

PN-ABL-338
ISN 77396

Evaluation des Programmes Urbains de l'AID au Maroc

Méthodologie de l'Etude et Plan de Travail

Prepared by:

Mona Serageldin
Unit for Housing and Urbanization
Harvard University Graduate School of Design

Consultant to ICMA
Under Contract # PDC-1008-00-9091

for:

U.S. Agency for International Development

November 1991

- 1 -

Evaluation des programmes urbains de l'AID au Maroc Méthodologie de l'étude et plan de travail

Méthodologie

Nature de l'évaluation.

Contrairement aux évaluations rétrospectives des projets, les programmes urbains soutenus par l'AID et qui font l'objet de cette étude ont lancé des activités qui sont en cours et dont les résultats ne se manifestent pas encore dans toute leur ampleur ; d'où la nécessité de développer une méthodologie de travail qui se fonde sur :

1- La documentation du secteur au niveau macro et micro en vue de :

1) cerner l'évaluation des changements intervenus dans l'environnement des opérations et en particulier les facteurs ayant trait aux politiques sectorielles.

2) définir les paramètres nécessaires au calcul des indicateurs de l'impact économique des activités et de la rentabilité des ressources allouées aux opérations en cours.

2- La documentation de l'expérience d'opérations précédentes ayant atteint un degré de maturité suffisamment avancé pour permettre une perception plus précise des impacts. Les paramètres dégagés serviront de base pour une projection des résultats anticipés après l'achèvement des travaux.

3- Le développement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'évaluer :

1) la mesure dans laquelle les actions menées ont atteint les objectifs visés par les programmes.

2) la mesure dans lesquelles les activités lancées par les programmes contribuent aux objectifs visés par les nouvelles initiatives de l'AID.

A - Rapport sur le contexte général dans lequel s'insèrent les programmes urbains soutenus par l'AID. Analyse du secteur de l'habitat au Maroc (1985-1991).

- Evolution du niveau et type d'investissements des secteurs privé et public dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme

- Evolution des investissements au niveau du gouvernement et des collectivités locales

- Place de l'investissement dans le secteur du logement en rapport avec l'économie nationale (secteur formel et informel)
- Tendances nouvelles qui résultent des programmes de décentralisation et d'encouragement du secteur privé
- Impacts économiques de l'investissement dans le secteur urbain : (emplois et revenus)
 - . travaux publics
 - . construction de logements
 - . production et vente des matériaux de construction
 - . activités tertiaires
- Composante devises étrangères dans le secteur logements
- Financement du logement
 - . conditions de mobilisation des ressources en vue de la construction des logements par les ménages
 - . contribution des travailleurs marocains à l'étranger

B - Impacts des programmes urbains soutenus par l'AID

Impacts généraux

- Remise en cause des pratiques existantes
- Initiation de stratégies d'investissement efficaces et soutenables
- Elimination des déséquilibres des montages économiques en assurant le recouvrement des coûts.

Impacts sur la livraison des services municipaux

- Responsabiliser les municipalités et axer leur champ d'action sur la production des infrastructures structurantes
- Elaboration de modalités d'intervention capables de promouvoir la participation du secteur privé au financement des infrastructures
- Travailler à travers les institutions locales appuyées par l'assistance technique nécessaire.

Impacts sur la production de l'habitat par les couches aux revenus limités

- Créer des mécanismes pour assurer une production soutenable de terrains viabilisés
- Amélioration des capacités de gestion du développement urbain au niveau des collectivités locales
- Créer des mécanismes pour encourager les initiatives privées dans un cadre réglementaire.

Le tableau suivant présente un premier canevas des impacts des différents volets des programmes d'après les catégories retenues pour l'évaluation. Leur quantification fera ressortir d'une manière précise le degré de réalisation des objectifs énoncés en tenant compte des modifications apportées aux priorités d'action et aux stratégies d'intervention depuis le lancement des programmes.

C - Contribution des programmes aux objectifs visés par l'AID.

Le bilan des impacts des programmes dressé par l'étude permettra de mettre en lumière la contribution des programmes aux objectifs visés par les nouvelles initiatives de l'AID et les orientations qui en découlent. Les impacts seront regroupés en fonction de 4 grands thèmes:

- Apports au développement économique
- Apports au renforcement des institutions et des structures participatives décentralisées
- Apports à la gestion de l'environnement
- Apports à l'amélioration du cadre de vie et au développement des ressources humaines.

Les recherches et les enquêtes menées par l'équipe se concentreront plus particulièrement sur les impacts économiques et institutionnels des activités qui sont moins bien documentés par les études existantes que les aspects physiques et sociaux.

La définition des indicateurs tiendra compte des spécificités locales ainsi que des limites imposées par une évaluation avant la maturité des sites.

3A

Catégories d'Impacts

Volets des programmes	Gestion de l'investissement en infrastructures urbaines	Sensibilisation des différents acteurs	Attitudes des institutions financières relatives aux prêts accordés aux ménages à revenus limités	Gestion et financement des services d'assainissement	Participation du secteur privé dans le développement	Caractère démonstratif du projet pour d'autres opérateurs urbains
PDU Tetouan Restructuration	<ul style="list-style-type: none"> - Epurer et élargir l'assiette foncière - Modalités de mise en place d'opérations complexes 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts rapportés aux avantages - Amélioration des conditions d'habitabilité du logement - Augmentation des valeurs foncières 	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de solutions pour surmonter les blocages juridiques et l'inefficacité des instruments existants 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des valeurs foncières et extension du recouvrement de la de la fiscalité locale 	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration du parc logement - Remboursement du coût des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> - Indirectement à travers la DCL - Aspect limitatif des coûts et dépenses engagés
Prévention	<ul style="list-style-type: none"> - Recouvrement des coûts - Système de péréquation - Elimination des subventions 	<ul style="list-style-type: none"> - Visibilité et qualité de la production - Avantages du cadre réglementaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Négociation par DCL ou la municipalité pour assouplir les procédures et les conditions d'accès aux prêts dans le cadre d'un projet localisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration du développement dans la fiscalité locale 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du parc logement - Remboursement du coût des infrastructures du site 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulation de différents projets dans le cadre d'un montage solvable et équilibré - Approches intéressant directement les ERACs
Aménagement Concerté	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de l'intervention - Répercussion des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en évidence les avantages comparativement aux coûts et risques de l'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition de procédures dans le cadre d'un montage financier 	<ul style="list-style-type: none"> - Financement répercuté sur les acquéreurs à travers les différents opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenariat Municipalité et secteur privé avec intégration des occupants sur le site 	<ul style="list-style-type: none"> - Intérêt au niveau des administrations centrales - Habitat, Urbanisme, Collectivités locales
Equipement hors-site	<ul style="list-style-type: none"> - Procédures de financement et de recouvrement des coûts - Rationalisation de l'accès au financement FEC 	<ul style="list-style-type: none"> - Avantages immédiats pour la ville et intérêt à long terme pour le développement local 		<ul style="list-style-type: none"> - Intégration des équipements hors-site dans les projets de développement urbains - Redéfinition de l'échelle de la récupération des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> - Financement répercuté sur les opérateurs dans un secteur 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation du FEC - Changement d'approche intéressant les municipalités
Assistance Technique Municipalité ANHI	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise et gestion du développement urbain - Amélioration des capacités de gestion financière - Renforcement des capacités techniques - Renforcement des moyens institutionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration de nouvelles approches - Appui aux changements d'approche 			<ul style="list-style-type: none"> - Conception et montage de projets intégrés 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des capacités de replication et de gestion décentralisée (antennes régionales)

1) Des indicateurs qualitatifs permettront d'évaluer les résultats perceptibles de l'évolution des systèmes visés.

- réorientation des politiques sectorielles.
- modification de modalités d'intervention.
- renforcement des institutions et des structures participatives décentralisées.

2) Des indicateurs quantitatifs donneront une perspective sur les dimensions des apports économiques. Le niveau de détail de l'analyse reflétera l'exactitude des estimations du coût des opérations et la fiabilité des projections d'impacts.

Les estimations des indicateurs (taux, ratios etc...) indiqueront les fourchettes prévisibles à l'achèvement des travaux pour permettre de situer la limite inférieure par rapport à un seuil plancher établi pour chaque indicateur.

Le diagramme qui suit illustre schématiquement les différentes composantes de l'étude des impacts économiques et l'estimation des flux monétaires et de l'emploi générés par les opérations menées. Une attention particulière sera apportée à l'estimation de:

- la place et l'importance du secteur informel dans l'économie marocaine
- l'importance de l'infrastructure comme soutien au développement de micro-entreprises et d'activités informelles diverses.
- l'emploi et les revenus générés dans le secteur BTP structuré et non structuré à travers les différentes opérations soutenues par les programmes.

Les études de cas : TAZA, LARACHE et TETOUAN fourniront les données statistiques qui serviront de base à la quantification de l'impact économique des projets. D'autre part, les enquêtes menées auprès des activités type sélectionnées indiqueront l'importance relative accordée aux différentes composantes de l'infrastructure mise en place par les petits entrepreneurs, les propriétaires et les travailleurs exerçant des activités dans les zones couvertes par les projets et mettront en lumière leur rôle catalyseur.

Etudes de cas : TAZA, LARACHE, TETOUAN

Enquêtes sur les activités. (TAZA, LARACHE, TETOUAN)

Eléments à couvrir.

- . localisation des activités
- . date de création des unités localisées
- . catégories d'activités
- . secteurs et processus de fonctionnement
- . nombre d'emplois
- . capitaux engagés
- . provenance des ressources
- . contribution des TME
- . évolution progressive:
 - échelle et processus de production
 - investissements et création d'emplois
- . importance accordée aux infrastructures mises en place
- . caractéristiques de la main d'oeuvre y compris la localisation et le type d'emploi précédent.

Enquête ménages (LARACHE, TETOUAN)

Eléments à approfondir:

- . mobilisation des ressources
- . capitaux engagés
- . provenance des ressources
- . contribution des TME
- . engagement progressif des fonds mobilisés
- . processus de valorisation des lots y compris des logements à l'étage et des commerces RDC (taux actuels)
- . transactions immobilières, revente des lots et évolution des prix
 - lots non valorisés
 - lots valorisés
 - logements à l'étage

D - Cadrage fourni par le bureau de l'A.I.D.

- 1) qualité de la préparation, des études et de l'assistance technique
- 2) lancement et suivi de l'exécution des opérations
- 3) changements intervenus dans les objectifs des programmes
- 4) adaptation des stratégies d'intervention
- 5) contraintes juridiques et institutionnelles
- 6) délais et contournement des blocages
- 7) gestion et coordination
- 8) procédures d'octroi des ressources
- 9) modifications apportées aux opérations en cours de réalisation
- 10) causes et correction des problèmes identifiés.

Plan de Travail

Suite aux réunions tenues à Rabat la semaine du 28 Octobre au 5 Novembre 1991 un plan de travail a été élaboré avec une répartition des tâches entre les membres de l'équipe. Des termes de référence, ci-joints, ont été rédigés avec les consultants marocains sélectionnés pour mener les études de contexte macro et micro économiques et les enquêtes socio-économiques.

En réponse à la requête du directeur de la mission USAID au Maroc un document de travail contenant certaines données et une estimation préliminaire des indicateurs permettant de juger de l'impact des programmes sera fourni à la mission avant le 20 décembre 1991.

En vue de cette échéance, les consultants seront tenus à remettre les résultats de leur études avant le 10 décembre pour permettre au chef d'équipe de synthétiser les informations et de préparer le document de travail requis. En ce qui concerne les enquêtes socio-économiques seul un rapport préliminaire sera requis à cette date. Le consultant pourra ainsi entreprendre une analyse plus approfondie des enquêtes et soumettre un rapport final avant le 31 décembre 1991.

TERMES DE REFERENCE

Enquêtes socio-économiques

par

Mme Françoise NAVEZ-BOUCHANINE

1. OBJECTIF:

L'enquête socio-économique a pour objectif d'évaluer concrètement certains effets économiques (effets sur la création d'activités, sur la génération d'emplois, et sur la mobilisation des ressources par les ménages essentiellement) des opérations de recasement et de restructuration d'habitat pour les couches urbaines défavorisées. Les opérations USAID n'étant toutefois pas suffisamment avancées pour concevoir une évaluation au vrai sens du terme, l'enquête s'attachera à évaluer également cet effet économique sur des opérations similaires récentes, menées par l'ANHI, (Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre) et ce, à des stades différents d'avancement. Cette évaluation est donc réalisée dans une perspective projective, les résultats obtenus pouvant être considérés comme le futur possible des opérations USAID.

2. CHOIX DES SITES :

Trois sites ont été sélectionnés pour enquête:
Les deux premiers sont des opérations ANHI, le troisième est USAID/ANHI.

Le premier site, Taza, offre l'intérêt d'être composé de plusieurs tranches rendues à des points d'avancement différents; l'opération a, par ailleurs, fait l'objet d'une première mission d'évaluation (post only) qui permet de mieux cibler la présente mission.

Le second site, Larache, offre un exemple d'opération en cours, et permet de centrer davantage l'observation sur les effets économiques au cours de l'opération de construction elle-même. Ce site n'a fait l'objet d'aucune évaluation. (ni pré, ni post)

Le troisième site, Tetouan, offre une triple spécificité: celle d'en être aux tout-débuts, et celle d'être une opération de restructuration sur place, contrairement aux précédentes qui sont des opérations de recasement. Enfin, c'est une opération qui avait fait l'objet d'une étude préalable, et certains éléments d'évaluation pré/post sont exploitables.

3. DEFINITION DES TACHES DE COLLECTE

Certaines des tâches à effectuer sont communes à tous les sites, certaines sont spécifiques à la nature ou à l'état d'avancement du projet considéré.

3.1. COLLECTE DE PREMIER BALISAGE:

* Utilisation du sol:

Il s'agit pour les 3 sites, et pour la zone du projet, de relever et localiser toutes les activités insérées dans le tissu.

Le travail sera opéré sur fonds de plan ou de lotissement, selon le disponible, à une échelle lisible (2000, 1000, 5000 selon le cas). Le report sera opéré selon une classification permettant de distinguer commerces, services, artisanat...

* Listing

- Tâches communes:

Parallèlement à ce relevé localisé, il sera procédé au listing systématique de ces implantations, par appellation, et en indiquant la date de début d'exploitation.

- Tâches spécifiques: Il s'agit pour Larache, de relever l'état d'avancement du bâti de l'opération, ainsi que son taux d'habitation, éléments qui ont fait l'objet d'une évaluation récente à Taza.

Pour Tetouan, il s'agira dans la mesure du possible d'évaluer les transformations importantes du bâti (restructuration, adjonction d'étages, constructions neuves) intervenues après le début de l'opération.

3.2. ENQUETE

* Tâches communes

- enquête auprès des activités: parmi la liste collectée au cours du premier balisage, on procédera à la sélection d'un échantillon raisonné de 10 à 15 activités par site; elles feront l'objet d'une enquête sur les motivations à la créer, sur les moyens qui ont été mobilisés pour cette création et sur le fonctionnement économique et financier de l'activité.

- enquête auprès des ménages bénéficiaires : exclusivement menée auprès de ménages déjà installés, (une dizaine par site, également choisi de manière raisonnée*) elle aura pour but de saisir les moyens mis en oeuvre par les ménages pour réaliser leur construction, ainsi que les modalités de cette mise en oeuvre, les quantités de produits consommées, les jours de travail payés...

-Tâches spécifiques

A Larache, où peu de ménages bénéficiaires sont installés, et où par contre, l'activité de construction est à son point maximum, des enquêtes sur les chantiers seront directement menées auprès de la main-d'oeuvre, qualifiée ou non, occupée sur place au moment de l'enquête: origine de la main d'oeuvre, salaires ou modalités de définition des tâches, rythme de rémunération, journées de travail effectuées, quantité de matériaux utilisée etc...

TERMES DE REFERENCE

Analyse du secteur de l'habitat au Maroc, 1985-1991

par

M. Abdellah LEHZAM

Le plan du projet de rapport répond intégralement aux quatre axes de l'analyse proposés par les termes de références.

1. Evaluation du niveau et du type d'investissements des secteurs publics et privés dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme.

1.1 Investissement public et semi-public.

L'Etat: Les lois de finance ne contiennent pas une rubrique spécifique aux investissements publics en matière d'habitat. Néanmoins, on peut considérer les dépenses d'investissement du ministère de l'habitat qui figurent dans chaque loi de finances comme l'équivalent des dépenses publiques en matière d'habitat, auxquelles il faut ajouter les ristournes et subventions relatives au logement accordées par le ministère des finances.

Le budget des collectivités locales: On ne doit prendre en compte que les investissements des collectivités locales en matière d'infrastructure et d'habitat.

Institutions para-publiques: Les rapports des différentes institutions sous tutelle du ministère de l'habitat (ERAC, ANHI, Acharouk, etc) ou d'autres ministères (OCM, Oeuvres sociales des ministères, etc).

1.2 Investissement privé.

La valeur des investissements privés en matière de production de logements (prix du terrain et de son équipement exclus) peut être estimé à travers les données sur les autorisations de construire publiées annuellement par la Direction de la Statistique. Ceci pour le secteur formel; par contre, et par définition, l'investissement dans le secteur informel est inconnu. D'où la nécessité de formuler des hypothèses permettant d'approcher la part de l'investissement dans ce secteur.

2. Place de l'investissement dans le secteur du logement en rapport avec l'économie nationale et tendances de son évolution.

Les données ci-dessus une fois obtenues seront confrontées d'une façon diachronique à une série d'indicateurs, tels que la FBCF globale et sectorielle, le PIB en Dh. courant et en Dh. constant, etc.

3. Les tendances nouvelles qui résultent des programmes de décentralisation et d'encouragement de secteur privé.

Après une présentation succincte des changements qu'a connus la politique économique de l'Etat marocain au cours des années 1985-1991, nous examinerons les effets de cette politique au niveau:

- de la production privée destinée au marché (effet de la disparition des exonérations fiscales et du renchérissement du crédit;
- de la production publique et semi-publique (effet des restrictions budgétaires, octroi plus difficile de facilités de crédit à des établissements semi-public tels que les ERAC et les CGI);
- du prix des logements et de ses composantes (terrain, matériaux, fiscalité, etc);
- du développement ou de la régression de l'habitat non réglementaire (bidonvilles, habitat clandestin).

4. L'évaluation de l'impact économique de l'investissement dans le secteur urbain en terme d'emplois et de revenus.

Ceci nécessite l'existence d'un TEI récent, or le plus récent TEI marocain date de 1972 et concerne l'année 1969. L'évaluation de l'effet de l'investissement dans le secteur urbain ne peut être que partielle et très approximative (nécessité d'actualisation de certaines informations par l'adoption de certaines hypothèses). Les seuls secteurs pour lesquels cette estimation est possible sont:

- les travaux publics et le bâtiment;
- la production de matériaux de construction.

Par contre, l'activité liée à la vente des matériaux de construction et les activités tertiaires en rapport avec la construction sont impossibles à déterminer.

TERMES DE REFERENCE

Analyse du secteur informel

par

M. Mohamed SALAHEDDINE

Cinq questions seront abordées.

1. Après une présentation de la place et du rôle du secteur informel dans l'économie marocaine, et en particulier dans l'économie urbaine, on s'attardera à étudier l'importance des activités économiques informelles.
2. A partir d'une enquête sur le terrain on traitera la signification et l'importance du secteur informel à Tetouan et à Taza. On analysera en particulier les différentes activités informelles existantes (commerce, artisanat, pêche, etc) et leur rôle structurant de la dynamique économique.
3. Dans une troisième section, et en raison de leur importance, une attention particulière sera accordée aux activités commerciales à partir d'une enquête exhaustive (Larache et Taza).
4. La quatrième section traitera de l'infrastructure technique existante à Tetouan et à Taza pour mieux cerner le développement des activités économiques liées aux projets.
5. Enfin, la dernière section proposera quelques recommandations sur le plan de la création d'emplois, de génération de revenus, de la dynamisation des activités existantes, et de l'amélioration du cadre de vie des habitants.