les questions à résoudre;
- établissement d'une base de données mensuelles sur le commerce extérieur, qui sera gardée en mémoire par le mini-ordinateur du SSD;
- définition du type et du degré de protectionnisme à pratiquer à l'égard de tous les produits agricoles importés afin de remplir les conditions du prêt ASAL II de la Banque Mondiale;
- en 1988, il participera à une étude sur les effets de la dévaluation du dirham sur l'agriculture, et sera chargé de mettre à jour le calcul des avantages comparés effectué initialement par l'AIRD dans le cadre du présent Projet.

Bref, tous les travaux de ce Bureau sont essentiellement d'ordre analytique, avec un recours important à l'informatique. Ceci n'aurait pas été possible sans les interventions du Projet.

Le Bureau des Etudes (BE du SE)

Les travaux de ce Bureau consistent à:

- élaborer des modèles d'exploitations agricoles pour les zones bour et irriguées du pays;
- aider à organiser l'enquête que le SSD envisage de faire sur les coûts de production, veiller à ce que les données puissent servir à établir des fonctions de production et à préciser les modèles d'exploitations;

- analyser au niveau des exploitations la réaction aux changements de prix et aux nouvelles technologies, à l'aide d'une méthodologie de programmation linéaire.

Toutes ces activités ont été entreprises dans le cadre du présent Projet et ne seraient pas possibles sans le matériel dont il a financé l'acquisition et sans l'assistance technique qu'il a fournie.

Le Bureau des Prix (BP du SE)

La principale tâche de ce Bureau est de représenter le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire aux réunions hebdomadaires de la Commission Interministérielle des Prix (CIP) qui est chargée de fixer tous les prix des denrées encore contrôlées au Maroc. Une grande partie des travaux de ce Bureau continue à être de nature courante, non analytique, et ceci surtout parce que 1) son rôle en matière de tarification se borne à des tâches de contrôle et d'observation et 2) avec seulement deux cadres, il n'y a de temps pour se préparer aux réunions hebdomadaires qui examinent et fixent les prix et réalisent aussi d'intéressantes analyses de prix et marchés qui pourraient servir à la formulation des politiques à suivre. Cependant, avec les ordinateurs et la formation fournis dans le cadre du présent Projet, le BP du SE a porté sur des tableurs les données relatives aux coûts de production et le Bureau est en train de mettre au point des indices de prix informatisés qui serviront à observer les modifications des revenus et du coût de la vie des agriculteurs. On trouvera à la section suivante des suggestions sur les façons de réorienter les travaux de ce Bureau pour qu'ils puissent contribuer aux réformes de libéralisation économique actuellement en cours au Maroc.

Le Service des Incitations à la Production (SI de la DAE)

Ce Service est chargé de l'ensemble de l'administration du Fond de Développement Agricole (FDA) qui finance toutes les subventions aux fournitures nécessaires à l'agriculture, à l'exception des engrais. Son rôle est de voir où vont les subventions et, dans certains cas, de déterminer qui a droit à celles-ci. Les fonctions de ce Service ne comportent pas d'analyse des subventions ni des effets de celles-ci sur la production, et il ne s'occupe pas d'en fixer le montant. Cependant, avec un ordinateur fourni dans le cadre du Projet et avec les conseils et la formation fournis par le conseiller technique résident, le SI a introduit toutes ses données sur la subvention aux tracteurs dans une base de données, et il observe d'autres domaines de son programme à l'aide de tableurs. Le personnel du SI reconnaît l'importance de ses données pour l'analyse des politiques générales, mais avec un effectif de deux personnes seulement, il lui est impossible de se charger de fonctions supplémentaires. En ce qui concerne la politique générale, il semble essentiel que les fonctions et le personnel de ce service soient élargies pour lui permettre de s'occuper d'analyser la question des subventions, y compris les effets de celles-ci sur la production et sur l'affectation de ressources au niveau des exploitations. Ou bien encore, les données pourraient être établies sous une forme qui soit facilement utilisable pour le BE du SE et le BP du SE. On verra plus loin un examen plus détaillé de cette question.

Questions essentielles liées à l'augmentation
des moyens d'analyse de la DPAE

Utilité des études du SE de la DPAE pour la formulation des politiques générales

Les deux priorités du SE sont pour le moment: 1) de réaliser l'analyse nécessaire pour la libéralisation du commerce des produits agricoles; 2) de mettre au point les capacités, les instruments d'analyse et les bases de données indispensables pour réaliser une analyse économique solide. La seconde de ces tâches est difficile et d'extrêmement longue durée. En fait, le mieux que l'on puisse espérer est que d'ici à la fin du présent Projet, en 1993, l'élan acquis puisse permettre à la DAE de continuer par ses propres moyens à élargir ses possibilités d'analyse économique. D'ici là, la chose à faire est de porter au maximum l'utilité des travaux du SEEMP pour la formulation des politiques à suivre.

De ce point de vue, le Projet devra fixer des cibles plus concrètes que celles que l'on trouve actuellement dans l'Exposé du Projet. Un objectif spécifique pour la fin 1989 serait que le SEEMP soit en état de réaliser sans assistance technique des analyses économiques se prêtant à une diffusion au sein du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et dans d'autres ministères et organismes intéressés. Il n'y a actuellement aucune cible intermédiaire pour cette composante du Projet. Il n'y a donc aucun repère pour mesurer les progrès réalisés. Si l'on précise cet objectif dans le prochain avenant à l'Accord de Projet, cela fera sentir que l'on attend des produits concrets de l'assistance du Projet au SEEMP d'ici à fin 1989. La date de 1989 a une importance toute particulière parce que c'est l'année où le conseiller résident devra partir (en supposant qu'il prolonge son séjour d'un an) et où les premiers bénéficiaires d'une formation universitaire devront rentrer.

Pendant les quatre années qui vont de 1990 à 1993, il faudra explicitement lier les apports au Projet aux productions et objectifs prévus. C'est l'époque où les gens qui auront suivi des cours universitaires vont rentrer. Le programme envisagé de missions temporaires d'assistance technique au SEEMP et à la DP devra être lié de façon précise à l'application des études théoriques faites aux Etats-unis aux questions de politique générale qui se posent au Ministère.

Pour atteindre les objectifs de 1989, il serait très utile que le SE sélectionne des questions spécifiques de politique générale à mettre entre les mains de ses Bureaux, et les inscrire de façon explicite dans les plans de travail annuels. Les questions choisies devront être celles qui présentent le plus d'urgence pour le Ministère, par exemple les effets de la libéralisation du commerce sur les prix aux producteurs; les effets de la réduction des subventions aux fournitures sur la production, les affectations de ressources chez les agriculteurs et les revenus ruraux; les effets de la libéralisation des prix et marchés intérieurs sur les prix au producteur, les marges des commerçants et les pratiques d'emmagasinage. Le but de ces analyses serait d'arriver à une meilleure compréhension des aspects économiques de ces questions pour servir aux débats de politique générale au sein du Ministère de l'Agriculture et au sein des commissions interministérielles.

Comme on l'a déjà vu dans la section précédente, des travaux considérables d'analyse sont déjà en cours au SE, et la plus grande partie de ces travaux se fait d'après des modèles mathématiques. L'avantage qu'il y a à préciser les questions à analyser avant d'identifier les instruments d'analyse à préparer est que ces derniers seraient spécifiquement destinés à des questions particulières et pourraient servir immédiatement, plutôt que s'ils avaient fait partie initialement d'un enseignement abstrait. Par ailleurs, analyser la question deviendrait aussi important que maîtriser la méthodologie. Donc, au moment même où on élaborerait et mettrait au point des modèles mathématiques, le personnel du SE appliquerait d'une façon moins quantitative les principes économiques aux questions qui préoccupent justement les gens chargés, au Ministère, de décider des politiques générales. L'analyse ne présenterait pas le caractère de rigueur qui provient de l'élaboration de modèles, mais elle reposerait sur les mêmes données et, en supposant que l'analyse économique soit saine, les conclusions et recommandations donneraient une exacte indication des facteurs économiques dont il faut tenir compte pour formuler des politiques.

Ceci ne veut pas dire que l'élaboration de modèles mathématiques devrait cesser. Ces modèles ne sont pas seulement utiles, parfois même essentiels, pour analyser des rapports économiques complexes; le processus de leur élaboration et de leur mise au point est en soi un moyen efficace pour déceler les questions cruciales qui affectent le rendement agricole et l'affectation des ressources au niveau des exploitations et au niveau du secteur. Cependant, se concentrer sur l'élaboration de modèles à l'exclusion d'analyses moins quantitatives des données disponibles tend à réduire l'intérêt que présente pour la formulation des politiques à suivre une grande partie des travaux réalisés par le personnel du SE.

Une question apparentée à celle-ci a trait au Bureau d'Analyse des Prix (BP du SE) et au Service des Incitations à la Production (SI). Comme il est indiqué plus haut, si ces unités n'ont pas de responsabilités en matière d'analyse, elles s'occupent cependant toutes deux de domaines qui ont d'importantes implications pour les politiques à suivre. Le personnel de chacune d'elles devra être augmenté afin de pouvoir réaliser des analyses sur les questions de politique économique qui se rapportent à leurs domaines respectifs. Parmi les questions dont le SI devra s'occuper, on peut compter:

- les effets des subventions aux fournitures sur la production;
- les effets des subventions selon les régions et la taille des exploitations;
- avec le BE du SEEMP, les effets des réductions ou suppressions de subventions sur l'affectation des ressources au niveau des exploitations;
- avec le BE du SEEMP, évaluation de la validité des arguments de l'industrie naissante en faveur des subventions aux fournitures, à l'appui de nouvelles technologies.

Parmi les questions dont le BE du SEEMP devra s'occuper, on peut compter:

- les effets de la libéralisation sur les prix au producteur et les prix de gros des produits agricoles et sur les marges du transport, de l'emmagasinage et du traitement;
- les rapports des réformes du marché avec la volatilité des prix et la sécurité alimentaire;
- l'analyse des politiques des prix alimentaires au consommateur, en ce qui concerne leurs implications pour les politiques gouvernementales relatives à la production agricole et aux revenus des agriculteurs.

Recommandations

- Le but du plan de travail dy SI pour la fin 1989 devra être de créer au sein du SE de la DAE les moyens de produire avec un minimum d'assistance technique des analyses économiques qui puissent servir aux auteurs des politiques générales et qui se prêtent à une diffusion au Ministère de l'Agriculture et dans les autres Ministères intéressés;
- le plan de travail du SE devra comporter un ordre de priorité pour les questions spécifiques à faire analyser par chacun des bureaux. Les instruments d'analyse à élaborer devront être directement liés à l'analyse de ces questions;
- il faudra se préoccuper en priorité d'élargir les moyens et les fonctions d'analyse du BP du SEEMP, ainsi que du SI;
- l'usage d'instruments d'analyse autres que les modèles mathématiques devra être systématiquement introduit dans chacun des Bureaux du SEEMP. Plus précisément, ceci mènera à appliquer des principes économiques aux questions de politique générale sans faire usage d'une méthodologie économétrique, ni de programmation linéaire.
- il faudra continuer l'élaboration de modèles, mais avec une conscience accrue, chez les cadres du SEEMP, du fait que l'utilité de ces modèles repose entièrement sur la validité des principes économiques qui les sous-tendent - par exemple, les hypothèses d'élasticité et l'exactitude de la base de données.

Problèmes d'effectifs du SEEMP de la DAE

Un important problème qui se pose actuellement à la DAE est la pénurie au SEEMP de gens disposant d'une formation d'économistes. Les cadres de ce service comptent parmi eux un récent diplômé de l'Université de Fez en économie et six agronomes, dont la plupart ont peu, ou pas du tout, de formation en économie. Le fait que le SEEMP procède à une somme considérable d'analyse économique est tout à l'honneur de la compétence, de l'intérêt et de l'acharnement au travail du personnel du SEEMP, et de l'efficacité exceptionnelle du conseiller technique résident. Cependant, le manque de spécialistes en économie veut dire que ce personnel ne peut pas réaliser une analyse économique qui puisse directement servir aux auteurs des politiques générales sans la surveillance étroite et les conseils du conseiller technique résident.

Le tableau ci-dessous représente les effectifs envisagés pour le SEEMP et le SI d'après l'Accord de Projet existant. L'effectif total de 1993 suppose que trois nouveaux postes seront ajoutés chaque année au cours des cinq années qui ont commencé en 1986. L'objectif, en ce qui concerne les titulaires de "Masters" (diplômes de 3e cycle) américains implique l'addition d'un poste au plan actuel de formation et la réduction du nombre de titulaires de doctorats (PhD) au SEEMP de deux à un seul.

Effectifs à prévoir pour le SEEMP et le SI

	Actuellement	3e cycle en Econ.	1993 Autres (Maîtrise en Science)
Directeur du SEEMP	1	1(Ph.D)	-
BCE du SEEMP	2	2	2
BE du SEEMP	2	2	4
BP du SEEMP	2	2	3
SI	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
TOTAL.	9	9	12

Ces effectifs, s'ajoutant aux moyens accrus de la DP, mettront le Ministère en mesure de satisfaire ses besoins d'analyses pour la formulation des politiques générales. Une grande partie de ces analyses sera faite par le personnel lui-même, mais on peut prévoir que la DPAE coiffera également des études et analyses à mener sur une plus grande échelle, qui seront confiées sous contrats à des bureaux de consultants et autres organismes.

Cependant, la première chose à bien faire ressortir ici est que le personnel du SEEMP ne peut pas, à lui tout seul, réaliser des analyses économiques susceptibles de servir directement aux gens chargés d'élaborer les politiques générales et qu'il ne sera pas en mesure de le faire avant la fin 1989, époque où trois personnes ayant fait des études universitaires aux Etats-unis seront rentrées. En termes concrets, ceci veut dire que l'unique étude du SEEMP qui ait eu des effets en matière de politique générale, l'étude des diverses possibilités de libéralisation du commerce, a reçu une importante contribution de l'assistance technique et que les grandes questions de politique générale envoyées pour analyse à la DAE ont été confiées sous contrats à Agro Concepts, bureau de consultants de la place, dans le cadre de la deuxième partie de l'Etude sur les Prix et Incitations.

Ceci a d'importantes implications pour le Projet. En premier lieu, le recrutement de cadres sur place devra avoir une très haute priorité, surtout en 1988. Déjà, le départ de deux candidats à un troisième cycle a été retardé pour cause de pénurie d'effectifs. Si ceci se reproduit l'an prochain, les objectifs du Projet pour l'institutionnalisation des processus vont être sérieusement compromis. Il existe très peu d'économistes, et d'économistes agricoles, au Maroc, et la DPAE n'est qu'un parmi d'autres organismes qui ont actuellement besoin de ce genre de gens. La DPAE s'active pour recruter, mais jusqu'ici sans succès. Pour le reste de la période couverte par ce Projet, il semble en fait qu'il n'y ait pas d'autre solution que la formation universitaire américaine, pour porter les moyens d'analyse économique de la DAE à un niveau acceptable.

En second lieu, en attendant, le personnel du SE de la DAE va avoir besoin d'un important appui technique et d'une quantité considérable de stages au Maroc. Plus précisément, il faudra prolonger jusqu'au milieu de 1989 la durée des services du conseiller résident et il faudra qu'il continue à s'occuper activement de former du personnel et de préparer les études à réaliser. En 1988, il devra mettre en oeuvre les plans actuels d'animation de stages sur l'analyse des économies à orientation sociale et des politiques appliquées. Il devra aussi aider chaque Bureau à décider à quelles questions de politique générale s'attaquer en 1988 comme il a été recommandé plus haut. Son rôle dans la formation du personnel devra être complété par des missions temporaires de consultants relatives à l'analyse des questions prioritaires auxquelles s'attachera chaque Bureau. S'il part en 1988 comme prévu actuellement, il y a beaucoup de chances pour que le personnel du SEEMP qui a été formé à une analyse économique utile et efficace et en a fait l'expérience, se laisse aller par manque de soutien et de conseils techniques sur la façon de concentrer l'analyse sur les questions de politique générale qui intéressent le Ministère.

Finalement, l'Etude sur les Prix et Incitations comporte une mise à jour du calcul des avantages comparés (DRC) contenu dans la première étude et une analyse des effets de la dévaluation sur le secteur agricole. Ceci fournira l'occasion de former le personnel du SEEMP non seulement à la méthodologie du DRC, mais aussi aux questions plus larges du commerce international.

La grave pénurie d'économistes non seulement à la DAE mais dans tout le Ministère de l'Agriculture, fait ressortir la nécessité d'établir des liens plus solides entre le Ministère et les universités. Il faut renforcer les préparations aux examens d'économie et d'économie agricole et les enseignants en économie devront faire le plus possible fonction de consultants à la DPAE. Des stages d'économie pourraient peut-être être organisés par les cadres de la DAE, de la DP et des autres éléments du Ministère. La mission d'évaluation n'a malheureusement pas eu le temps de se renseigner plus avant sur ces possibilités.

Recommandations

La DAE devra recruter trois cadres professionnels pour le SE suffisamment tôt pour permettre à trois candidats à un troisième cycle de se rendre aux Etats-unis en 1988;

Le conseiller technique résident auprès du SE devra rester sur place jusqu'au milieu de 1989 et continuer à consacrer la plus grande partie de ses efforts à la formation du personnel et à la conception d'études économiques;

La formation en matière de commerce international devra être partie intégrante de la deuxième partie de l'Etude des Prix et Incitations et en constituer une des principales priorités;

La DAE devra prospecter la possibilité d'amener les universités à fournir un effort supplémentaire en matière de formation en économie et de consultation.

Problèmes de données pour l'analyse économique

Le manque de données perturbe sérieusement les efforts de la DAE en matière d'analyse économique. Parmi celles dont elle a besoin, on compte les coûts de production, l'utilisation des facteurs de production, les quantités de produits agricoles importés et exportés, les prix mondiaux, les prix intérieurs mensuels (au producteur et sur le marché de gros), les quantités de produits agricoles commercialisés etc... Une grande partie de l'activité agricole passe par des voies officiels (par exemple les exportations et les importations, la commercialisation des céréales, la commercialisation et le traitement des graines oléagineuses et du sucre) et se trouve relativement bien consignée dans des documents officiels. Cependant, l'acheminement de l'information vers la DAE n'est pas institutionnalisé. Une mesure utile dans cet ordre d'idées serait d'organiser une base de données se limitant essentiellement à des données couramment rassemblées et faciles à transférer. Ceci pourrait se faire dans le cadre de la base de données déjà financée par le Projet.

En dehors des voies officielles, il y a très peu de données agricoles qui soient rassemblées de façon systématique au Maroc. Parmi les lacunes importantes, il y a les budgets des exploitations, les prix des produits non taxés, les détails que l'on pourrait obtenir au niveau des exploitations sur l'utilisation des fournitures agricoles et toute la gamme des données indispensables pour calculer les élasticités de l'offre et de la demande de produits agricoles.

La source de données la plus évidente pour le SE serait le SSD, qui fait partie de la même Division et qui a des moyens considérables pour la collecte et le traitement des données. Cependant, le SSD s'occupe surtout de rassembler des données par des méthodes statistiques rigoureuses permettant une extrapolation hautement fiable. Les données dont le SE a besoin sont nombreuses et variées et sont souvent propres à un lieu ou à un moment particuliers. L'exactitude au cas par cas y a souvent plus d'importance que la réduction des erreurs sur échantillons. Ce type de collecte de données exigerait la mise au point de questionnaires spéciaux et une formation spéciale du personnel du SSD, ce qui risquerait, dans certains cas, de nuire à la poursuite du programme du SSD.

Le SSD possède néanmoins des moyens de collecte des données qui peuvent être précieux pour le SE. Le SE devrait chercher à faire meilleur usage de ces moyens d'une façon qui corresponde aux fonctions plus étendues du SSD. Ceci exigera de bonnes relations et il faudra se montrer disposé, de part et d'autre, à coopérer à un ouvrage constructif. Il existe malheureusement aujourd'hui entre eux des relations conflictuelles qui empêchent effectivement le SEEMP d'obtenir du SSD beaucoup de données utiles, surtout s'il a besoin d'une collecte particulière de données et de dispositions spéciales pour leur traitement. On en voit un exemple dans les efforts du SEEMP pour obtenir des données sur les coûts de production. La demande de ces données a été faite initialement au début de 1986 et, après des discussions considérables et plusieurs faux départs, il n'y a pas encore d'entente sur les tableaux de résultats, le modèle des questionnaires, la méthodologie de l'enquête, ni l'accès aux données brutes. Il est essentiel que soient réglés dès que

possible les différends relatifs à cette enquête. Non seulement celle-ci représente une des conditions nécessaires au Prêt ASAL II de la Banque Mondiale, mais les données, si elles sont rassemblées convenablement, engendreront les budgets de culture qui sont indispensables pour les modèles d'exploitations et les calculs d'avantages comparés.

Pour que le SEEMP puisse mieux accéder à des données utiles, il faut mener deux actions: 1) il faudra établir des enchaînements officiels de fonctions entre la DAE et les sources existantes de données - par exemple les universités, les projets de développement, le Service d'Evaluation des Projets au sein de la DP, et les autres départements du Ministère de l'Agriculture; 2) il faudra que le SEEMP finisse par développer ses propres moyens de collecte de données. Par exemple, on peut prévoir que le SEEMP devra prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire ses propres enquêtes en ayant recours à des commissions d'Agriculteurs afin d'obtenir des données utiles sur les budgets des exploitations dans toutes les principales conditions de culture et de technologie que l'on trouve au Maroc. Les préparatifs de la mise au point de ces moyens devraient commencer le plus tôt possible.

Recommandations

Le SE devra être appelé à apporter une contribution de première importance à la conception de la base de données que va financer le Projet. Il faut considérer cette base de données comme un moyen d'établir des liens formels entre les sources officielles de données et le SE.

Le SE ne devra pas se tourner vers le SSD pour obtenir d'importantes collectes de données n'ayant aucun rapport avec la méthodologie normalement rigoureuse de celui-ci en matière d'échantillonnage, ou ne correspondant pas à cette méthodologie.

Le SE devra établir des contacts formels avec les principales sources de données pour les travaux de ses trois Bureaux - BCE, BP et BE. L'objectif devra être d'assurer un acheminement régulier de données depuis ces sources officielles jusqu'au mini-ordinateur de la DAE.

Le SE devra explorer les possibilités de recourir aux services d'étudiants pour effectuer des enquêtes sur les coûts de production.

L'étude sur les prix et incitations

Cette étude, qui doit être menée en 1988, a deux objectifs principaux: 1) réaliser des analyses de politique générale au profit de la DAE; 2) augmenter les moyens dont dispose la DAE pour l'analyse de ces politiques grâce à une instruction en cours de service et des séminaires relatifs aux questions qui font l'objet de l'analyse contenue dans l'étude.

Une question qui a de l'importance pour cette étude porte sur l'ordre des priorités dans l'analyse des politiques et le renforcement des moyens d'analyse du SE. La seule formation actuellement prévue a trait à la méthodologie du coût des ressources intérieures qui sert au calcul des avantages comparés. Cette méthodologie sera enseignée au personnel du SE afin qu'il soit, à l'avenir, en mesure de tenir les calculs à jour. En même temps, des séminaires vont être organisés sur des questions économiques et sur les méthodes analytiques qui servent dans les diverses études.

Il est très douteux que ceci entraîne un transfert important d'aptitudes à l'analyse. La méthodologie du coût des ressources intérieures n'est guère plus qu'un exercice mécanique si les concepts qui la sous-tendent, c'est-à-dire ceux des avantages comparés, ne sont pas bien compris et les séminaires, bien qu'utiles, ne remplacent pas une participation active aux études. D'autre part, du fait que la plupart du personnel du SEEMP n'a que peu de formation en économie, il est irréaliste de s'attendre à ce que le titulaire d'un contrat ait recours à ce personnel dans les études de politiques générales s'il ne possède pas les connaissances en économie qui permettent de procéder aux analyses nécessaires. Le contrat est de trop courte durée et ne comporte pas les moyens qui permettent de dispenser une formation élémentaire en économie.

La solution proposée ici serait qu'un cadre de chacun des Bureaux intéressés du SE, par exemple le BCE pour l'étude de la dévaluation, soit chargé d'observer les différentes études. Ces gens devront se familiariser avec les questions examinées et les instruments d'analyse utilisés. Le titulaire du contrat fera régulièrement des exposés sur l'état d'avancement de l'étude et fournira des conseils aux membres du SE sur la littérature économique qui serait utile pour mieux comprendre les principes économiques qui sous-tendent les analyses. Il faut cependant reconnaître que, comme dans le cas de la première Etude des Prix et Incitations, ces études sont destinées à servir directement aux cadres supérieures du Ministère, et ce sont elles qui constitueront le principal point de contact en ce qui concerne les conclusions et les politiques recommandées. Les contacts préconisés ici au niveau du travail ne sont qu'une façon de faire réellement participer le personnel du SE à des activités dont il sera entièrement chargé par la suite.

Recommandation

Le transfert des concepts économiques et des compétences en matière d'analyse devront constituer la priorité No. 1 de cette étude. Si le personnel du SEEMP ne peut pas s'occuper directement de l'analyse, il faut le charger directement d'observer les études pour le compte de la DAE.

Assistance envisagée pour la Division du Plan (DP de la DPAE)

Situation actuelle

Le Projet fournit une assistance à deux Services de la DP, le Service du Plan (SP) et le Service d'Evaluation des Projets (SEP). Le SP, qui possède onze cadres professionnels est divisé en trois Bureaux:

- Le Bureau d'Analyse Sectorielle, qui est chargé de l'analyse économique au niveau du secteur et d'analyses relatives à l'offre et à la demande de denrées alimentaires (bilan alimentaire). Une large part des travaux de ce Bureau se base sur la méthodologie de la FAO, y compris les modèles de simulation;
- Le Bureau de Préparation et d'Observation des Plans, qui est chargé d'élaborer le plan quinquennal national et les budgets d'investissement annuels. La FAO a également fourni une assistance considérable à ce Bureau;

- Le Bureau des Plans Régionaux qui est chargé d'aider à l'élaboration des plans agricoles au niveau des Provinces.

Le SEP qui possède lui aussi 11 cadres professionnels, est chargé de:

surveiller la conception des projets agricoles et y participer;

procéder à l'évaluation des effets obtenus;

veiller à ce que les projets soient conformes aux priorités et programmes agricoles du Gouvernement.

L'Exposé du Projet et l'Accord de Projet précisent que les objectifs de cette sous-composante sont les suivants: augmenter les moyens de réaliser des analyses économiques relatives aux plans s'étendant sur plusieurs années, perfectionner le processus d'élaboration des plans annuels, perfectionner les moyens d'évaluer la mise en oeuvre et les effets des projets agricoles. Les apports nécessaires pour atteindre ces objectifs consistent en une assistance technique résidente, assortie de missions temporaires, de bourses d'études universitaires aux Etats-Unis et de la fourniture de micro-ordinateurs à la DP. Le principal problème qui se pose à propos de cet élément du Projet est qu'il n'y a pas de rapport explicite entre les activités envisagées au titre du Projet et les objectifs déclarés. La suite du présent chapitre propose des activités et objectifs détaillés pour chacun des Services de la DP.

Objectifs et activités envisagés pour le Projet

Les besoins du SEP sont des plus clairs et ce sont eux qui exigent du Projet le moins de ressources. Les trois domaines où ce Service a le plus besoin d'améliorer ses capacités sont actuellement les suivants: 1) méthodologie pour la conception des projets; 2) analyse des coûts et bénéfices; 3) méthodologie pour l'évaluation des effets obtenus. Le premier besoin sera l'affaire de la FAO. Le second tombe dans le champ d'action du présent Projet et la meilleure façon de le satisfaire est de recourir à des missions temporaires d'assistance technique. Le troisième, enfin, exige des missions temporaires d'assistance technique ainsi qu'une formation à l'économie agricole, mettant l'accent sur la gestion des exploitations. Il ne semble pas indispensable d'avoir là une assistance technique de longue durée, ce qui veut dire que le conseiller technique résident ne serait pas appelé à consacrer une grande partie de son temps à cette tâche. Il n'est pas indispensable non plus de prévoir la préparation d'un doctorat d'état (PhD). Un candidat au PhD a déjà été accepté, mais il est recommandé de faire de la seconde bourse d'études de doctorat une bourse de troisième cycle. Il est aussi recommandé que l'AID et le conseiller technique du SE oeuvrent avec le chef du SEP pour établir un programme de stages et peut-être aussi de missions temporaires d'assistance technique.

Le SP de la DP a reçu de la FAO une assistance technique considérable, permanente aussi bien que temporaire. L'actuel projet de la FAO se termine en 1987, mais il sera remplacé par un projet complémentaire comportant une assistance technique temporaire relative à la méthodologie de la planification, y compris l'utilisation de modèles de planification de la FAO. En dépit de cette assistance, il continue à n'y avoir presque aucune capacité

d'analyse économique au SP. Il est clair que, en même temps qu'une capacité d'analyse renforcée à la DAE pour la formulation des politiques générales, le Ministère a besoin d'une analyse économique accrue au sein de son processus de planification. Voilà le besoin auquel le Projet de l'AID va devoir s'attaquer.

L'objectif de l'assistance fournie par le Projet devra être de faire en sorte que les plans agricoles quinquennaux du Gouvernement et la politique qui forme le cadre de ces plans soient économiquement solides. Ceci veut dire qu'il lui faudrait accroître les capacités du BAS du SP à:

analyser les politiques macro-économiques et leurs effets sur le secteur agricole;

utiliser des modèles de secteur et autres instruments d'analyse pour explorer les effets des diverses politiques agricoles et des divers programmes d'investissement du secteur public que l'on peut utiliser; et ceci exige une bonne compréhension de l'analyse de l'offre et de la demande au niveau du secteur;

appliquer des principes économiques à la formulation de buts, de priorités et de stratégies pour les plans de développement qui s'étendent sur plusieurs années;

Analyser le secteur agricole marocain par rapport aux marchés mondiaux.

Une chose absolument indispensable dans cette action sera d'entretenir une étroite coordination avec le SEEMP, qui a l'intention d'élaborer un modèle céréalier et un modèle commercial, et s'occupe activement d'analyses relatives au programme actuel de libéralisation du commerce.

En général, l'assistance du Projet à la DP est adéquate pour permettre d'atteindre l'objectif exposé ci-dessus. Les questions d'importance cruciale concernent la position de l'assistance technique résidente. Pour que cette assistance exerce des effets importants, il est indispensable que les fonctions du conseiller soient clairement définies par le chef de la DP et aient l'accord de la DAE et de l'USAID.

En général, l'objectif de l'assistance technique devra être d'aider à accroître la capacité d'analyse économique de la DP comme cela est envisagé ci-dessus. Le centre des activités devra donc se trouver au SP et, plus précisément, au BAS du SP. Les fonctions spécifiques du conseiller seraient:

1. de fournir une formation à l'application de principes économiques dans l'analyse des politiques générales, en particulier au personnel du BAS, mais aussi aux autres Bureaux du SP;
2. de fournir une formation à l'élaboration de modèles à l'échelon du secteur, en traitant aussi des principes économiques qui sont à la base des modèles;
3. de concevoir et diriger les études et enquêtes nécessaires pour la préparation des plans quinquennaux et des programmes d'investissement;
4. de fournir des conseils d'ordre économique aux chefs de la DP, de la DAE et du SP de la DP.

La définition des fonctions de ce conseiller technique devra être suffisamment souple pour lui permettre d'aider le SEEMP de la DAE selon les besoins. Il est aussi bien entendu qu'il devra avoir des relations de travail étroites, dans un bon esprit de coopération, avec le conseiller technique du SEEMP. A condition qu'il y ait une définition satisfaisante des fonctions à remplir, ce poste devra être pourvu dès que possible pour permettre un chevauchement aussi long que possible avec la mission du conseiller du SEEMP.

Pour s'acquitter efficacement de ses tâches, le conseiller devra posséder un PhD en économie agricole, au moins quatre années d'expérience de l'analyse des politiques économiques dans des pays en développement et être au courant des méthodes quantitatives, et particulièrement des modèles de simulation à l'échelon du secteur. Il devra également avoir une expérience de l'utilisation d'ordinateurs pour l'analyse économique, mais ceci est moins important qu'une expérience de l'analyse des politiques. Connaissance de la langue française au niveau F-3 indispensable.

Recommandations

- o L'assistance au SEP de la DP devra se concentrer sur l'augmentation de la capacité d'analyse des coûts et profits et d'évaluation des résultats; la contribution du Projet devra se borner à la fourniture d'ordinateurs et d'une formation, et à des missions temporaires d'assistance technique;
- o Le principal objectif de l'assistance de longue durée devra être de renforcer les moyens d'analyse économique en vue de l'élaboration de plans. Cette action devra se concentrer sur la formation de cadres du BAS du SP en analyse économique orientée sur les politiques générales et se servant de méthodes aussi bien quantitatives que qualitatives;
- o Les fonctions du titulaire de ce poste d'assistance technique devront être clairement définies par la DPAE et recevoir l'accord de l'USAID avant que ne soit fait le choix d'un candidat. Ceci devra être fait dès que possible pour qu'il y ait le chevauchement le plus long possible entre cette mission et celle du conseiller du SEEMP.

Section VI.

QUESTIONS D'ORDRE INSTITUTIONNEL

INTRODUCTION

L'assistance technique est souvent d'une importance cruciale pour la réussite ou l'échec des projets de développement. Dans la plupart des cas, des étrangers possédant une formation poussée et une grande expérience sont affectés comme conseillers et homologues dans des organismes publics ou semi-publics du pays d'accueil. Ils ont pour consigne de s'acquitter de leurs fonctions dans ces organismes, mais aucune mention n'est faite des personnes qui y occupent les postes clés. Et pourtant, dans la plupart des contextes existant dans le monde en développement, où les gens possédant une formation de gestionnaires et de techniciens sont peu nombreux, la personnalité des gens avec qui les conseillers techniques vont devoir travailler déterminera le rôle que ceux-ci vont pouvoir jouer, leur influence sur les organismes auxquels ils sont affectés et, finalement, la réussite ou l'échec de leur intervention, et souvent du projet lui-même.

Si l'importance des individus pour la réussite de l'exécution d'un projet est une évidence pour ceux qui ont déjà eu à mettre des projets en oeuvre, c'est un anathème pour ceux qui ont à s'occuper de la planification de ces projets. Les plans les plus soigneusement établis d'enchaînement des tâches et de collaboration peuvent s'écrouler lorsqu'un cadre qui a donné son accord pour une certaine structure lors de la conception du projet est muté ailleurs et que son successeur préfère faire les choses différemment.

Les gens qui s'occupent de la mise en oeuvre de projets sont obligés de tenir compte des compétences individuelles, de la personnalité et même des goûts de leurs homologues lorsqu'ils mettent un plan à exécution et il faut qu'ils soient prêts à s'adapter eux-mêmes, ainsi que leurs plans, afin de saisir les occasions de faire usage de leurs compétences au fur et à mesure qu'ils évaluent les qualités des gens avec qui ils travaillent.

Ce projet a la chance de se trouver placé dans un contexte où un certain nombre de marocains doués, énergiques et qualifiés exercent leurs talents. Dans certains cas, les conseillers résidents ont pu s'intégrer au système existant et ont établi des rapports de travail efficaces. Il y a d'autres cas où cette adaptation pourrait être améliorée. Le chapitre intitulé "Evaluation" que l'on trouvera plus loin donnera peut-être l'impression de trop insister sur la personnalité des cadres du projet. S'il s'agissait ici de la conception d'un projet, ces considérations ne seraient pas de mise. Mais ici, la mission d'évaluation estime qu'une grande partie des possibilités d'amélioration d'un projet déjà en train de réussir résulteront d'un ajustement des méthodes et des rôles de la mission d'assistance technique, dans le contexte des points forts, à la personnalité des gens avec qui elle travaille.

Les techniciens marocains et américains qui oeuvrent ensemble sur ce projet ont réalisé un excellent travail. Chacun possède les compétences et la formation qui présentent une importance vitale pour la réalisation des objectifs du projet. La mission d'évaluation espère que l'analyse qui va suivre pourra les aider à atteindre ce résultat.

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DPAE

La DPAE du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire

La DPAE est une des six Directions du Ministère de l'Agriculture. Toutes sont directement placées sous les ordres du Secrétaire Général de ce Ministère, qui lui-même est directement responsable devant le Ministre. Le rôle de la DPAE au sein du Ministère est le suivant:

- élaborer les plans de développement agricole;
- élaborer les programmes annuels de développement agricole;
- évaluer les effets de la réalisation de ces plans et programmes;
- participer au choix et à la conception des projets et programmes de développement agricole;
- assurer la liaison entre le Ministère et les donateurs bilatéraux et multilatéraux;
- établir et tenir à jour un inventaire permanent des ressources et de la production en matière de cultures et d'élevage, et établir des statistiques de production et de prix;
- réaliser des études économiques et commerciales sur les marchés agricoles intérieurs et extérieurs, les facteurs de production et les coûts de la production;
- formuler d'après ces études des recommandations sur les politiques à suivre et interventions à prévoir;
- traiter toutes les questions de commercialisation des produits agricoles dans la mesure où ces questions sont du ressort du Ministère.

Le Ministre, en principe, se repose sur les conseils de son cabinet pour ce qui est de la politique agricole et l'exécution des projets et programmes pour la mise en oeuvre des politiques choisies. Mais le Ministre actuel a décidé de se passer d'un cabinet. Il préfère consulter directement les techniciens et administrateurs qui procèdent aux études et exécutent les programmes et projets.

Actuellement, le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire a à sa tête un Ministre qui occupe ce poste depuis plus de six ans. Il a été agriculteur et il est fermement décidé à améliorer l'agriculture marocaine. Il lui faut une information, des rapports et des analyses exactes, venant à des moments précis, pour pouvoir participer aux débats du Gouvernement sur la politique agricole. Et il a commencé à recevoir cette documentation de la DPAE.

Le Ministère a également sous ses ordres vingt-sept Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA). Chacune d'elles a à sa tête un Directeur, choisi parmi le personnel de l'une des dix Directions centrales du Ministère (ce peut être n'importe laquelle mais, pour le moment, aucune des DPA n'a à sa tête de représentant de la DPAE. Ces DPA ont le status de Directions du Ministère de l'Agriculture. A ce titre, elles sont directement responsables devant le Ministre, en passant par le Secrétaire Général. Chaque Division centrale est représentée au sein de chaque DPA. La DPA, en théorie, possède un Bureau des Statistiques et un Bureau des Affaires Economiques dans chacune des DPA. En fait, les Bureaux des Affaires Economiques n'existent que rarement. La DPAE possède généralement un ou deux agronomes dans chaque DPA, ainsi qu'un cadre de recenseurs pour procéder aux enquêtes sur le terrain. Il y a quelques 500 employés de la DPAE sur le terrain. La plus grande partie de leur travail se fait au profit du SSD. Les DPA sont responsables devant le Gouverneur de leur Province et devant le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture. Le Directeur provincial de l'Agriculture et le représentant du Ministre auprès du Gouverneur, qui est lui-même le représentant de Sa Majesté le Roi dans la Province.

Le Ministère de l'Agriculture a également sous ses ordres les neuf Offices Régionaux de l'Irrigation (ORMVA) qui sont des organismes autonomes, et dix organismes semi-publics qui oeuvrent dans le domaine de l'Agriculture (SOGETA, COMAGRI, COMAPRA, SNDE, SONACOS, CNCA, ONIOL, INAVH II, INRA et OEO). La DPAE n'est pas directement représentée au sein de ces organismes, mais ce sont d'éventuels utilisateurs de statistiques et analyses de la DPAE et d'éventuelles sources de données pour le SSD aussi bien que pour le SEE. Le Secrétaire Général est responsable de l'établissement, de lignes de communications et de rapports de collaboration entre ces organismes et la DPAE.

Il y a cinq ans de cela, le Gouvernement considérait le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire comme un Ministère technique uniquement bon à mettre en oeuvre des politiques et programmes élaborés ailleurs. La DPAE ne contribuait guère au dialogue de politique générale qui avait lieu au sein du Gouvernement, en dehors de la fourniture de statistiques annuelles relativement peu fiables sur la production et les rendements des principales cultures et sur le nombre de bêtes d'élevage et en présentant des estimations budgétaires pour les plans annuels et quinquennaux. A ce jour, la DPAE est une des plus importantes directions du Ministère. Le Ministre compte beaucoup sur les deux chefs de Division et sur le chef du Service des Statistiques pour lui fournir des données et des options en matière de politique générale. Cette assistance est d'une importance cruciale au cours des négociations avec la Banque Mondiale, le FMI et autres donateurs multi-latéraux ou bilatéraux, ainsi que dans les débats interministériels du Gouvernement. Cette modification de la stature de l'ensemble du Ministère de l'Agriculture peut être attribuée en grande partie à la réussite du projet (0182) qui a aidé la DPAE à devenir le principal organisme fournisseur de conseils de politique générale au sein du Ministère.

STRUCTURE DE LA DPAE

Chacune des Directions du Ministère de l'Agriculture se divise en deux ou plusieurs Divisions. Ces Divisions se divisent à leur tour en deux ou plusieurs Services. L'organigramme officiel du Ministère ne descend pas plus bas que ce niveau-là, mais les chefs de chaque Service ont réparti les tâches à l'intérieur de leurs unités en divisant leur personnel en Bureaux. Ces derniers n'ont pas de status officiel, mais contribuent à l'efficacité du travail et à la gestion intérieure. Les chefs des Services peuvent, avec l'accord de leurs supérieurs, disposer et modifier ces Bureaux comme ils l'entendent.

Les deux Divisions de la DPAE sont celle des Affaires Economiques (DAE) et celle du Plan (DP). La DAE se divise en trois Services: Statistiques et Documentation (SSD), Etudes Economiques, Prix et Marchés (SEE) et Production et Incitations (S^T). La DP se divise aussi en trois Services: Plan (SP), Surveillance et Evaluation des Projets (SSEP) et Coopération Internationale (SCI). Ce dernier Service fonctionne de façon autonome et traite directement avec le Secrétaire Général. Le présent rapport ne fait aucune autre mention du SCI, car le Projet 0182 ne travaille pas avec ce Service et n'a aucune raison de le faire.

La DPAE est sans Directeur depuis plus de deux ans. Cette lacune n'a pas réduit l'efficacité de la Direction, et ne l'a pas empêchée de profiter de la présence de l'assistance technique, de la formation et du matériel fournis par le Projet. Les deux chefs de Division coopèrent de façon remarquable. Cependant, cette situation risque d'entraîner de nombreux problèmes. Les deux chefs de Division s'accordent à dire qu'ils se partagent les tâches tout-à-fait au coup par coup. Lorsqu'arrive une demande de Services, celle des deux qui dispose des moyens nécessaires se charge de la tâche à accomplir. Il y a là beaucoup de risques de double emploi, de désaccords et de gaspillages. Par exemple, le SSD et le SEE ont actuellement tous deux un Bureau des Prix. Les différences entre les activités du SSD et du SEE et entre celles du SEE et du SP ne sont pas suffisamment claires, que se soit en théorie ou en pratique.

Finalement, les rapports entre les divers Services qui font partie de la DPAE sont loin d'être clairs. Où s'arrête le rôle du SSD et où commence celui du SEE en ce qui concerne le groupage et le traitement des données? Quelles analyses sont mieux faites entre les mains du SEE et lesquelles entre celles du SP? Il va falloir régler ces problèmes et beaucoup d'autres aussi, si le DPAE doit remplir de façon optimale son rôle au sein du Ministère.

LE SSD

Le SSD est le Service le plus vaste et le plus complexe de la DPAE. Il consomme à peu près 70% du budget de la Direction et a à disposition environ 90% de son personnel (en comptant celui des Services extérieurs - les DPA). Le SSD s'est donc vu attribuer la part du lion sur les ressources du Projet, et cela comprend deux conseillers techniques résidents, le mini-ordinateur, et le laboratoire de photographie aérienne, ainsi que la majorité des terminaux de micro-ordinateurs et de la formation en cycles longs aux Etats-Unis.

Le Directeur du SSD est un économiste rural diplômé de l'IAV Hassan II. Il est à la tête du SSD depuis 1974 (seul le chef du Bureau des Echantillonnages est au SSD depuis plus longtemps) et a mené sa croissance et son développement de la manière la plus efficace. Il est dynamique, intelligent et elloquent. Bien que n'étant pas statisticien, il a une profonde connaissance des principes de cette science et sait reconnaître bien des problèmes lorsque ceux-ci se posent.

Il n'est cependant pas aussi bon manager qu'administrateur. Le SSD a réussi à obtenir les moyens dont il a besoin pour faire son travail - personnel, matériel, allocations budgétaires, locaux à usage de bureaux pour son personnel et son matériel+ (+Le SSD est le seul Service de la DPAE qui soit encore dans les locaux du siège du Ministère. Le reste de la DPAE a été obligé d'aller s'installer dans de nouveaux locaux à l'Agdal, à 3 km du Ministère). Ce Service s'est également acquis beaucoup de respect et de prestige au sein du Ministère et du Gouvernement. Mais il n'a pas fait l'usage le plus efficace de son matériel et de son personnel.

Alors qu'un grand nombre de cadres du SSD paraissent capables et bien motivés (plusieurs ont rejeté des offres d'emplois bien payés dans le secteur privé) un certain malaise résulte de la façon dont le Service est géré. Le chef du Service déplace régulièrement du personnel d'un Bureau pour aller en aider un autre, parfois sans en informer le chef du Bureau intéressé. Il arrive qu'il confie des tâches à des subalternes qui appartiennent à un certain Bureau sans en aviser leur chef. Les Bureaux ne savent jamais vraiment ce que les autres unités du SSD à un moment donné. Les fonctions de chaque Bureau sont modifiées sans avertissement et sans qu'il y ait d'enchaînement logique. Le chef du Service voit chacun et ses chefs de Bureau à peu près tous les jours et son Bureau semble leur être toujours ouvert. Cependant, cette ouverture ne compense pas la confusion et la baisse de moral qu'entraîne le caractère imprévisible du style actuel de gestion.

Cette situation a des effets sur la mesure dans laquelle les conseillers techniques résidents ont pu aider la DPAE et le SSD à rassembler des données exactes et s'en servir pour faire les analyses économiques qui sont indispensables pour élaborer les options de politique générale du Ministère. Les deux techniciens NASS affectés au Projet sont des statisticiens techniquement compétents. Ils ne parlaient que peu de français lorsqu'ils ont été affectés au Maroc, mais ils l'ont tous deux suffisamment appris depuis pour bien s'acquitter de leurs fonctions. Le chef de cette mission a particulièrement bien réussi à apprendre à parler le français couramment. Tous deux ont beaucoup travaillé, dans des conditions difficiles, et ils ont aidé le SSD à apporter des améliorations considérables à la collecte des données, ainsi qu'à l'utilisation de matériel automatique pour les grouper et les diffuser. Mais ils n'ont pas contribué à résoudre les problèmes de gestion qui se posent au SSD.

Les deux conseillers en sont à leur première mission à l'étranger. Tous deux ont vu jusqu'ici leur carrière se dérouler au NASS, qui est bien organisé et fortement systématisé. Ni l'un ni l'autre n'était suffisamment préparé à s'occuper du lot normal de questions d'ordre

institutionnel et personnel qui se posent régulièrement aux missions de longue durée de conseillers résidents. Parmi ces questions, on peut compter les relations avec l'USAID (cf. Section VI. IV ci-dessous) et surtout avec leurs homologues. Le chef de cette mission a des rapports cordiaux et amicaux avec le chef du SSD, mais il n'a jamais pu le conseiller efficacement, que ce soit sur des questions de gestion ou en matière technique. Il a l'impression que ses conseils tombent dans l'oreille d'un sourd et que le chef de Service fera ce qu'il voudra, sans considération pour la qualité des travaux qu'effectue le SSD. Le chef du Service, de son côté, estime que le conseiller-chef ne comprend ni les réalités du travail au Maroc, ni les pressions et les tâches multiples auxquelles le SSD doit faire face sous les ordres d'une multiplicité de "patrons", avec des effectifs limités et avec des compétences et un matériel eux aussi limités. Le conseiller en chef et son collègue se sont parfois trouvés devant une sorte de vide, oeuvrant de façon irrégulière avec des chefs de Bureaux pour fournir une aide spécifique à propos de problèmes spécifiques. Ils se trouvent aussi parfois à travailler tout seuls - dans le domaine des opérations - au lieu de pouvoir faire usage de leurs compétences considérables, pour transmettre leurs connaissances et leur expérience à des marocains.

La mission d'évaluation apprécie les qualités du chef du SSD et de ses conseillers résidents. En dépit des problèmes mentionnés ci-dessus, ils ont accompli un travail méritoire en améliorant la qualité des statistiques mises à la disposition des responsables de l'élaboration des politiques générales et en publiant des rapports d'enquête réguliers. Les suggestions que l'on trouvera ci-dessous sont destinées à les aider à sortir de l'impasse qui existe actuellement en matière de gestion et à faire un usage efficace de leurs compétences pendant ce qui leur reste de la durée du Projet. Cependant, étant donné que ces suggestions ont des implications pour les autres Services de la DPAE, ainsi que pour le SSD, nous allons jeter un rapide coup d'oeil sur le reste de la Direction avant de les formuler.

LE SEE ET LE RESTE DE LA DPAE

Jusqu'à ces derniers temps, le SEE a bénéficié de toutes les ressources fournies par le Projet qui n'allaient pas au SSD. Parmi ces ressources, on peut compter un conseiller résident de haut niveau en économie, des micro-ordinateurs, une formation en cycles longs et courts aux Etats-Unis, ainsi que des stages au Maroc. Le SEE est beaucoup plus petit que le SSD. Son chef est un agronome qui possède des compétences considérables en matière d'analyse, mais s'est révélé inefficace en tant que gestionnaire.

C'est le chef de la DAE qui fait, en pratique, fonction de chef du SEE, et qui travaille en étroit contact avec le conseiller résident. C'est un administrateur et un gestionnaire remarquablement efficace. Il comprend les questions qui se posent en matière de politique générale et fait un excellent usage de son personnel, y compris le conseiller résident. Il a parfois hésité à accepter les conseils des chefs de Bureau sans l'avis du conseiller résident, mais ces chefs de Bureau sont des agronomes qui se sont formés à l'économie dans l'exercice de leurs fonctions. Leur capacité à offrir des conseils utiles basés sur leurs

propres ressources est actuellement très limitée. Le conseiller résident travaille en étroit contact avec les chefs des Bureaux et il espère les amener à des niveaux acceptables de compréhension et de compétence en économie avant son départ. Il a fait preuve de qualités remarquables à la fois comme économiste et analyste de politiques générales et comme professeur/moniteur/conseiller auprès de ses homologues. Sa bonne connaissance du français et sa personnalité chaleureuse ainsi que ses extraordinaires compétences techniques en matière d'analyse économique lui ont acquis la confiance de tous les gens du SEE.

Le SEE et le SSD tous deux sous les ordres de la DAE, mais leurs rapports avec le chef de la Division sont tout-à-fait différents. Le SSD fonctionne de façon autonome et produit des rapports statistiques acceptables sans ingérence extérieure. Etant donné qu'il se trouve dans les locaux du siège du Ministère, à trois kilomètres de la DP/PAE, le chef de la Division s'y rend rarement, voit rarement les subalternes de ce Service et a peu d'influence sur ses opérations intérieures. Le Directeur du SSD apprécie cette autonomie et l'encourage.

De son côté, le SEE est installé dans le même immeuble que les principaux Services de la DP, le SP et le SSEP. Les deux chefs de Division travaillent en étroit contact et de façon satisfaisante. Lorsque l'un s'absente, l'autre s'occupe des deux Divisions. Comme tous deux sont fréquemment en déplacement, la DP et la DAE sont dirigées dans une certaine mesure en commun, et la coordination est tout-à-fait efficace. Le conseiller-chef résident en économie passe une partie considérable de son temps (selon son estimation, 20%) avec le personnel de la DP qui est appelé à faire des analyses très comparables à celles du SEE.

Le troisième Service de la DAE, et le SI, est un organisme composé de seulement deux hommes: il contrôle le versement des subventions aux fournitures agricoles que pratique encore le Gouvernement.

L'avenant de janvier 1987 à l'Exposé du Projet a accru le soutien qu'apporte le Projet à la DP en lui fournissant un conseiller résident en économie et planification, ainsi qu'une formation en cycle long aux Etats-Unis. Ceci a provoqué une certaine polémique au sein de la DP/PAE, car cette Division voit là des ressources qui auraient pu servir à d'autres fins aller à la fourniture d'un conseiller, dont l'arrivée ne soulève pas un enthousiasme général, même parmi ceux qui travailleront avec lui. La mission d'évaluation estime que ce nouveau conseiller pourrait jouer un rôle utile à la DP/PAE à condition de posséder les mêmes importantes compétences économiques et personnelles et la même expérience de l'assistance technique que l'actuel conseiller-chef résident en économie. Si ce n'est pas le cas, l'argent dépensé pour entretenir ce conseiller au Maroc sera en grande partie gaspillé (cf. Section VI. II: Résumé des recommandations pour l'assistance technique des trois années à venir).

RELATIONS A L'INTERIEUR DE LA DPAE

La DPAE a un rôle d'importance vitale pour l'avenir du développement agricole au Maroc. Ses éléments doivent fonctionner entre eux de manière efficace si l'on veut qu'ils atteignent leurs buts. Sans statistiques exactes et venant au moment opportun, l'analyse économique ne peut pas guider les choix de politique générale de manière sûre et constructive. Sans analyses économiques saines et fiables, la planification se réduit à des vœux pieux et à des fantaisies idéologiques. L'étroite coordination et la totale coopération de toutes les unités de la DPAE constituent une condition sine qua non pour une contribution efficace à la formulation des politiques qui guideront l'Agriculture marocaine et la feront entrer dans l'ère de la libéralisation.

Il existe pour le moment au sein de la DPAE un grave déséquilibre qui compromet les rapports entre les Services. Le SSD à sa tête un chef très dynamique et capable, possède un personnel et un matériel supérieurs, quantitativement et qualitativement, et se trouve situé à une certaine distance du reste de la DPAE: il s'est constitué en une sorte de forteresse indépendante, qui a parfois offert une résistance à la coopération ouverte et aux échanges réguliers avec le reste de la Direction. Ceci s'est manifesté notamment dans son peu d'empressement à partager ses données avec le SEE et dans une série de luttes de prérogatives à propos d'opérations se trouvant à mi-chemin entre des enquêtes purement statistiques et des analyses purement économiques.

Ces problèmes semblent être sur la voie d'une solution mais, s'il ne s'opère aucun changement dans la structure de la DPAE, il va se poser encore d'autres problèmes du même genre, qui continueront à empêcher cette unité de donner son maximum.

Les rapports entre les autres Services de la DAE et la DP qui se trouve à l'Agdal semblent être autant fonction de la personnalité de leurs cadres que de consignes définies de manière fonctionnelle (lesquelles ne semblent pas exister en tous cas). Il ne semble pas y avoir d'antagonisme ouverts parmi ces Services et, comme on l'a vu plus haut, les chefs des deux Divisions de la DPAE semblent s'entendre admirablement, se partageant attributions et prérogatives sans le moindre accroc. Il y a cependant là un risque sérieux de double emploi et il y a aussi des possibilités de désaccord lorsqu'arrivera le nouveau conseiller de planification et d'économie pour le SP. Il va falloir réfléchir soigneusement au moment de définir le rôle du nouveau conseiller résident vis-à-vis de ses homologues - le conseiller-chef résident en économie et les chefs des deux Divisions et des autres Services de la DPAE, le SSD compris.

RAPPORTS ENTRE LA DPAE ET LES AUTRES ENTITES DU MINISTERE

Alors que le Ministre commence à compter sérieusement sur la DPAE (et en particulier sur le SEE de la DAE) pour obtenir des conseils de politique générale et un soutien dans les négociations avec la Banque Mondiale et le FMI, la plupart des autres Services du Ministère connaissent la DPAE à travers le SSD:

- Le SSD publie des rapports annuels qui connaissent une large diffusion sur la production agricole, l'élevage, le rendement des récoltes et les prix. La plupart de ces rapports sont publiés depuis un certain nombre d'années. D'un autre côté, les rapports du SEE sont adressés à un groupe très restreint et ne paraissent pas aussi régulièrement (à l'exception du bulletin commercial mensuel, qui ne paraît que depuis quelques mois).

Dans un Ministère où les économistes sont plus que rares, les gens comprennent mieux le rôle du SSD que celui du reste de la DPAAE, qu'ils tendent à considérer comme n'ayant aucun rapport avec leurs préoccupations.

Les organismes du Ministère sont tous concentrés au siège, dans le quartier de la Résidence, où le SSD a ses Bureaux et son matériel. Le reste de la DPAAE est loin, hors du champ de vision et de l'esprit des autres Directions.

Le chef du SSD est au Ministère depuis 1974 et a fait ses études à l'IAV Hassan II comme la plupart des autres cadres du Ministère. Il les connaît pratiquement tous; son charme et son dynamisme ont fait de lui un personnage central, qui traite aussi facilement avec les Directeurs et les chefs de Divisions qu'avec les autres chefs de Services ses homologues. Les autres chefs de Services de la DPAAE ne possèdent pas cette aptitude à créer des réseaux traditionnels et à les utiliser.

La mission d'évaluation a rencontré des représentants de quatre des autres Directions du Ministère de l'Agriculture, dont celles qui devraient constituer des sources de données pour le SSD et le SEE et qui devraient se trouver parmi les principaux consommateurs des rapports du SSD et du SEE+ (+la mission a rencontré le Directeur des Eaux et Forêts et les importants chefs des Divisions de la Vulgarisation Agricole, de la Production Agricole et de l'Elevage). Tous ceux que nous avons vus étaient disposés, et prêts, à collaborer sur le terrain aux études du SSD et du SEE, mais n'avaient, de par le passé, travaillé qu'avec le SSD ou n'avaient jamais travaillé ni avec l'un ni avec l'autre (Eaux et Forêts). Tous avaient des idées concrètes sur ce que le SSD pouvait faire pour eux et pouvaient citer des opérations en cours qui comportaient une certaine collaboration. Mais aucun n'avait une idée de ce que le SEE pouvait faire pour eux. Ils s'intéressaient beaucoup à l'idée d'une collaboration avec le SEE, mais ne comprenaient pas sur quoi elle pouvait porter. Tous semblaient écarter l'idée du SP qu'ils considéraient comme un mécanisme sans rapport avec les opérations régulières des autres Directions, sauf pour la détermination des affectations budgétaires.

Enfin, les rapports entre les Directions du Ministère de l'Agriculture et le SSD semblent dépendre dans une certaine mesure des rapports personnels entre le chef du SSD et les cadres des Directions qui produisent des statistiques et en ont aussi besoin. Le SSD accueille ses

collègues dans ses bureaux, leur donne les copies de rapports qui conviennent et les tient au courant des activités et des projets du SSD par des contacts informels dans les corridors et des conversations dans les bureaux des uns et des autres. En écheance, le SSD reçoit leurs documents et leurs études et peut assurer un soutien aux enquêtes qui contribuent directement à la production des autres Directions (par exemple les enquêtes sur la production agricole et les rendements pour le DPV et la DVRA et l'enquête annuelle sur l'élevage pour la DE).

Il est manifeste que la DPAE en général et le SEE en particulier devront lancer une campagne d'information à travers tout le Ministère pour faire connaître leur rôle dans le développement agricole au Maroc.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

De l'avis de la mission d'évaluation, ce projet est une réussite. L'heureux alliage d'une assistance technique compétente avec la présence de Marocains compétents et dévoués à leurs tâches a conduit à la réalisation de la plupart des résultats attendus du Projet et à ses progrès considérables sur la voie qui permettra d'atteindre les buts escomptés. Nous estimons toutefois que, pour faciliter la poursuite de ces progrès et contribuer à accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources fournies par le Projet, y compris l'assistance technique, il va falloir procéder à des modifications dans trois domaines:

Amélioration dans la Gestion

Toutes les unités de la DPAE (Divisions, Services et Bureaux) souffrent de l'absence de définition précise de leurs attributions et par conséquent des rapports qui devraient exister entre elles. Ce problème revêt une gravité particulière au SSD parce que ce Service est devenu trop grand pour pouvoir fonctionner de manière improvisée. Cependant, les deux chefs de Divisions devraient dès maintenant prendre des mesures pour:

- procéder à des attributions précises de responsabilités et de fonctions pour leurs Divisions, pour les Services qui composent ces dernières et pour les Bureaux qui composent les Services. Ceci pourra peut-être conduire à une réorganisation de la structure des Bureaux de certains Services, mais peu importe, tant que les consignes de chaque entité sont claires. Une fois que des projets de propositions seront prêts, il devra y avoir une série de réunions de coordination à des niveaux de plus en plus élevés, les chefs de Services examinant les propositions de leurs chefs de Bureaux, puis les chefs de Divisions celles des chefs de Services. S'il y a conflit ou confusion, une répétition du processus devrait servir à éclaircir l'horizon. Voilà un processus qui devrait permettre une meilleure utilisation de l'assistance, qu'elle soit résidente ou temporaire, tandis que les rapports entre les homologues deviendront plus clairs et plus continus et les principes de la formation se préciseront.
- une fois que tous les termes de références de chaque entité de la DPAE seront clairs, les chefs de la Division devront entreprendre le processus de formulation officielle des rapports entre les entités qui seront souvent appelées à travailler ensemble. Ceci revêtira une importance particulière pour les rapports entre le SSD et le SEE et entre le SEE et le SP. Ce processus devrait apporter une solution aux problèmes de l'accès aux données brutes, des mesures de protection des données, de l'élaboration et de l'approbation des questionnaires, des rapports avec des unités extérieures à la DPAE qui rassemblent des données et analyses et

en ont besoin, ainsi que pour la réalisation d'analyses de types différents etc... Le personnel résident de l'assistance technique devra contribuer à ce processus en faisant appel à sa longue expérience de relations du même genre au sein du département américain de l'Agriculture. Il ne devra cependant pas perdre de vue les caractéristiques particulières du contexte marocain dans lequel il opère maintenant. La mission d'évaluation est d'accord avec la DPAE et la mission technique sur le fait qu'une réplique exacte des structures et rapports du département américain de l'Agriculture ne conviendrait ABSOLUMENT pas à la DPAE.

- Le chef de chaque unité de la DPAE (Divisions, Services, Bureaux) devrait préciser clairement, avec l'accord de ses supérieurs, qui sera chargé de gérer l'unité en son absence. Ceci encouragera les chefs d'unités à tenir leurs subordonnés ou leurs collègues informés en activités de leurs unités, et les gens étrangers au service sauront à qui s'adresser quand les chefs d'unités seront absents. Les conseillers techniques ne devront EN AUCUN CAS prendre de responsabilités dans les affaires de l'unité, que ce soit à titre intérimaire ou de façon courante.
- Chaque unité de la DPAE (Divisions, Services, Bureaux et la Direction elle-même) devrait régulièrement réunir ses cadres pour tenir ses gens au courant des activités de l'unité, de ses projets et de ses problèmes éventuels, et aussi pour encourager une interaction synergique en vue de trouver des solutions aux problèmes en cours ou prévus. Ces réunions devraient faire beaucoup, à la fois pour accroître l'efficacité du travail et pour améliorer le moral, qui est actuellement tout-à-fait bas dans certains Services. Les conseillers techniques résidents devraient assister à ces réunions aux trois niveaux. La mission d'évaluation suggère des réunions hebdomadaires des chefs de Bureaux avec leur chef de Service, des réunions mensuelles des chefs de Services avec leur chef de Division et des réunions trimestrielles à l'échelon de la Direction. Ces réunions ne devront pas prendre la place de la pratique actuelle qui consiste à diriger "en parcourant les bureaux", car celle-ci est indispensable pour le bon fonctionnement de l'unité et donne à chacun l'impression d'avoir un contact direct avec son supérieur. Mais la pratique actuelle est insuffisante pour assurer la direction d'organismes vastes et complexes comme la DPAE et les unités qui la constituent.
- Les administrateurs et les gens les plus énergiques de la DPAE devraient tous faire le maximum pour obtenir que les P et T installent et entretiennent la ligne réservée qui reliera la DPAE au SSD - lequel se trouve au siège du Ministère. Une fois que cette ligne sera installée, la mission d'évaluation préconise l'achat et l'installation d'un dispositif de courrier électronique pour permettre aux membres de toute la Division de communiquer d'un ordinateur à un autre. Des ensembles standards tels que "E-Mail" ou "CC-Mail" (la DAI utilise actuellement ce dernier et le trouve extrêmement utile) permettent de copier des messages

destinés à tous les utilisateurs d'un système, de tenir des fichiers électroniques de documents et d'idées pour des objectifs temporaires, d'envoyer efficacement des avis de réunions à la dernière minute ou des demandes de conseils ou d'assistance grâce à un code spécial d'urgence, etc.. Les codes d'utilisateurs protègent le caractère confidentiel des messages, qui ne vont qu'à des individus particuliers ou à des listes limitatives. La principale dépense, lorsqu'on installe un tel dispositif, consiste à relier entre eux les terminaux qui l'utilisent. Etant donné que ceci se passera en grande partie à la DPAE, l'installation et l'utilisation du courrier électronique devrait être rapide et peu coûteuse.

- Pour réaliser ces innovations et d'autres encore, dans la gestion de la DPAE, la mission d'évaluation encourage vivement à envoyer certains importants chefs de Services suivre des cours spécialisés de "management pour le développement". Des stages de ce genre existent dans plusieurs universités américaines et les cadres de la DPAE y apprendraient non seulement des techniques spécifiques de gestion, mais l'importance théorique et pratique de l'application souple et continue de ces techniques aux unités qu'ils ont sous leurs ordres. La mission d'évaluation encourage particulièrement le chef du SSD, dont l'unité est la plus vaste et la plus complexe de la DPAE, à suivre un tel stage. Si on ajoutait des outils efficaces de gestion au répertoire impressionnant du chef du SDD de compétences administratives et intellectuelles, il aurait une influence encore plus frappante sur l'élaboration des statistiques en tant qu'instrument d'analyse économique au Maroc qu'il n'en a actuellement.
- Les chefs de Division de la DPAE devraient produire et distribuer des listes standard de distribution pour la diffusion des documents de la Direction. Ces listes semblent exister, au moins dans la pratique, pour les enquêtes statistiques annuelles (cultures, rendements, élevage, prix) mais l'établissement de listes officielles pourrait révéler l'existence d'autres consommateurs possibles pour ces documents. Pour les produits du SEE, ainsi que pour ceux du SI, du SSEP et du SP, il faudrait dresser des listes différentes. Celles-ci aideront le personnel de la DPAE à savoir avec qui il travaille au sein du Gouvernement et dans les secteurs semi-public et privé, et encourageront les échanges tout en évitant de produire deux fois la même chose. En outre, la DPAE devrait publier une liste trimestrielle des documents mis à la disposition du grand public et fixer le prix de ces documents pour couvrir les frais de reproduction et de fournitures. La mission d'évaluation suggère de fixer des prix élevés pour souligner l'importance des documents et l'énorme coût de la collecte et de la mise en état des données aux fins de publication.

Les recommandations précédentes indiquent les types de petites améliorations que la mission d'évaluation croit susceptibles d'aider la DPAE et le Projet à atteindre les buts et objectifs qu'ils se proposent. La mission n'a pas essayé de faire un examen complet de la gestion de la

DPAE, ni d'établir une liste complète des améliorations à apporter à la gestion des unités qui la constituent. Il faudra en outre considérer les suggestions ci-dessus dans le contexte qui est le leur: la DPAE marche très bien. Ses unités sont actives, son système de statistiques est en action, son analyse économique a déjà une influence considérables sur les façons de penser du Ministère de l'Agriculture. Les améliorations que nous suggérons sont destinées à perfectionner les pratiques de la DPAE, non à introduire des changements révolutionnaires. La mise en oeuvre de ces pratiques de gestions contribuera de façon substantielle à permettre au Projet d'atteindre ses buts et objectifs.

Changements structurels

La mise en oeuvre des améliorations de la gestion suggérées ci-dessus devrait avoir des effets positifs substantiels sur la DPAE et sur la réalisation des buts et objectifs du Projet, mais la mission d'évaluation pense que la DPAE souffre actuellement d'un déséquilibre structurel. Le SSD est trop vaste, trop puissant, trop bien géré, trop bien équipé pour rester un Service. La DPAE fonctionnerait de façon bien plus efficace et les rapports personnels à l'intérieur de la Direction seraient grandement facilités si le SSD devenait la Division des Etudes et Statistiques (DES).

Actuellement, le SSD possède plus de ressources, de personnel et de matériel que la plupart des Divisions, et même que certaines Directions du Ministère de l'Agriculture. Le SSD traite avec les Divisions de la DPAE sur un pied d'égalité et gère ses affaires de façon à peu près complètement autonome. Les chefs des Bureaux du SSD ont à leur disposition plus de personnel, de ressources, de matériel que la plupart des chefs des Services du Ministère, ainsi que des techniciens compétents. La transformation de certains Bureaux du SSD en Services d'une nouvelle DES contribuerait à améliorer la gestion des activités quotidiennes du service de la Statistique et permettrait au chef du SSD et à ses subordonnés gestionnaires de mieux exercer leurs talents au profit de la DPAE.

La mission d'évaluation est consciente du fait qu'une telle réorganisation de la DPAE n'est pas du ressort ni de la Direction ni de l'USAID. De ce fait, cette réorganisation ne devrait en aucune manière constituer une condition préalable à l'affectation du solde des crédits du Projet, ni à l'autorisation d'assistance technique, ni à l'acquisition de matériel pour le Projet. Cependant, la mission propose que la DPAE et l'USAID "fassent les antichambres" pour obtenir cette refonte de la structure de la Direction au moment et de la façon qui conviendront. Des débats entre les dirigeants de la DPAE et le Responsable du Projet à l'USAID/Maroc permettraient de définir la stratégie à adopter.

Il ya deux séries de justification pour la création d'une DES. La première tient compte de la réalité d'aujourd'hui:

- Confirmer en termes de droit une situation de fait qui existe déjà. Les gens de la DPAE et des autres Directions du Ministère, ainsi que le Ministre lui-même et le Secrétaire Général, ont l'habitude de traiter directement avec le SSD comme si c'était une Division, ou même une Direction. Promouvoir le SSD au rang de

Division n'augmentera pas les pouvoirs du Service, mais confirmera plutôt son pouvoir officiel de mettre en oeuvre des décisions pour l'établissement, le renforcement et la modification de rapports de collaboration.

L'autre série de justifications pour la création d'une DES fait plus appel à des hypothèses et se prête plus à un débat. La mission d'évaluation estime que donner au SSD le statut d'une Division aurait des effets bénéfiques importants sur l'aptitude de la DPAE à atteindre les buts et objectifs du Projet 0182. Parmi ces effets, on peut distinguer:

- Des rapports facilités au sein de la DPAE. Les chefs des Divisions de la DPAE traitent déjà la SSD en entité indépendante, jouissant d'un statut égal à celui de la DPAE et de la DP. Mais à présent, ils ont l'obligation de surveiller le SSD et d'endosser la responsabilité de ses échecs éventuels. La distance physique à laquelle il se trouve, la nature peu familière de la méthodologie des statistiques et enquêtes, et la compétence agressive du chef du SSD sont une entrave à toute surveillance normale du SSD.
- L'encouragement à une meilleure collaboration et une meilleure coordination au sein de la DPAE. Le SSD éclipse complètement les autres services de la DPAE. Les chefs de ces autres services n'essaient même pas de traiter avec le SSD sur un pied d'égalité. Ceci veut dire que toute interaction entre le SSD et le SEE, par exemple, doit passer par la DPAE. Le chef de la DPAE répugne à faire acte d'autorité auprès du SSD (cf. plus haut). Si le SSD, la DAE et la DP se comportaient entre eux en égaux et si les chefs des Services actuels de la DPAE pouvaient, à leur tour, se comporter en égaux vis-à-vis des chefs des Bureaux du SSD, la mission d'évaluation estime que la coopération s'en trouverait accrue et qu'une grande partie des petits problèmes d'accès aux données et de détermination du "terrain" de chacun disparaîtraient bien vite. Ce résultat viendrait encore plus rapidement si on adoptait les réformes de gestion envisagées ci-dessus.
- La promotion d'une coordination des collectes et du traitement des données au sein du Gouvernement. Si la DPAE a l'intention de créer et de gérer une base de données agro-économiques reposant sur une large information à utiliser en vue des choix de politique générale aux plus hauts niveaux, il faut que quelqu'un prenne contact avec TOUS les organismes qui, au Maroc, rassemblent une information qui devrait entrer dans la base de données et que cette personne assure la transmission des données, ainsi que la compatibilité de leur présentation pour réduire à un minimum les tâches routinières de saisie des données. La mission d'évaluation propose que le projet finance une mission de courte durée pour identifier les sources possibles d'information à saisir dans la base de données, et aussi pour estimer ce qu'attendront de cette base de données les utilisateurs et clients éventuels. Cette mission de consultations proposerait aussi pour la base de données, une structure qui permettrait un maximum de compatibilité avec les autres sources de données et de souplesse pour l'adaptation à de nouvelles demandes et à de nouvelles sources de

données. Le SSD (ou DES), avec son important matériel informatique et ses moyens croissants de programmation, est l'organisme homologue tout trouvé pour une telle entreprise, et aurait beaucoup plus de poids à l'extérieur en qualité de Division qu'en qualité de Service.

- Aide à la solution des problèmes de gestion se posant au sein du SSD. Les points forts des cadres du SSD ne résident pas dans le domaine de la gestion quotidienne et routinière du personnel et des ressources, mais le stage de gestion envisagé aiderait à établir chez eux, les compétences nécessaires. Le SSD possède cependant, parmi ses chefs de Bureaux, un certain nombre de gestionnaires aux excellentes possibilités qui, avec une formation, pourraient se charger des opérations de secteurs particuliers du SSD sans grandes difficultés. Au sein de la nouvelle DES, on pourrait prévoir les Services suivants:

- Echantillonnage et cadres aréolaires
- Enquêtes
- Opérations et programmation informatiques
- Gestion de bases de données

- Les chefs de ces nouveaux Services auraient le temps d'accorder plus d'attention à la gestion et à l'efficacité du fonctionnement intérieur, tandis que les cadres de la Division pourraient consacrer tout leur temps à planifier, à obtenir les ressources nécessaires, à effectuer la coordination avec les autres Directions de la DPAE et à travailler avec les autres organismes du Ministère de l'Agriculture et du Gouvernement et avec les organismes semi-publics et privés. Cette réorganisation offrirait aussi l'occasion toute trouvée de remanier les nombreux Bureaux du SSD, dont certains ont à leur tête des gens qui ne semblent pas avoir fourni ce que l'on attendait d'eux alors que d'autres ont survécu à la conclusion des tâches qu'on leur avait confiées.
- L'amélioration de l'efficacité des prestations de l'assistance technique pour les activités de statistiques et enquêtes. Le conseiller résident auprès du SEF s'est montré admirablement efficace, travaillant sous les ordres, en général, du dynamique et perspicace chef de la DPAE à établir des rapports fructueux avec quelques personnes particulières, avec qui il est en constante interaction. Les statisticiens résidents affectés au SS se sont trouvés à tous points de vue dépourvus de tels rapports. Le conseiller-chef était censé être l'homologue du chef du SSD, lequel ne consacre guère de temps aux opérations techniques de statistique, à la programmation informatique ou à la méthodologie des enquêtes. Il n'est pas expert en ces matières, et il a trop à faire à entretenir le fonctionnement du SSD pour pouvoir travailler en étroit contact avec ses conseillers sur des techniques. Et pourtant, il insiste pour prendre des décisions qui affectent les solutions techniques des problèmes dont il a connaissance. D'autre part, les conseillers résidents n'avaient pas une expérience suffisante de l'assistance technique pour aider

le SSD dans des tâches générales englobant la gestion. La mission d'évaluation estime que pour assurer la réalisation des buts et objectifs du Projet en matière de statistiques et de méthodologie des enquêtes, il faudrait prolonger la durée du séjour du conseiller-chef d'un an au-delà de la date de départ actuellement prévue pour lui. Il faudrait cependant modifier ses consignes et la structure de ses rapports avec ses homologues pour lui permettre de travailler sur une série de problèmes spécifiques de méthodologie en étroite collaboration avec un ou deux des techniciens à un échelon au-dessous du chef du SSD. Si ces techniciens sont chefs de services dans une nouvelle DES, leur statut et leurs compétences en gestion donneront une plus grande portée aux contributions du conseiller-chef. En fait, jusqu'ici, le conseiller chef a offert à un chef de Service des conseils techniques sur des questions qui n'ont pas d'intérêt pour ce dernier. Celui-ci a réagi par l'indifférence. Le conseiller-chef, statisticien et méthodologiste d'enquêtes accompli et expérimenté, devrait être mis en mesure d'offrir des conseils à des gens qui les apprécieront et qui porteront un intérêt professionnel à leur mise en pratique. La mission d'évaluation estime que des progrès suffisants auront été accomplis en matière de statistiques et de méthodologies d'enquêtes d'ici au départ du second conseiller en statistiques, pour que ce dernier n'ait pas besoin d'être remplacé.

- La promotion du SSD à l'échelon d'une Division présente de nombreux avantages, mais il y a un inconvénient sérieux à cette proposition. Une grande partie des problèmes qui gênent actuellement les rapports entre le SSD et le SEE sont communément imputés à l'énergie avec laquelle le SSD cherche à établir son contrôle total sur les données, et par conséquent sa domination sur les autres Services de la DPAE. On dit que le SSD veut complètement régenter l'accès aux données et a par conséquent jalonné pour ses techniciens un territoire qu'il vaudrait mieux laisser à ceux du SSE. Il y aura toujours des motifs de discussions entre un Service Statistique et un Service d'analyse économique sur la question de savoir qui doit faire quoi dans la zone de grisaille s'étendant entre la saisie des données et la programmation linéaire. Un état détaillé des fonctions de chacun et des structures officielles de coopération pour toutes les unités de la DPAE devrait aider à éliminer dans la plupart des circonstances ces rivalités de terrains.
- La question de l'accès aux données a, elle, une toute autre dimension. Le SSD a accepté de permettre au personnel du SEE d'accéder aux données brutes sur ses ordinateurs et en présence de personnel du SSD, qui procédera à toutes les manipulations et groupages que demandera le SEE. Il reste encore à mettre cette attitude de coopération à l'essai, mais la mission d'évaluation espère, avec un optimisme prudent, que le SEE pourra voir les ensembles de données dont il a besoin. En outre, elle estime que la promotion du SSD au rang de Division va suffisamment réduire la tension entre lui et le reste de la DPAE pour qu'à l'avenir, les

questions de ce genre se résolvent avec plus de facilité. Les arguments qui favorisent ce point de vue sont ceux présentés ci-dessus en faveur d'une réorganisation de la DPAE par la création d'une nouvelle Division.

Considérations de locaux

La DPAE se trouve coupée en deux, le SSD étant installé au siège du Ministère, au quartier de la Résidence, tandis que les cadres et les autres Services de la Division se trouvent à 3 km de là, dans le quartier de l'Agdal. Il est certain qu'une ligne téléphonique réservée à l'accès aux données et un programme de courrier électronique contribueraient considérablement à intensifier les communications et à améliorer la gestion, mais ce n'est que quand les deux parties de cette Division se trouveront logées sous le même toit que s'établira l'étroite coopération indispensable pour transformer des questionnaires bruts en solides options de politique générale grâce à une analyse statistique et économique. La DPAE semble prête à faire les plans nécessaires pour une telle réunification.

La mission d'évaluation recommande que la DPAE trouve des locaux dans le complexe du Ministère, même s'il faut pour cela qu'une autre Direction aille s'installer dans l'immeuble de l'Agdal. Le rôle de la DPAE en matière de collecte de données et d'analyse économique pour le compte du Ministère de l'Agriculture exige qu'elle soit logée au siège de ce Département.

POURSUITE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

La mission d'évaluation éprouve une impression très favorable quant à la qualité et à l'efficacité de l'équipe d'assistance technique qui oeuvre sur ce Projet. Les compétences techniques, les connaissances linguistiques et la personnalité de ces conseillers leur ont permis d'opérer un important transfert de technologie et de connaissances à leurs homologues et d'exercer une influence considérable sur la méthodologie des enquêtes, la collecte des données, l'analyse statistique et l'analyse économique, ainsi que sur la formulation des politiques générales au sein de la DPAE. De son côté, la DPAE a commencé à jouer un rôle de plus en plus considérable dans le dialogue relatif aux politiques générales au sein du Ministère, et ce dernier à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans le dialogue relatif à la politique agricole au sein du Gouvernement. Le Projet peut s'attribuer pour une grande part le mérite de cette évolution.

La mission d'évaluation estime cependant que ni en matière de statistiques, ni en matière d'analyse économique, la DPAE n'est arrivée à la capacité institutionnelle indispensable pour assurer à l'avenir la poursuite de ce développement. C'est pourquoi nous recommandons vivement la prolongation des contrats du conseiller économique en chef et du conseiller-chef en statistique, qui est aussi le chef de cette mission d'assistance technique, pendant un an au moins au-delà de la date d'expiration actuelle.

Les détails de notre raisonnement figurent dans les sections du présent rapport d'évaluation qui ont trait aux volets "Statistiques" et "Analyse Economique" du Projet, en même temps qu'un exposé de ce que feraient les conseillers si leur séjour était prolongé. Nous allons présenter ici un résumé de ces arguments, ainsi qu'un ordre de priorités pour les besoins prévus en assistance technique résidente et des conditions qui augmenteront l'efficacité de cette assistance.

Assistance technique en matière de statistiques

Le département américain de l'Agriculture a décidé d'affecter au SSD de la DPAE deux techniciens qui n'avaient pas d'expérience des missions à l'étranger. Ceci a contribué à certains retards et malentendus dans la mise en oeuvre du Projet, mais le chef de la mission d'assistance technique s'est bien familiarisé avec le SSD et son personnel. Il a établi de solides rapports d'homologues avec un certain nombre de chefs de Bureau très compétents du SSD. Le statisticien de la mission d'évaluation estime qu'il subsiste un certain nombre de tâches techniques d'importance cruciale en matière de statistiques, que les Marocains auraient de grosses difficultés à accomplir sans la présence d'un conseiller résident expérimenté (cf. Section IV. A. relative au Volet "Statistiques").

Un certain nombre de chefs de Bureaux ont demandé de manière spécifique à ce que le chef de la mission d'assistance technique reste encore un an auprès du SSD. Le chef de ce Service a d'abord exprimé une

préférence pour une assistance temporaire, mais il a ensuite convenu qu'il restait beaucoup à faire et a demandé à voir un exposé des fonctions qui seraient celles d'une assistance technique résidente prolongée au SSD. Il a convenu que le conseiller résident ferait plus en travaillant de façon continue avec plusieurs des chefs de Bureaux qu'en servant de conseiller au Chef de service du SSD et à l'ensemble du SSD.

La continuation de la présence du chef de la mission d'assistance technique aiderait à assurer la poursuite du soutien fourni par l'USAID et le Département américain de l'agriculture au SSD en organisant et en coordonnant la définition des besoins en missions temporaires d'assistance technique, en recrutant les experts nécessaires et en aidant le chef de service et les chefs des Bureaux à faire de ces experts l'usage le plus profitable. M. Sherman jouerait ainsi un rôle dans la coordination des préparatifs pour la sélection de stagiaires parmi le personnel de la DPAE et leur envoi aux Etats-Unis pour une formation en cycles courts ou longs.

La mission d'évaluation estime que la prolongation du contrat du chef de la mission d'assistance technique est essentielle pour le développement, au sein de la DPAE, de moyens institutionnels permanents de collecte, d'interprétation et de publication de données statistiques exactes et venant à point nommé. Si, pour une raison ou pour une autre, il ne peut pas poursuivre sa tâche en tant que conseiller résident au Maroc, la mission d'évaluation estime qu'il faudrait prévoir pour lui un minimum de quatre séjours par an, d'un mois chacun, pendant les deux années qui suivront son départ, afin d'assurer un certain suivi et de poursuivre la formation du personnel. Cette solution n'est pas aussi satisfaisante qu'une année supplémentaire de présence continue, mais elle est préférable au recrutement d'un remplaçant qui ne serait pas en mesure, en un an, d'établir avec les gens les relations indispensables pour leur assurer une formation efficace en cours de service.

Assistance technique en matière d'analyse économique

Le SEE

Le conseiller-chef résident en économie qui est extrêmement compétent et plein d'expérience a entrepris au SEE et au SP un programme de formation pratique en vue de faire de jeunes agronomes marocains intelligents et dynamiques des économistes agricoles, tandis que leurs collègues préparent des doctorats de troisième cycle et des doctorats d'état aux Etats-Unis. Ce programme est en train de produire des résultats visibles à la DPAE, mais ces jeunes agronomes ont encore beaucoup à faire avant de pouvoir être considérés comme des économistes.

La DPAE fait souvent appel à l'économiste-chef et à ses homologues du SEE et du SP pour des conseils et une analyse des questions économiques avant d'entreprendre un dialogue de politique générale avec les cadres supérieurs du Ministère et les représentants d'autres départements du Gouvernement et d'organismes donateurs. Les chefs des Divisions de la DPAE ont commencé à compter sur l'Economiste-chef pour vérifier le travail de ses homologues, avant de l'accepter. Ce conseiller a exprimé

la crainte légitime et justifiable de voir s'installer une dépendance vis-à-vis de ses compétences, surtout à la DPAE, où le chef de la Division l'apprécie beaucoup.

La mission d'évaluation apprécie les sentiments de l'économiste-chef, mais que, pour l'instant, le SAE possède très peu d'aptitudes à l'analyse économique parmi ses chefs de Services et de Bureaux et ses cadres. La poursuite de l'instruction en cours de service permettra à certains de ses homologues de produire des analyses utiles avec beaucoup moins de surveillance et de direction de sa part. La mission d'évaluation encourage l'économiste-chef à introduire dans son programme d'instruction des éléments d'analyse qualitative pour développer chez ses homologues une aptitude à fournir à leurs supérieurs des conseils utiles au moment voulu.

L'économiste-chef a fait un effort manifeste pour souligner le travail accompli par ses homologues au cours de réunions avec leurs chefs de Divisions et pour faire comprendre à ces derniers combien ces homologues sont excellents. Mais les chefs de Divisions ont le sentiment, d'ailleurs justifié que sans lui, désormais leur expérience et leurs compétences en analyse ne leur permettraient pas de faire face aux besoins de la DPAE. En outre, ils craignent que s'il part maintenant avant de leur dispenser un supplément d'instruction et avant le retour des Etats-Unis des premiers diplômés d'économie agricole, le SEE et le SP n'arrivent pas à se donner les moyens institutionnels de pratiquer des analyses économiques.

La mission d'évaluation estime que la prolongation d'un an AU MINIMUM de la mission de l'économiste-chef est absolument essentielle pour donner à la DPAE les moyens institutionnels de réaliser des analyses économiques. Sa présence prend une importance supplémentaire maintenant que la DPAE est chargée d'observer le déroulement du prêt de la Banque Mondiale pour la refonte du secteur agricole (ASAL II).

Des crédits devront être débloqués pour qu'il puisse venir faire des séjours périodiques après la fin de sa mission de longue durée, afin d'aider les diplômés en économie rentrant des Etats-Unis à appliquer leurs connaissances aux réalités de l'environnement de la politique générale marocaine. Le financement de la prolongation de la présence du conseiller-chef au Maroc devra constituer la priorité No. 1. Cependant, s'il décide de ne pas rester, la mission d'évaluation recommande de ne pas lui chercher de remplaçant. En un an, le nouveau conseiller, quelles que soient ses qualités ne pourraient pas plonger assez avant dans l'économie marocaine pour fournir les apports analytiques nécessaires.

LE SP

L'économiste-chef actuel estime qu'il passe à peu près 20 à 25% de son temps avec le personnel du SP et du SEEP à fournir le même type de directives et d'instruction en cours de service qu'à ses homologues du SEE. L'USAID a l'intention de faire venir en mission de longue durée un conseiller en planification et économie qui devra travailler directement avec la Division de la Planification (DP) de la DPAE pendant deux ans à compter de janvier 1988. Personne ne semble encore savoir exactement ce qu'il va faire, en dehors de la fourniture de conseils et d'instruction

en cours de service en matière de planification et d'économie. Si l'économiste-chef ne prolonge pas sa mission, ses fonctions se chevaucheront avec celles du nouveau conseiller résident pendant à peu près sept mois. L'USAID et la DP comptent définir plus clairement le rôle du nouveau conseiller pendant la période d'un ou deux mois qui suivra son arrivée.

Enfin, la FAO fournit à la DP depuis deux ans. Son conseiller résident est sur le point de partir, mais les missions temporaires d'assistance technique vont continuer. La DP a adopté un certain nombre de modèles de planification de la FAO (par exemple pour l'élevage et pour les graines oléagineuses) et est déjà très avancée dans l'utilisation des techniques enseignées par la FAO. Les rapports du nouveau conseiller avec le projet de la FAO devront également être clairement définis avant son arrivée. Le conseiller résident de la FAO se félicite de l'arrivée de ce nouveau conseiller et a contribué à l'élaboration d'une première version de ses consignes. On espère aussi que la FAO se tiendra en étroit contact avec l'USAID et la DP pour mettre au point les décisions définitives sur ce que va faire le nouveau conseiller.

La mission d'évaluation estime que le nouveau conseiller résident pourra fournir d'utiles prestations qui justifieront la dépense qu'il représente et ce, à certains conditions bien précises:

Il devra posséder des compétences en analyse qualitative aussi bien que quantitative. C'est sur les compétences d'ordre qualitatif qu'il faudra particulièrement se baser pour le choix d'un candidat. La DPAAE n'a pas besoin d'un autre expert en informatique.

Il va falloir immédiatement rédiger un exposé précis de ses fonctions. Ceci aidera à sélectionner des candidats pour ce poste.

Etant données les servitudes de durée du Projet, une bonne connaissance du français devra être une condition préalable à toute sélection, ainsi qu'une expérience des missions à l'étranger dans des domaines apparentés aux politiques générales.

Des dispositions devront être prises immédiatement par le SP et le SEE en vue de leur collaboration, afin que les deux services puissent profiter à la fois des compétences de l'économiste-chef et du nouveau conseiller. Il faudra encourager l'économiste-chef à beaucoup travailler avec le personnel du SP, de même qu'il faudra que le nouveau conseiller seconde l'économiste-chef dans ses travaux avec le SEE pendant qu'ils seront ici tous les deux, et qu'il continue ces travaux après le départ du conseiller-chef.

Il faudra établir dès que possible une différenciation adéquate entre le rôle du conseiller du Projet et celui de la FAO.

La mission d'évaluation estime que si l'on ne trouve pas tout de suite de candidat adéquat, ce poste devra rester vacant jusqu'à ce qu'on trouve la personne dont le profil conviendra. Entre temps, la

mission d'assistance technique auprès du SP et du SEEP, sous les ordres de l'économiste-chef, pourra entamer le processus d'institutionnalisation des compétences en analyse économique au sein de la DP.

Si la mission d'assistance technique venait à se trouver à court de crédits, la mission d'évaluation estime que la prolongation des contrats des conseillers actuels représenterait une mise de fonds plus rentable que le recrutement, la préparation et l'intégration d'un nouveau conseiller résident.

SOUTIEN FOURNI PAR LE DEPARTEMENT AMERICAIN DE L'AGRICULTURE

ET L'USAID

Le NASS et l'OIOD du Département américain de l'Agriculture, ainsi que l'USAID/Maroc ont généralement fourni un soutien adéquat à ce projet. Il y a eu un certain nombre de circonstances dans lesquelles un meilleur soutien aurait aidé la mission d'assistance technique à travailler de façon plus efficace mais, dans l'ensemble, la mission d'évaluation estime que le titulaire du contrat et l'USAID ont fait le nécessaire pour permettre à la mission d'assistance technique de cheminer vers la réalisation de ses objectifs.

Soutien du Département américain de l'Agriculture

Le NASS a nommé aux deux postes de conseillers résidents du SSD des membres de son personnel qui ne possédaient aucune expérience de missions à l'étranger, pas même à titre de consultants temporaires. L'un d'eux a été mis à la tête de la mission. Il avait passé plus de vingt ans dans l'atmosphère très réglementée, efficace, soucieuse de perfection en matière de statistiques, qui règne au NASS, et n'était pas préparé pour la situation qu'il a trouvée à la DPAE. Fort heureusement, le haut niveau de compétence technique des conseillers du NASS a compensé dans une large mesure leur manque d'expérience de l'assistance étrangère.

Une fois installés, le conseiller-chef et son collègue ont extrêmement bien réussi à s'adapter à la vie mouvementée de la DPAE mais leur manque d'expérience a entraîné au début quelques malentendus et une certaine inefficacité.

L'OIOD, lui, a recruté hors de ses propres effectifs un économiste de haut niveau, expérimenté et extrêmement capable, qui a très bien réussi à la DPAE.

Le NASS et l'OIOD semblent avoir tous deux fourni un bon soutien à la mission résidente, en organisant des missions temporaires d'assistance technique et en faisant la coordination des cycles longs et courts d'études aux Etats-Unis. Le NASS a assuré la continuité de ses relations avec le projet en postant des agents de liaison à Washington pendant de longues périodes. L'OIOC n'a pas fait aussi bien dans ce domaine, changeant plus fréquemment d'agents de liaison.

Le Bureau de formation de l'OIOD s'est particulièrement bien acquitté de sa tâche en faisant venir des cadres de la DPAE aux Etats-Unis pour suivre des stages.

Enfin, l'un des objectifs de l'Accord de Soutien était d'établir et d'entretenir des liens de jumelage entre le Département de l'Agriculture et la DPAE. Ces liens ne semblent pas s'être développés aussi vite qu'on l'espérait. La mission d'évaluation espère que la mission d'assistance technique et le Département américain de l'Agriculture vont consacrer le temps et les efforts nécessaires à favoriser l'établissement de ces liens si souhaitables.

Soutien de l'USAID

L'USAID/Maroc a fourni un constant soutien à ce Projet et a construit à l'échelon du pays un programme intégré dans lequel un certain nombre de projets s'entraident en vue d'atteindre leurs objectifs respectifs. L'Etude des Prix et Incitations oeuvre en étroit contact avec la DPAE et compte sur son personnel et ses installations pour réussir dans ses tâches. Le projet ENVISAGE de réforme de la commercialisation des céréales se servirait aussi des moyens institutionnels de la DPAE afin de rassembler des statistiques rapidement et exactement et de réaliser des analyses économiques pour guider les choix de politique générale.

L'USAID a établi et entretenu des contacts amicaux avec les dirigeants marocains de la DPAE et a fait en sorte que les Responsables des Projets continuent dans cette voie. Le Responsable actuel est sur ce projet depuis août 1985. Son prédécesseur menait le projet depuis ses débuts. Tous deux ont été des économistes agricoles et se sont sérieusement intéressés à l'action menée dans le cadre de ce Projet: ils en sont venus en même temps à s'y sentir très attachés.

Le Projet a généralement joui de ressources suffisantes et, une fois que les malentendus du début avec le Département américain de l'Agriculture se sont dissipés (il a fallu malheureusement un an pour cela), les relations avec le titulaire du contrat d'assistance technique se sont déroulées sans heurt.

Il y a cependant un certain nombre de questions qui méritent d'être examinées. Le Projet a été conçu par un statisticien et la plupart des ressources sont allées à son volet "Statistiques". Mais la mission USAID s'intéressait, elle, à l'analyse économique. Il en a résulté un certain découragement chez les conseillers résidents en statistique, qui ont le sentiment que l'USAID est indifférente à leurs problèmes et aux améliorations qu'ils essaient d'apporter au SSD. L'USAID a pris l'habitude de communiquer directement avec l'économiste-chef sans en aviser le chef de la mission d'assistance. Ce problème a dégénéré en crise lorsqu'il s'est agi de la question des congés aux Etats-Unis pour les conseillers résidents. Ces derniers sont tous venus au Maroc dans le cadre de contrats similaires, croyant comprendre qu'ils auraient un congé aux Etats-Unis entre la seconde et la troisième année de leur séjour ici. Mais le conseiller économique a été le seul à se voir accorder un tel congé. L'effet de cette situation sur les conseils en statistique a été, comme on pouvait s'y attendre, fort malheureux.

La DPAE et la mission d'assistance technique ont considéré l'exercice de modification du Projet qui a eu lieu en 1986-1987 et a eu pour résultat l'Avenant de janvier 1987 à l'Exposé du Projet comme une intrusion unilatérale de l'USAID. Elles estiment que l'USAID s'est fort peu intéressée à leur point de vue sur l'avenir du Projet et sur l'affectation des ressources restantes et n'en a guère tenu compte.

L'intérêt que porte l'USAID à ce Projet a également conduit à quelques malentendus au sein même de la mission USAID. Les gens de l'USAID n'ont pas toujours tenu le Responsable des Projets au courant de leurs conversations avec la DPAE et la mission d'assistance technique. Ceci fait que les marocains recevaient des messages peu clairs sur les intérêts et les priorités

de l'USAID. Les marocains se sont également plaints de ne pas avoir assez de contacts informels réguliers avec le personnel de l'USAID. Ils éprouvent beaucoup de respect et de sympathie pour l'actuel Responsable des Projets, mais ils aimeraient le voir venir plus souvent à la DPAE, tout simplement pour bavarder, s'entendre dire comment vont les choses et voir par lui-même quels problèmes se posent.

L'USAID a réussi à encourager le recours à des consultants marocains pour le Projet, comme c'est le cas pour le staticien qui aide actuellement à l'élaboration des questionnaires. Ces consultants ont fourni d'excellentes présentations grâce à leur connaissance du Gouvernement et du pays, et ils ont aussi permis au Projet de réaliser de sérieuses économies. La DPAE apprécie le désir de l'USAID de faire appel à des consultants marocains et la mission d'évaluation encourage à la poursuite de cette pratique.

L'USAID demande à la mission d'assistance technique de lui fournir tous les quinze jours des rapports sur l'état d'avancement des travaux. La mission d'évaluation estime que le contenu de ces rapports a peu d'intérêt et la mission d'assistance technique trouve qu'ils constituent pour elle un fardeau pénible. Elle dit n'avoir jamais reçu de réaction à ses rapports de quinzaine et en recevoir fort peu pour ses rapports trimestriels - quant à ces derniers, la mission d'évaluation a constaté qu'ils étaient de bonne qualité et tout-à-fait utiles. La mission d'évaluation recommande cependant que ces rapports se préoccupent plus des questions de mise en oeuvre, en analysant les problèmes actuels et ceux qui sont prévus, et en proposant des solutions. Elle préconise de renoncer aux rapports de quinzaine et conseille de tenir des réunions officielles de travail après la soumission de chaque rapport trimestriel pour étudier celui-ci.

La mission d'évaluation a vu beaucoup de projets de l'AID au cours de sa carrière. En dépit des problèmes ci-dessus, nous estimons que le soutien de l'USAID à ce projet a été excellent. Une meilleure coordination au sein de l'USAID et une définition plus claire des priorités de la mission d'assistance technique ferait beaucoup pour résoudre les petits problèmes de soutien qui se posent.

La mission d'évaluation espère que le Projet ne sera pas victime de ce qu'elle appelle l'OPS ("le syndrome des vieux projets") lorsque l'actuel Responsable des Projets partira, dans environ six mois d'ici. Il arrive trop souvent que le personnel de la Mission USAID se désintéresse quelque peu de projets qui arrivent en fin de parcours. S'il ne reste plus de tâches de conception à accomplir, si aucune modification importante n'apparaît nécessaire, les Responsables des Projets préfèrent souvent se consacrer à des entreprises qui ont des chances de contribuer plus à leur avancement et à leur stature au sein de l'USAID plutôt que de consacrer du temps et de l'énergie à assurer la réussite de projets que leurs prédécesseurs leur ont laissés en héritage.

Ceci peut vouloir dire que les projets en cours qui ont besoin d'un nouvel apport de ressources ne l'obtiennent pas, que les missions d'assistance technique ont le sentiment de ne pas obtenir tout le soutien dont elles ont besoin dans leurs entretiens avec leurs homologues, que les Marocains ont le

sentiment de ne plus pouvoir obtenir d'aide et cessent d'essayer de réaliser des perfectionnements qui exigent la continuation de ce soutien. Ce "syndrome" représente un danger réel lorsque la mode change à l'USAID. Les projets pour la construction d'institutions dans le secteur public ne font plus aujourd'hui l'objet d'un grand engouement. Il faudra que la mission d'assistance technique et la DAE se battent pour entretenir à son niveau actuel dans les années qui viennent l'intérêt de l'USAID vis-à-vis de ce Projet. Il faudra que le Département américain de l'Agriculture les aide dans cette lutte s'il veut voir le Projet donner toute la mesure de ses possibilités.

FRAIS FIXES, ET STATISTIQUES CORRESPONDANT A LA DEMANDE

Les frais fixes sont moins préoccupants pour le Projet 0182 que pour beaucoup d'autres projets de développement institutionnel en Afrique. Le Projet n'a recruté aucun personnel sur ses propres fonds, n'a pas de frais de location ni d'électricité et autres services publics pour ses installations. Il a cependant acquis et installé un matériel moderne coûteux d'informatique et de traitement de photographies aériennes, qui exigera de l'entretien, des fournitures et, en fin de compte, un remplacement lorsque le Projet sera venu à expiration. Les projections actuelles de la demande qui s'adresse à ces matériels indique qu'il y aura peut-être une capacité excessive, surtout au laboratoire photographique.

L'incidence économique des frais périodiques fait l'objet d'un examen dans une autre section du présent rapport, mais une approche institutionnelle aidera peut-être aussi à trouver des solutions.

Actuellement, la DPAE, et en particulier le SSD, sont en train de mener une campagne annuelle d'enquêtes sur échantillons et de collectes de données secondaires (par exemple les récapitulatifs du SEE sur le commerce) destinées à un public pré-déterminé qui peut, ou non, avoir besoin de ces données sous la forme où elles sont fournies. Il existe des voies non officielles pour connaître la réaction des utilisateurs des données, mais elles remplissent leurs fonctions de façon sporadique et non systématique, par des contacts personnels, des rencontres de couloirs, des réunions mondaines où les cadres de la DPAE rencontrent leur "clientèle".

La DPAE semble constituer un exemple classique de "statistiques orientées sur l'offre", où ceux qui rassemblent les données décident de quoi leurs clients ont besoin et le leur fournissent. Pour jouer le rôle décisif auquel aspire la DPAE dans l'élaboration de la politique générale, il faudra que le SSD et le SEE s'attachent à réaliser des collectes et analyses de données correspondant à la demande. L'organisation de mécanismes permettant de connaître la réaction des utilisateurs, et de réunions régulières avec les consommateurs de statistiques et d'analyses économiques contribuera à établir la DPAE au coeur du dialogue sur la politique agricole du Gouvernement Marocain. Ce sera aussi un premier pas de fait vers la création d'un moyen de produire les revenus indispensables pour poursuivre à longue échéance les réalisations du Projet.

Actuellement, le Ministère se voit allouer par le Gouvernement un budget annuel qui tient compte des dépenses à prévoir pour les études et enquêtes que la DPAE devra réaliser dans le cadre des plans quinquennaux et annuels. Ceci correspond à une contribution annuelle aux frais de la DPAE fournie par les Directions techniques du Ministère qui consomment les rapports statistiques et économiques de la DPAE. Cependant, ces mêmes organismes demandent souvent au cours de l'année un complément d'études non prévu au budget et la demande des produits de la DPAE hors du Ministère est, dans tous les sens du mot, illimitée.

Si elle pouvait organiser un dispositif licite qui lui permettrait de faire payer ses services aux gens qui n'appartiennent pas au Ministère de l'Agriculture, tout comme le Département américain de l'Agriculture fait payer ses services à des clients comme l'USAID, la DPAE pourrait avoir des revenus qui couvriraient au moins en partie ses frais de fonctionnement, d'entretien et, en fin de compte, de remplacement du matériel moderne qu'elle utilise actuellement et dont dépend sa capacité en tant qu'institution. La réglementation actuelle du Gouvernement rend cette opération très difficile. Si la DPAE vendait ses services ou ses produits, l'argent irait au Trésor et ne serait probablement pas disponible pour couvrir les frais de la DPAE.

Une étude complète de la possibilité de faire payer les produits et services de la DPAE par les gens qui n'appartiennent pas au Ministère de l'Agriculture pourrait aider à manoeuvrer un peu pour obtenir une modification de la réglementation de façon à permettre ce genre d'opérations. Cette étude devra porter en particulier sur:

- les mécanismes de contrôle des revenus
- les marchés possibles pour les différents produits et services
- les mécanismes d'échange et de vente au comptant
- les clients qui continueront à obtenir des prestations gratuites
- les mécanismes permettant de définir les priorités entre les demandes de produits et services de la DPAE.
- les rapports avec les consultants du secteur privé qui risquent de se trouver en concurrence avec la DPAE dans certains domaines.
- l'échelon auquel les fonds seront recus et utilisés: Direction, Service, Bureau?

Voici quelques-uns des produits et services que la DPAE pourrait vendre hors du Ministère:

- Développement et agrandissement de photographies aériennes
- Cartographie et affichage numérique
- Etudes, et accès à des séries de données sélectionnées

non confidentielles
publications
temps d'ordinateur
études et enquêtes spéciales
accès à la base de données agro-économiques

La mission d'évaluation recommande d'entreprendre les premiers éléments d'une recherche sur cette possibilité de couvrir les frais périodiques du Projet dans le contexte d'une étude préparatoire destinée à déterminer les clients et les collaborateurs éventuels de la base de données agro-économiques que la DPAE va commencer à établir progressivement dans les quelques années qui viennent.

LE CENTRE DE DOCUMENTATION

Le supplément à l'exposé du Projet, qui date de janvier 1987, indique que le Projet va devoir aider la DPAE à créer:

A des fins de recherche et de consultation d'ouvrages, un centre perfectionné destiné à abriter et conserver des documents tenus à jour sur les méthodologies d'évaluation des projets, d'analyse économique et de statistiques etc....à la DPAE.

Le projet a prévu des crédits de 70.000 dollars à cette fin. En 1987, le Département américain de l'Agriculture a envoyé un consultant en mission temporaire à Rabat pour étudier les installations actuelles et proposer des options pour la création d'un centre de documentation à la DPAE. Cet expert a noté l'existence d'un Centre National de Documentation (CND), a recommandé des méthodes pour coordonner la mise en catalogue et en micro-fiches des documents avec le CND, et a proposé trois options pour la DPAE.

La mission d'évaluation souscrit aux recommandations du consultant du Département américain de l'Agriculture et préconise ce qui suit:

Il devra être établi au sein de la DPAE une bibliothèque contenant des revues spécialisées au fur et à mesure de leur parution et des livres de documentation générale sur l'économie, les statistiques et la planification agricole.

Cette bibliothèque devra se trouver au siège de la DPAE à l'Agdal dont l'accès est facile.

Le SEE devra être chargé de la gérer, car c'est lui qui s'intéresse à la plus vaste gamme de disciplines. Chacun des Services de la DPAE devra recevoir une partie du budget annuel des achats et proposer à la direction des journaux et titres en vue d'abonnements et d'achats. Le SEE serait chargé d'obtenir les publications du Ministère de l'Agriculture et d'autres Départements du Gouvernement pour la bibliothèque.

La formation d'un bibliothécaire en cycle long devra être changée en une formation en économie, ou en économie agricole. Un titulaire de diplômes universitaires recruté sur place pourrait être formé en cours de service, ou suivre un stage pour apprendre à faire fonctionner une installation modeste pour la DPAE.

Le projet devra affecter une somme de 10.000 dollars pour la mise en route de cette bibliothèque, puis 5.000 dollars par an à la DPAE pour les abonnements et achats pendant la durée du Projet.

La mission d'évaluation ne voit pas nécessité d'un dispositif de micro-fiches à la DPAE. Les dispositifs du CND suffisent et une mise préalable en catalogue des documents de la DPAE par le CND résoudrait le problème des retards dans le retour des documents qui seraient envoyés pour être mis en micro-fiches.

LA BASE DE DONNEES AGRO-ECONOMIQUES

L'avenant de janvier 1987 à l'exposé du Projet indique que le Projet devra développer les moyens de:

informatiser la série de données physiques et économiques utilisées par la DPAE. Ce dispositif, intégré dans d'autres dispositifs du Ministère de L'Agriculture, permettra d'accéder à des données agricoles à jour (p. 18)

En mai 1987, un consultant appartenant au Service de Vulgarisation du Département américain de l'Agriculture est venu à Rabat évaluer la possibilité d'installer la base de données agro-économiques et établir les méthodes à suivre afin d'entreprendre les travaux. La mission d'évaluation souscrit aux recommandations de cet expert et préconise de prendre les premières mesures le plus tôt possible.

La base de données peut jouer un rôle de la plus haute importance pour mettre la DPAE à même de mieux satisfaire les demandes du Ministère de l'agriculture, du reste du Gouvernement et d'autres entités en vue d'obtenir des analyses statistiques et économiques relatives au secteur agricole. La mission d'évaluation propose que le Département américain de l'Agriculture ou l'USAID/Maroc fasse venir dès que possible au Maroc des experts qui collaborent avec le chef du SSD pour:

faire l'étude de tous les organismes publics, semi-publics et privés qui, au Maroc rassemblent des statistiques. Cette étude devra comporter une collecte d'information sur la façon dont les données sont recueillies, à quel point elles sont fiables, avec quelle fréquence elles sont présentées dans des rapports et surtout comment elles sont présentées. On espère qu'une partie de celles qui seront nécessaires pour la base de données pourront être trouvées sur des bandes informatiques ou des disquettes.

faire l'étude de tous les utilisateurs éventuels de rapports produits à la base de données, établir un ordre de priorité pour la saisie des ensembles ne provenant pas de la DPAE et leur mise en mémoire sur la base de données. Cette estimation de la demande de données et d'analyses devra constituer le document primordial de planification pour le développement progressif, par la suite, de la base de données.

La base de données devra être de dimensions modestes au début, et être programmée de telle façon que l'on puisse facilement l'élargir par étapes selon les directives du plan basé sur la demande. La programmation de la base de données devra aussi, dans toute la mesure du possible, être compatible avec les autres sources de données informatisées du Maroc, afin de faciliter les tâches de saisie.

La mise en mémoire de données non informatisées dans la base de données devra être entreprise avec prudence à cause des frais et des risques d'erreurs lorsqu'il faut retranscrire d'importants tableaux.

La mission d'évaluation recommande vivement de situer la base de données au SSD, où il ya le plus de chance de trouver les compétences nécessaires pour la faire fonctionner.

Le projet devra programmer l'assistance temporaire nécessaire et l'instruction à dispenser sur place et ailleurs pour préparer les techniciens du SSD à programmer et à élargir la base de données selon les plans établis au cours de l'étude de l'offre et de la demande envisagée plus haut. Ces missions temporaires détermineront la nécessité d'accroître la capacité de traitement et de mise en mémoire informatique du SSD pour satisfaire les besoins de la base de données.

Le Gouvernement Marocain peut faire la démonstration de l'intérêt qu'il porte à la base de données en autorisant la DPAE à recruter pour le SSD le personnel nécessaire de saisie et de programmation.