

Évolutions du partenariat et modalités de pilotage et de gestion du développement humain

<i>Introduction</i>	223
1. Le protectorat	224
1.1. Introduction	224
1.2. Solidarités traditionnelles	224
1.3. Développement du partenariat État-compagnies privées dans le cadre de concessions de services publics	225
1.4. Actions spécifiques relevant d'un partenariat d'encadrement des groupements communautaires	225
2. Les années 1955-1973	226
2.1. Introduction	226
2.2. Le contexte et les acteurs	226
2.3. Les partenariats	227
2.4. Limites du partenariat d'encadrement	229
3. Les années 1973-1983	230
3.1. Introduction	230
3.2. Le contexte et les acteurs	230
3.3. Les partenariats	231
3.4. Les PDI (Projets de développement intégré).....	231
4. Les années 1980	232
4.1. Introduction	232
4.2. Le contexte et les acteurs	233
4.3. Le cas du PDI du Moyen Atlas central : une tentative de développement communautaire	234
5. Les années 1990	235
5.1. Introduction	235
5.2. Le contexte et les acteurs	235
5.3. Les partenariats	237
5.3.1. Grille d'analyse des partenariats	237
5.3.2. Quatre grandes tendances des actions en partenariat	238

5.4. Jalons et défis	245
6. 1998-2004 : approfondissements et nouvelles tendances	246
6.1. Le contexte	246
6.2. Les acteurs : renforcements institutionnels	247
6.2.1. Nouvelles structures de développement et restructurations	247
6.2.2. L'Administration et le changement de mode de gouvernance	248
6.2.3. Les services extérieurs : initiatives de déconcentration	249
6.2.4. Renforcement des attributions des collectivités locales et partenariat	249
6.2.5. Les associations et le partenariat	250
6.3. Les partenariats	251
6.3.1. Consolidations ou réorientations de projets lancés dans les années 90	252
6.3.2. De nouvelles tendances	253
7. Enseignements, chantiers d'avenir	257
7.1. Des avancées et des limites	257
7.2. Priorité au développement territorial	257
7.2.1. Déconcentration, décentralisation	257
7.2.2. Consolidation du rôle des associations locales	258
7.2.3. Promotion du secteur privé et de la microentreprise	259
7.2.4. Redynamisation des communautés de base	259
7.3. Pour une planification et une mise en œuvre partenariales des programmes de développement	260
7.3.1. Priorité à la concertation et à la responsabilisation à tous les niveaux territoriaux	260
7.3.2. Un rôle fondamental de l'État	261
<i>Bibliographie</i>	261
<i>Annexes</i>	263
1. Le PERG : Programme d'électrification rurale globale	265
2. Les programmes d'alphabétisation et d'éducation non formelle	271
3. L'énergie renouvelable (CDER)	279
4. INSAF : réseaux	282
5. Migrations et développement : contrat territorial	284
6. Agenda 21 : pacte urbain – (D. Aménagement du territoire)	287
7. Contrat-ville de la commune urbaine	291
8. Montage institutionnel autour de la PMH (M. de l'Agriculture) ...	302

ABDELLAH HERZENNI

Sigles et abréviations

ADPN	: Agence de développement des provinces et préfectures du Nord
ADS	: Agence du développement social
AEP	: Adduction en eau potable
AMAPPE	: Association marocaine d'appui aux projets des petites entreprises
AMREC	: Association marocaine de recherche et d'échange culturel
AMSED	: Association marocaine de solidarité et de développement
BAJ 1	: Barnamaj al Aoulaouiata al Ijtimaïa, 1 ^o tranche. (Programme de priorités sociales).
CDER	: Centre des énergies renouvelables.
CGEM	: Confédération générale des entreprises du Maroc.
CIA	: Code des investissements agricoles
CMV	: Centre de mise en valeur agricole, antenne de l'ORMVA
CCDH	: Conseil consultatif des droits de l'Homme
CDRT	: Centre de développement de la région du Tensift
CRI	: Centre régional des investissements
CNJA	: Conseil national de la jeunesse et de l'avenir.
CCSDS	: Conseil consultatif de suivi du dialogue social
DAR	: Direction des Affaires rurales, Ministère de l'Intérieur
DAS	: Direction des affaires sociales
DPA	: Direction provinciale de l'agriculture
DGCL	: Direction générale des collectivités locales
DREF	: Direction régionale des Eaux et Forêts
DRS	: Défense et restauration des soles
ENF	: Éducation non formelle
GTZ	: Coopération allemande
HCP	: Haut Commissariat au Plan
HCEFLD	: (Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification)
INSAF	: Institution nationale de solidarité avec les femmes en détresse
INTOSAI	: International Organization Of Suprem Audit Institutions
LMAE	: Ligue marocaine de protection de l'enfance
MD	: Association migrations et développement
MDSFS	: Ministère du développement social, de la famille et de la solidarité
MEN	: Ministère de l'Éducation nationale
MFP	: M. des Finances et de la Privatisation
OCE	: Office de commercialisation et d'exportation
OCP	: Office chérifien des phosphates
ODCO	: Office de développement de la coopération
ONCF	: Office national des chemins de fer

ONE	: Office national de l'électricité
ONEP	: Office national de l'eau potable
ONG	: Organisations non gouvernementales
ORMVA	: Office régional de mise en valeur agricole
PAGER	: Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales
PANE	: Plan d'action national de l'environnement
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PDI	: Projets de développement intégré
PERG	: Programme d'électrification rurale global
PFN	: Plan Forestier national
PME	: Petites et moyennes entreprises
PN	: Promotion nationale
PNRR	: Programme national des routes rurales
PQ	: Plan quinquennal
RMAD	: Revue marocaine d'audit et de développement
SECAENF	: Secrétariat d'État chargé de l'alphabétisation et de l'Éducation non formelle.
SEFEPH	: Secrétariat d'État chargé de la famille, de l'enfance et des personnes handicapées
SGG	: Secrétariat général du gouvernement.

Remerciements

Nous adressons nos vifs remerciements aux hauts responsables et à leurs collaborateurs au sein de départements ministériels, d'établissements publics, de wilayas et d'associations.

Nombre d'entre eux ont tenu à apporter une contribution écrite au thème traité, à nous accorder des entretiens et à nous donner accès à leur documentation. Les contributions écrites figurent en fascicule séparé et des extraits de documents en annexe au présent rapport (voir liste des deux types de documents dans la table des matières).

Introduction

Les termes de référence relatifs au thème « Gouvernance et développement participatif » posent la question de l'évolution des partenariats sous la forme suivante :

Point n° 4 : « Où en est la **gouvernance partenariale** du développement humain ? » « Cette question repose sur l'assomption que le développement humain n'est l'affaire ni de l'État seul, ni des citoyens seuls, pris individuellement ou en collectivité. Dès lors, on s'interrogera sur les pistes de coopération émergentes et les difficultés et failles persistantes, en matière de coopération et de partenariat entre les services de l'État, les organismes et collectivités décentralisés, l'entreprise privée, les ONG et les communautés de populations locales, en matière de conception, de conduite et d'évaluation des services publics et des projets intégrés de développement humain, aux plans national, régional et local ».

Des notions centrales ressortent de cette question et de la formulation du produit attendu (point n° 9 des T. de R.) : partenariat, développement humain, services publics. Nous avons opté pour une acception suffisamment large du partenariat pour couvrir l'ensemble des phases étudiées de ces cinquante dernières années, dans l'optique rétrospective requise par les T. de R., quitte à rajouter des qualificatifs spécifiques (par exemple partenariat de mobilisation, d'assistance, d'encadrement) ou à utiliser des critères d'appréciation dans une grille d'analyse (voir point 6 dans le texte)¹.

Quant aux actions de développement humain et aux services publics, il fallait effectuer des choix sans entrer dans des considérations normatives ou de droit public. Nous avons en fin de compte opté pour quelques priorités de développement telles qu'elles ressortent des récents discours royaux, des déclarations gouvernementales, des stratégies nationales de développement social (1993, 2000), du PQ 2000-04, et des documents relatifs à « l'initiative 20/20 » et aux « Objectifs du Millénaire » (Cf. biblio.).

Il ne s'agissait pas, bien entendu, de rechercher l'exhaustivité. On a plutôt tenté de saisir à travers quelques exemples les diverses modalités de partenariat en présence à chaque phase étudiée. Identifier les formes de partenariat, c'est d'abord connaître les acteurs concernés et appréhender le contexte dans lequel ils évoluent. On a essayé de restituer à travers quelques points de repère le climat général propre à chaque phase.

Cinq phases ont été identifiées et passées en revue après une brève évocation du protectorat, avec une esquisse de bilan rapide par phase, et des conclusions sous forme d'enseignements tirés de l'observation de la période actuelle.

1. En fait, c'est le contenu donné à la définition qui importe à chaque phase selon les objectifs et les modalités réelles de mise en œuvre du partenariat. Cette souplesse apparaît par exemple dans la définition retenue dans la circulaire n° 7/2003, 27 juin 2003, du Premier ministre, relative au partenariat État-associations : « ...le partenariat entendu comme l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif ».

1. Le protectorat¹

1.1. Introduction

Les actions de type partenarial ont connu trois formes sous le protectorat :

- La poursuite des actions traditionnelles de solidarité indépendamment des actions de modernisation, en conformité avec la vision lyauteyenne de maintien d'un Maroc traditionnel.
- Le développement de concessions de services publics dans le cadre d'actions de modernisation entreprises par la puissance publique.
- Une volonté de maintien ou de réadaptations de modes traditionnels de gestion sociale de ressources dans un cadre législatif et réglementaire moderne comme l'illustre le cas des terres collectives.

On insistera sur ce dernier aspect en raison de son originalité et de son actualité, les terres collectives étant encore aujourd'hui régies pour une grande part par la législation héritée du protectorat.

2.2. Solidarités traditionnelles

Les systèmes de solidarité et d'entraide spontanées hérités du passé subsistent avec plus au moins d'intensité selon les conditions historiques locales, sous la conduite des corporations de métiers dans les médinas et des « jmaâ » (assemblées) de villages, fractions de tribus, tribus....

Ces actions collectives couvrent divers domaines de la vie quotidienne, agriculture, élevage, irrigation, stockage de denrées alimentaires et autres produits, éducation religieuse... Les formes de coopération ont été souvent évoquées : la « touiza » (entraide) organisée autour des travaux des champs (labours, moissons, battage, entretien de canaux d'irrigation, constructions...), le « chart » (contrat) régissant les rapports avec le « fquih » et l'entretien communautaire du « msid » (mosquée), la « tada » (alliance de fraternité et d'entraide entre communautés, même éloignées les uns des autres) régissant des relations d'intérêt économique (séjour de bétail dans le cadre de la transhumance ou du nomadisme par exemple), des alliances matrimoniales préférentielles, l'organisation de l' « igherm » ou « agadir » (magasin collectif de stockage de denrées et autres produits...).

En fait, il s'agit de survivances du passé précolonial, qui s'estomperont progressivement durant le protectorat et au-delà sous l'effet de l'extension de l'action publique dans les divers domaines de la vie économique et sociale.

En outre, comme dans le passé précolonial, l'action collective même solidaire n'est pas exempte de situations conflictuelles, ni d'utilisation des actions de solidarité au profit de grands notables locaux.

1. Il n'est question sous cette rubrique que du protectorat français

1.3. Développement du partenariat État-compagnies privées dans le cadre de concessions de services publics

Le principe du développement de services publics au Maroc est déjà fixé dans l'acte d'Algésiras (1906) qui stipule l'obligation d'adjudication dans les cas d'attribution de concessions de services publics

Ces dernières seront accordées à des compagnies privées chargées de la création, de l'exploitation et de la maintenance d'infrastructures de base telles que le transport ferroviaire, les ports, l'énergie, l'électricité, l'alimentation en eau, l'assainissement¹ aux côtés d'autres services publics gérés directement par la puissance publique ou confiés par cette dernière à des entreprises publiques².

1.4. Actions spécifiques relevant d'un partenariat d'encadrement des groupements communautaires

Le cas des terres collectives

Le protectorat érige dès 1919 « les collectivités ethniques »³ en partenaires de l'État en leur accordant la propriété des terres collectives et leur gestion sous sa tutelle.

Un double objectif est poursuivi : éviter la dilapidation de ce fonds important objet des convoitises des spéculateurs étrangers et nationaux afin d'atténuer la paupérisation des masses paysannes et l'exode rural, et en même temps, conserver un patrimoine suffisamment important pour en réserver une partie à la colonisation officielle.

Mais tout en déclarant les « collectivités ethniques », les « jmaâ »⁴, propriétaires des terres collectives, le protectorat prononce leur « incapacité juridique ». En fait, après les premières années de gestion directe par les collectivités ethniques, les transactions et dilapidations constatées amènent les autorités à prononcer cette incapacité et à engager une tutelle vigilante sur ce patrimoine important (plus de 12 millions d'ha, dont 1/3 seulement est délimité ou immatriculé à ce jour⁵).

Les dispositions prises ont permis le maintien du statut collectif des terres, du moins celles qui ont été délimitées ou immatriculées.

Le statut collectif est connu pour être un frein aux investissements et à la mise en valeur. Une solution a été trouvée après l'indépendance dans le cas des périmètres irrigués : la constitution de lots privatisables à condition qu'ils ne soient pas inférieurs à 5 ha et que l'ensemble des ayant droit soient d'accord sur la désignation des attributaires. Partout ailleurs, la situation est encore insuffisamment connue. Il semble que ces terres font l'objet de « melkisations » abusives et de labours mécaniques, y compris sur des portions de parcours collectifs, et sont vouées de ce fait à l'érosion et à la désertification.

En dépit des problèmes accumulés sur les terres collectives sous le protectorat et jusqu'à nos jours, il

1. Michel Roussert, 2002, 39; M. El Aâraj, 2004; PNUD, 1993

2. Exemples de l'OCP, 1921, le BRPN, 1993, l'OCC (Office chérifien des céréales), le bureau central des transports, la Caisse centrale des banques populaires, 1937, la Caisse de compensation, 1941

3. Dahir du 27 avril 1919, qui a connu de nombreuses modifications, mais dont les principes essentiels (inaliénabilité, tutelle de l'État - ministère de l'Intérieur) sont encore de rigueur aujourd'hui.

4. « jmaâ » : assemblée de village, de fraction, de tribu ... La dénomination, « collectivités ethniques » est toujours en vigueur en application de la législation sur les terres collectives.

5. Actes du colloque des 5-6 décembre 1995 sur les terres collectives organisées par le ministère de l'Intérieur. Les 12 millions d'ha : chiffre probablement sous-estimé, se composeraient de 1 million cultivés et le reste de parcours et forêts.

s'agit d'un patrimoine dont les fondements juridiques peuvent être revisités dans une optique de développement communautaire et de réaménagement des rapports entre la tutelle et les groupements humains propriétaires.

2. Les années 1955-1973

2.1. Introduction

C'est une période d'édification de l'État national, dont le renforcement s'effectue dans le sillage des pratiques hautement centralisatrices du protectorat. L'action tentaculaire de l'Administration s'étend progressivement à l'ensemble des secteurs économiques et sociaux. C'est dans ce cadre que l'on peut appréhender les types de partenariat marqués par une forte emprise de l'État.

2.2. Le contexte et les acteurs

Dès l'indépendance acquise et sur près de trente ans, l'État est l'acteur principal de l'édification nationale dont il établit les bases juridiques, institutionnelles et économiques. Il est le principal moteur de la croissance et le principal pourvoyeur financier. La vocation agricole du pays est consacrée par la « politique des barrages » ou « politique du millions d'hectares irrigués », lancée dès le début des années 60. Le développement des industries est engagé grâce à des fonds publics et aux facilités accordées sous diverses formes (crédits, subventions, exonérations fiscales) au secteur privé (industries agro-alimentaires, textiles, cimenteries...). De grands chantiers de travaux publics sont également lancés par l'État.

Les actions de développement sont prises en charge par l'Administration centrale et par les nombreuses entreprises publiques nouvellement créées pour couvrir les divers secteurs économiques, administratifs et socioculturels.

Les prérogatives de l'État s'étendent à divers services publics dont les concessions, adjudgées sous le protectorat à des compagnies étrangères, sont rachetées et placées sous la houlette du secteur public (Administration et établissements publics)¹.

Parallèlement à l'action économique, les bases de l'organisation territoriale et de la décentralisation sont lancées à partir du début des années 60. Les communes, organes essentiels de la décentralisation, sont créées en 1960 et acquièrent le statut de collectivités locales. Les provinces, nées également en 1960, seront érigées en collectivités locales en 1963. Elles constituent l'assise nécessaire au déploiement des « services extérieurs » des départements ministériels.

Provinces et communes joueront durant cette période, les premières, un rôle de prolongement de l'État, les secondes, celui de simples prestataires de l'Administration, avec des moyens au demeurant limités. Les régions économiques seront créées en 1971 mais ne joueront pas de rôle notable même s'il est déjà question d'aménagement du territoire et de planification régionale.

En termes d'action sociale, l'État se préoccupe très tôt de l'assistance aux franges démunies de la popula-

1. Exemple des transports ferroviaires, des ports, de l'électricité...

tion. La première « association » d'importance, l'Entraide nationale, est créée par dahir le 28 avril 1957, sous le statut d' « établissement privé » d'intérêt public¹. Le statut d'établissement public lui sera accordé en 1972. Elle constitue avec la P.N (Promotion Nationale), créée en 1961, les premiers filets sociaux de sécurité durant cette période.

Trois catégories d'associations voient le jour après la promulgation du dahir sur les libertés publiques et la liberté d'association² :

- Des associations relais des pouvoirs publics à l'image des grandes associations créées ou suscitées par ces derniers³, et jouant un rôle d'encadrants des secteurs sociaux : enfance, jeunesse, femmes, santé...
- Des associations à objectifs culturels, proches des partis et qui reflètent souvent les positions de ces derniers (cas des écrivains, des économistes ...).
- Des associations à objectifs culturels divers et à audience relativement limitée à cette époque : premières associations de promotion de la culture berbère, association à vocation religieuse⁴.

Le dahir de 1958 a été rédigé dans un esprit libéral en consacrant la liberté d'association. Le contexte du début des années 70 conduit à des restrictions en imposant une « déclaration préalable » à toute constitution d'association⁵.

L'État se donne ainsi les moyens légaux de contrôle à l'amont en gardant toute latitude de délivrer ou non un récépissé de déclaration de dépôt et à l'aval en s'accordant le pouvoir de dissolution d'associations non déclarées, voire de sanctions pénales à l'encontre de leurs membres.

2.3. Les partenariats

Trois types de partenariat ont cours durant cette période de forte prééminence de l'Administration :

- Un « partenariat de mobilisation » sous la conduite de l'État destiné à maintenir l'enthousiasme et la ferveur de l'indépendance, ou à susciter une solidarité agissante à l'occasion de calamités nationales (tremblement de terre d'Agadir, 1960, victimes des huiles frelatées, fin des années 50).
- Un « partenariat d'association » en direction des franges démunies de la population.
- Un « partenariat d'encadrement » sous forme de mise en application de textes de lois qui s'imposent à l'ensemble des concernés et qui ont une portée économique et sociale non négligeable à l'échelle nationale, comme le montre l'exemple du CIA (code des investissements agricoles, 1969).

Le partenariat de mobilisation s'est manifesté avec éclat pendant les premières années de l'indépendance.

1. En même temps est créée par dahir la « Ligue marocaine pour la protection de l'enfance », L'UNFM (Union nationale des femmes marocaines) est créée en 1969.

2. Dahir du 15 novembre 1958.

3. Voir ci-dessus Entraide nationale, CMPE, UNFM. Les deux premières sont en fait des associations avant la promulgation du dahir sur les associations.

4. Grazali Ahmed, 1989, 256-257. Création de l'AMREC (Association Marocaine de Recherche et de l'Échange Culturel) le 10 novembre 1967, d'association religieuses en 1965 (Attabligh wa Addaâoua), 1970 (la jeunesse islamique)

5. Dahir du 10 avril 1973

La construction de la « Route de l'Unité » entre Taounat et Al-Hoceima symbolisait la réunification des deux parties du pays et traduisait la volonté d'édification nationale par l'ensemble de la population et toutes les forces vives du pays.

C'est dans le même esprit que deux autres opérations ont été menées à l'échelle nationale. Les campagnes d'alphabétisation et l'opération labour (destinée à une modernisation accélérée de l'exploitation des terres agricoles).

Ces deux opérations se sont déroulées sur quatre ans avec un succès mitigé.

Le partenariat d'assistance est pris en charge par l'Entr'aide nationale et la PN qui constituent très tôt après l'indépendance les principaux composants des filets sociaux de sécurité aux côtés de la caisse de compensation (restructurée en 1956).

L'Entr'aide nationale se voue à une œuvre humanitaire et caritative en s'appuyant sur les associations locales de bienfaisance et en créant des centres d'hébergement, d'éducation et d'apprentissage dans les provinces au profit des personnes démunies et des personnes handicapées.

Les pouvoirs publics accordent une grande importance à la PN au point qu'il sera créé un Conseil supérieur du plan et de la PN présidé par le Roi. La PN contribue à la résorption du chômage et du sous emploi dans le cadre de projets d'équipements et d'infrastructures à forte utilisation de main d'œuvre.

Le partenariat « encadré » : Cas de l'hydraulique agricole et du CIA (code des investissements agricoles)

On s'attardera quelque peu sur ce cas car il illustre la conception du partenariat à cette époque où l'État se considérait comme le moteur essentiel du développement.

Le CIA est l'outil principal de mise en œuvre de la politique hydro-agricole, pièce maîtresse du développement agricole du pays à laquelle la plus grosse part des financements publics est consacrée.

Composé d'une série de textes législatifs promulgués en 1969¹, il repose sur ce qui peut être considéré comme un paradoxe : une politique de type contractuel mais à caractère obligatoire, décidée en plein état d'exception², et dont l'objectif est l'accélération de la mise en valeur agricole grâce à une intervention massive de l'État, dont l'un des effets immédiats attendus est la stimulation de l'initiative privée des agriculteurs.

Les obligations de l'État sont précisées : réalisation systématique des aménagements hydro agricoles, y compris au niveau des parcelles ; gestion des réseaux d'irrigation ; aides, subventions et services en matière de production agricole (achat de matériel agricole, intensification de la production animale, crédit agricole, vulgarisation et conseils agricoles, fourniture d'intrants, recherche agronomique, formation des cadres ...).

En contrepartie, les agriculteurs bénéficiaires sont astreints sous peine d'expropriation à mettre en valeur leurs terres, selon des normes techniques précises tenant compte de la vocation des sols et des impératifs économiques aux niveaux local, régional et national.

L'État assure la plus grande partie du financement des aménagements : 60 %. La contribution des agriculteurs couvre les 40 % restants sous deux formes : une « participation directe » de ces derniers à la valorisation des terres irriguées payable sur une longue durée (20 ans) et une redevance pérenne pour usage de l'eau d'irrigation appelée à couvrir une partie de l'amortissement des aménagements et les frais d'exploitation et d'entretien des réseaux.

Le CIA et ses conditions d'application, en particulier celles relatives aux obligations des partenaires concer-

1. Dahir n° 1-69-25 du 25 juillet 1969 formant code des investissements agricoles et nombreux textes d'accompagnement (dahirs, décrets, arrêtés).

2. Décret royal n° 136-65 du 7 juin 1965.

nées, l'État et les agriculteurs, répondent à une politique à portée nationale, aux délais de réalisation précis (horizon 2000), et qui vise l'ensemble des bénéficiaires des périmètres d'irrigation délimités. L'approche repose sur un dispositif complet intégrant les dimensions juridiques, institutionnelles, organisationnelles, techniques et financières.

Le mode contractuel de l'action qui est au centre de ce dispositif est arrêté non pas par libre consentement des partenaires mais par la loi, les motifs qui y président étant l'intérêt général ou national, et les avantages escomptés pour les agriculteurs et l'ensemble du pays.

L'État se donne les moyens de la politique choisie :

- Le préfinancement public des actions, même au prix du recours à des crédits extérieurs, et les garanties légales de recouvrement d'une partie des coûts auprès des bénéficiaires : la « participation directe » sur une longue période (vingt ans).
- La prise en charge d'une partie des amortissements, de l'exploitation et de la maintenance des réseaux d'irrigations grâce aux redevances recouvrées auprès des bénéficiaires.
- Les conditions juridiques de stabilisation des exploitations agricoles : transformation de statuts foncier (collectif, guich et habous), mesures de limitation du morcellement des terres...
- La création de structures publiques d'intervention, les ORMVA (9 Offices de Mise en Valeur Agricole) et leurs antennes locales, les CMV (Centres de Mise en Valeur Agricole).
- L'intéressement des irrigants grâce à un rabais sur les redevances au cas où ils se constituent en groupements responsables d'une partie de l'entretien des équipements qu'ils exploitent.
- Le pilotage des interventions des ORMVA, établissements publics, s'effectue dans le cadre de comités directeurs à l'échelle nationale, et de comités techniques provinciaux et locaux qui constituent des lieux de concertation entre les divers concernés, y compris les agriculteurs au niveau des comités locaux.

2.4. *Limites du partenariat d'encadrement*

L'objectif du million d'hectares irrigués a été atteint dès l'année 1998 grâce à l'effort soutenu de l'État pour réaliser les programmes tracés, et malgré les difficultés de financement à partir des années 80.

Néanmoins, l'initiative privée en matière d'aménagement interne des exploitations et de la mise en valeur agricole est demeurée limitée malgré les espoirs fondés sur des investissements propres aux agriculteurs.

Un nouveau type de partenariat sera adopté au début des années 90, fondé sur la création des AUEA (association des usagers des eaux agricoles), d'abord dans les périmètres de PMH (petite et moyenne hydraulique), ensuite dans les périmètres de grande hydraulique. Il accordera aux agriculteurs des responsabilités de gestion et de maintenance des réseaux d'irrigation avec l'appui des services techniques des ORMVA. En fait, l'État aura pour objectifs, dans le cadre de son désengagement à partir de 1983, de limiter et de rationaliser les dépenses publiques et de responsabiliser les agriculteurs en matière de maintenance préventive des ouvrages hydrauliques et de meilleure valorisation de l'eau.

Les difficultés rencontrées aboutiront à d'autres formules d'aménagement et de mise en valeur hydro-agricoles, fondées sur le partenariat public-privé¹.

1. Première convention de ce type en juillet 2004, et réflexions en cours aujourd'hui sur la filialisation des services de gestion des eaux des ORMVA.

La période 1955-1973 est déterminante pour ce qui concerne certaines orientations décisives pour le pays. Si les actions de mobilisation sont limitées dans le temps, tout en conservant une marque profonde dans les référentiels historiques, les actions d'assistance humanitaire sous la forme de filets sociaux de sécurité perdurent encore aujourd'hui en prenant d'autres formes et une autre ampleur. Les choix de politique agricole et la priorité à l'hydraulique agricole constituent un exemple emblématique d'une période de prééminence de l'État comme moteur principal du développement, au point que le partenariat n'est pas concerté entre les concernés, il est dicté par des impératifs d'intérêt général traduits en dispositions législatives, réglementaires et administratives.

3. Les années 1973-83

3.1. Introduction

C'est une période de transition qui prolonge l'élan des investissements publics des années précédentes et qui se clôt par une grave crise financière sanctionnée par le PAS (Programme d'ajustement structurel).

Les actions de développement lancées les années précédentes se poursuivent et des initiatives telles que la promulgation de la Charte communale, la création de l'ODCO (Office du développement de la coopération) ou des actions de développement rural intégré annoncent la gestation de nouveaux domaines et de nouvelles formes de partenariat.

3.2. Le contexte et les acteurs

Les premières années 70 connaissent une augmentation remarquable des investissements publics grâce aux facilités de crédit internationaux et à la hausse des rentrées des phosphates. Le rythme de croissance double entre 1961-1972 et 1973-1977.

Le PQ 1973-1977 appelle à la participation de l'ensemble des acteurs sociaux et des opérateurs économiques au développement du pays.

1975 est l'année de la Marche Verte, point de départ d'un consensus national et de ce qu'on a appelé le processus de transition démocratique.

La récupération des terres de colonisation, entamée dans les années 60, s'achève et une vaste campagne de marocanisation des secteurs secondaire et tertiaire est lancée à partir de 1973.

Cependant, une crise financière s'annonce et elle n'est jugulée qu'en partie dans les années 78-80, pour s'aggraver de nouveau par la suite au point que des mesures draconiennes de réduction des dépenses publiques seront prises dans le cadre du PAS (Plan d'ajustement structurel, 1983).

Les premières tentatives de rationalisation de la gestion des entreprises publiques sont effectuées dans ce contexte et des mesures de redressement seront préconisées par une commission inter-ministérielle.

Dans ce contexte de consensus national sur fond de crise économique et financière, les pouvoirs publics engagent une certaine ouverture sur des acteurs institutionnels et économiques :

- Une charte communale est promulguée en 1976 en guise de forte impulsion à la décentralisation, de

manière plus affirmée qu'en 1960, date de création des communes. Des formules d'articulation avec des mesures de déconcentration seront recherchées. Les mots d'ordre des deux premiers colloques consacrés aux collectivités locales témoignent de cette préoccupation : « la coexistence entre les conseils communaux et les autorités locales » (décembre 1977) ; « la symbiose, fondement du Maroc fort » (novembre 1979). Les pouvoirs de coordination des gouverneurs sont renforcés dans cet esprit (1977).

- Un certain intérêt est accordé à l'économie sociale, et en particulier au développement des coopératives. Le bureau qui en est chargé, créé en 1962, est érigé en office (ODCO : office de développement de la coopération, avril 1975). Il aura pour tâche la préparation du cadre juridique d'organisation et de fonctionnement des coopératives qui entrera en vigueur dans les années 80.

Le mouvement associatif s'exprime de son côté durant ces années essentiellement dans les domaines du théâtre, du cinéma, de la musique étant donné les restrictions apportées aux libertés publiques (texte de 1973) et le climat politique tendu malgré le consensus autour du problème du Sahara.

L'expression culturelle devient ainsi un palliatif aux activités politiques pour de larges franges de la jeunesse. Néanmoins, des associations investissent malgré des difficultés d'expression le domaine des droits de l'homme, le domaine religieux, tandis que d'autres s'engagent à l'instar de leurs aînées dans l'action sociale¹.

3.3. *Partenariats*

Il n'y a pas de différence notable durant cette période, par rapport à la précédente, quant aux types de partenariat adoptés. La marche verte occupe bien entendu une place de choix en matière de mobilisation de masse, mais elle n'a pas de rapport direct avec les préoccupations de développement.

Les actions d'assistance humanitaire se poursuivent selon les schémas antérieurs, des associations jouant un rôle de relais entre les pouvoirs publics et les populations-cibles. Les actions de développement économiques se poursuivent selon la même optique que celle adoptée en matière d'hydraulique agricole. Des actions telles que la DRS (défense et restauration des sols) ou l'amélioration des périmètres pastoraux et les aménagements sylvo-pastoraux reposent sur des partenariats « encadrés » au même titre que l'irrigation². Un autre type de partenariat est néanmoins introduit dans le cadre du développement agricole. Il concerne les relations de coordination entre divers départements ministériels chargés du développement rural intégré.

3.4. *Les PDI (Projets de développement intégré)*

Les PDI sont créés à partir des années 70 afin de répondre à un souci d'équilibre entre les périmètres irrigués qui font l'objet d'investissements publics considérables et les terrains « bour », parents pauvres de la

1. Voir Ghazali A, op. cité. L'association marocaine des droits de l'homme (AMDH) et la ligue marocaine des droits de l'homme (LMDH) sont créées à la fin des années 70. Diverses associations s'adonnent au scoutisme, à des chantiers de jeunes, à l'alphabétisation. Des associations féminines plus modestes, que l'UNFM mais plus revendicatives prennent naissance : cadres féminins des Administrations publiques et semi-publiques (mars 1980), Fédération des femmes de carrières libérales et commerciales (mai 1978), la « jamaâ islamia » (1981) est constituée de dissident de la « chabiba Islamia ». (V. supra).

2. Le CIA s'étend d'ailleurs à d'autres domaines tels que les zones « bour », les parcours, les forêts, même si l'objet principal en est l'irrigation.

mise en valeur agricole. Les PDI sont lancés dans un premier temps dans les zones dites « favorables » (pluviométrie annuelle supérieure à 400 mm), ensuite dans les zones « défavorables ». Au nombre de 13 projets, ils couvrent des surfaces importantes et se focalisent sur la dominante de l'écosystème en place (agriculture, élevage, conservation des sols et des forêts, amélioration foncières).

L'originalité principale de ces projets réside dans la volonté d'intégration plurisectorielle en écho aux exhortations de l'époque des instances internationales en matière de réponse prioritaire aux « besoins essentiels des populations ». Aussi les divers départements sont-ils mobilisés dans les domaines de l'agriculture, de l'AEP (adduction en eau potable), des routes, de la santé et de l'école)¹.

La coordination de chaque projet est confiée en règle générale à un responsable de la DPA (direction provinciale de l'agriculture). Si les intentions affichées dans les documents de stratégie de ces projets sont tout à fait louables, des difficultés ne manquent pas de surgir sur le terrain et dans le processus de coordination.

En effet, les besoins des populations sont identifiés par les décideurs et les techniciens sans prise en compte des besoins spécifiques ni des ordres de priorité au niveau local, la concertation ne s'étant pas engagée avec les populations concernées. Certaines options techniques connaissent des difficultés d'application pour les mêmes raisons (exemple des actions de DRS et des mises en défens de parcours dans le cadre des actions d'améliorations pastorales).

Au plan de la coordination, les projets se heurtent à la persistance des cloisonnements entre départements et à la lourdeur des procédures budgétaires, des mesures institutionnelles n'ayant pas été prises dans ces domaines pour améliorer l'efficacité et l'efficience des projets.

La période 1973-1983 s'achève sur fond de crise financière. Elle aura connu un consensus national cristallisé par la question du Sahara sans qu'elle débouche, en matière de partenariat, sur l'implication effective des populations concernées par les projets de développement engagés par les pouvoirs publics. La charte communale, les encouragements au développement de coopératives, l'effort de coordination de projets de développement entre diverses administrations, constituent des jalons susceptibles d'être exploités à l'avenir dans une optique de plus large participation des divers acteurs sociaux aux actions de développement.

4. Les années 80

4.1. Introduction

Ces années ouvrent l'ère du désengagement de l'État et de l'appel aux initiatives du secteur privé et des autres acteurs sociaux. De profondes réformes sont entreprises dans le cadre du PAS. Au plan des partenariats, il s'agit plutôt d'une période d'incubation et de gestation d'initiatives nouvelles qui prendront naissance à partir des années 90.

1. Voir PNUD, Maroc, 2003, p.70, 8 PDI sont à dominante agricole, 4 à dominante végétale, 1 à dominante forêt et 1 à dominante amélioration foncière. Les surfaces concernées sont de l'ordre de 350 000 ha. Réalisations dans les autres secteurs : 290 points d'eau, 13 unités d'AEP, 39 centres de santé, 169 salles de classe, 415 Km de routes, 1500 Km de pistes.

4.2. Le contexte et les acteurs

Dès la deuxième année du PQ 1981-85, les pouvoirs publics procèdent à une révision à la baisse des programmes et des budgets de l'État et adoptent le PAS (Programme d'ajustement structurel, 1983), à l'instigation d'organismes financiers internationaux. Ces mesures sont prises sur fond de crise aiguë et de malaise social (émeutes de la faim en 1981 et 1985). Elles ont deux objectifs essentiels :

- La réduction des déficits du budget public et de la balance des paiements (limitation des dépenses de l'État, y compris celles relatives aux investissements ; rationalisation des importations, dévaluations en 1985 et 1990).
- L'ajustement structurel proprement dit : réforme des finances publiques, réforme du commerce extérieur, déréglementation des prix, restructuration du secteur public...

Il s'agit en fait d'un processus de désengagement de l'État au profit du secteur privé et d'autres acteurs sociaux dans un climat de libéralisation et d'ouverture à la concurrence de pans entiers d'activités économiques et commerciales contrôlées auparavant par l'État.

Les efforts de décentralisation se poursuivent grâce à un renforcement sensible des communes en moyens humains et financiers.

Des associations à vocation régionale naissent à l'instigation des hautes autorités de l'État et jouent un rôle de relais à l'action publique et de cadre de notabilisation d'élites régionales proches des cercles gouvernementaux.

En parallèle, les actions associatives développées les années précédentes se poursuivent dans le domaine humanitaire, social et culturel.

Il est fait état selon les sources de 17 000 à 30 000 associations déclarées¹, regroupées essentiellement dans les villes, et qui privilégient en majorité les activités sociales, culturelles, sportives et éducatives. De nouvelles tendances voient le jour :

Les professions libérales se regroupent en associations pour défendre leurs intérêts et s'ériger en interlocutrices des pouvoirs publics, à l'instar des ordres professionnels. Des champs nouveaux sont investis : la protection des consommateurs, l'environnement. Au total, le mouvement associatif continue de se développer et de recevoir le soutien de l'État, voire, phénomène récent, celui d'ONG internationales. Les associations à caractère revendicatif (+droits de l'Homme, femmes, identité berbère, islamisme) quant à elles sont tolérées mais l'expression de leurs aspirations est limitée.

En termes de partenariat, on peut retenir pour cette période des expériences qui n'ont pas de portée nationale mais dont le caractère spécifique novateur constitue une référence pour des initiatives futures. Le projet du Moyen Atlas Central en offre un bon exemple.

1. Ghazali Ahmed 1989, op. cité, pp : 250-51 qui fait mention de diverses sources, de statistiques partielles, et qui synthétise les rares informations disponibles à la fin des années 80.

4.3. Le cas du PDI du Moyen Atlas Central : une tentative de développement communautaires¹

Bien que faisant partie des PDI évoqués précédemment, et dont le trait principal réside dans une gestion relevant largement d'une approche plutôt verticale, le projet du MAC (Moyen Atlas Central) connaît pour des raisons de pure conjoncture un infléchissement dans le sens du développement participatif et communautaire, du moins pour ce qui concerne le style du travail sur le terrain, l'organisation générale du projet demeurant similaire à celle des autres PDI.

Le projet, lancé en 1983, est à dominante pastorale. Il vise l'amélioration des parcours et la conservation du système sylvo-pastoral. Un objectif nouveau par rapport aux pratiques habituelles est assigné au projet : « restaurer le rôle des fractions tribales ».

Dans une première étape (1983-1985), les responsables du projet entament l'identification des limites des parcours, l'établissement des listes de leurs ayant droit et les premiers aménagements et équipements. Des difficultés de réalisation surgissent en raison de situations litigieuses qui apparaissent au grand jour entre les éleveurs à l'occasion des interventions du projet.

Afin de débloquer la situation, un plan d'aménagement concerté est engagé avec l'appui de chercheurs (1985-1988). Une stratégie de mise en confiance est déployée en direction des éleveurs et de leur environnement institutionnel. Des négociations sont engagées par les cadres du projet avec les représentants des éleveurs constitués en comités de fractions et de villages et aboutissent progressivement au choix des types d'actions à mener, y compris en matière de mises en défens, pierre d'achoppement de toute amélioration pastorale et sylvo-pastorale. La concertation aboutit aussi à la constitution de la coopérative de Timahdit chargée du recouvrement des redevances d'eau+ et de l'exploitation et de la maintenance des équipements.

L'un des résultats de cette expérience, considéré comme exemplaire et souvent cité, est le respect d'une mise en défens de parcours instaurée par les éleveurs eux-mêmes sans gardiens de l'Administration et sans barbelés.

Le projet du MAC a une valeur démonstrative avancée pour l'époque. Il est vrai qu'il a été soutenu dans ses aspects de concertation et de négociation par des chercheurs affectés spécialement à cette tâche qu'il a été difficile d'étendre et de reproduire par la suite. En tout état de cause, c'est une expérience isolée².

Dans le contexte particulier de ces années d'austérité, d'accentuation du chômage et des déficits sociaux, les réformes économiques et financières appellent à l'émergence de nouveaux acteurs sociaux face à l'État qui se désengage. Ces derniers sont en place pour la plupart, mais leur émergence ne s'affirmera que quelques années plus tard.

1. Voir PNUD, Maroc, 1993, pp. 71-75

Voir aussi l'expérience de l'ONEP, originale pour l'époque, qui développe une contractualisation entre des communes rurales de la région d'Errachidia et des chargés de gestion de fontaines publiques sur un réseau d'AEP de plusieurs dizaines de Km.

2. Il faut noter également durant cette période des efforts pionniers en matière de management partenarial au sein d'administrations et d'établissements publics. Voir ci-dessous période 1998-04 et Mezouar et Semeriva, 1998.

5. Les années 90

5.1. Introduction

Ces années connaissent une prise de conscience aigue des déficits sociaux aggravés par le PAS, et que rappellent les émeutes de Fès (1991). Le contexte politique est favorable au développement participatif et aux actions en partenariat entre l'État et les divers acteurs sociaux et institutionnels, avec comme toile de fond de gros efforts de concorde nationale couronnés par l'investiture du gouvernement d'alternance (1998).

Des partenariats multiformes prennent place dans divers secteurs. Il s'agit d'une véritable mutation par rapport aux pratiques antérieures.

5.2. Contexte et acteurs

Le désengagement de l'État est confirmé comme choix stratégique dans un cadre de libéralisation, d'ouverture et de co-responsabilité avec les autres acteurs : secteur privé, collectivités locales, société civile, organisations professionnelles, et en même temps l'État s'engage à contribuer à la résorption des graves déficits sociaux : la stratégie de développement social élaborée en 1993 affiche les objectifs suivants :

- La généralisation de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base : eau potable, assainissement, santé de base, scolarisation, logement social ;
- l'accroissement des opportunités d'emploi et de revenus et le renforcement des mécanismes d'insertion dans le marché du travail
- le renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale et une gestion efficace des filets sociaux de sécurité.

Le Maroc est ainsi en forte convergence avec les concepts et normes arrêtés par les instances internationales auxquelles il participe activement, tels que le développement humain, le développement durable, le développement social, la lutte contre la pauvreté, l'approche genre, les droits de l'enfant, la bonne gouvernance...¹

Ce faisant, il prend de nombreuses initiatives en conformité avec le contexte nouveau de libéralisme et d'ouverture sur l'ensemble des composants de la société² :

- La planification est réhabilitée alors qu'elle a été abandonnée à l'occasion des mesures introduites dans le cadre du PAS. La constitution de 1992 instaure un « conseil économique et social ».
- Les fonctions de consultation et de dialogue sont renforcées par la création de nouveaux conseils. Le CCDH (Conseil consultatif des droits de l'homme 1990), le CNJA (Conseil national de la jeunesse et de l'avenir, 1992), le CCSDS (Conseil consultatif de suivi du dialogue social, 1994)...

1. Le Maroc a participé aux divers sommets, congrès, conférences au niveau régional et international et a ratifié la plupart des résolutions, Sommet de Rio sur l'environnement, 1992 ; conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 1994 ; Sommet mondial de Copenhague sur le développement social, 1995 ; 1^{er} et 2^e conférences internationales sur les fonds sociaux de développement (1997 et 2000)...

2. Voir PNUD, 1997, Synthèse des diverses dispositions institutionnelles de cette période.

Ces dispositifs sont utilisés opportunément selon la conjoncture politique et sociale ambiante, comme en témoigne le pacte social du 1^{er} août 1996 entre centrales syndicales, patronat et gouvernement autour de thèmes cruciaux tels que le code du travail, la couverture sociale, le logement...; ou le Gentlemen's Agreement (1996) entre le gouvernement et la CGEM (Confédération générale des entreprises du Maroc) instituant des consultations régulières en matière économique, financière, fiscale...

Des efforts sont déployés en matière de déconcentration et de décentralisation dans le sens d'une plus grande proximité au service des populations. Les services techniques « extérieurs » se sont étoffés et ont accompagné les découpages successifs qui ont donné naissance à de nouvelles provinces et préfectures. Le nombre de communes a presque doublé, passant à 1547 en 1994.

La Région est la troisième entité à être érigée en collectivité locale (Constitution de 1992) après la commune (1960) et la province (1963). Elle connaîtra un statut législatif en 1997. Les neuf régions créés en 1971 passent au nombre de 16 et des walis sont désignés à leur tête.

L'Assemblée régionale est composée à l'instar de l'Assemblée provinciale d'élus communaux, de représentants des chambres professionnelles et des salariés. Le wali est chargé de l'exécution des délibérations de son Conseil.

D'autres acteurs sociaux prennent beaucoup plus de relief par rapport aux années antérieures : le secteur privé et les associations.

Le désengagement affirmé de l'État de toute activité susceptible d'être soumise à concurrence ouvre un large champ d'initiatives au secteur privé. L'État procède à l'instauration d'un cadre incitatif adéquat, l'investissement dans les infrastructures d'appel, la modernisation de l'administration, et la mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires nécessaires à la sécurité des investissements et à la compétitivité des entreprises¹. La CGEM est invitée à se réorganiser tant au plan sectoriel qu'au niveau territorial et les compétences des chambres professionnelles sont élargies.

Les pouvoirs publics procèdent à la privatisation totale ou partielle d'un grand nombre d'entreprises publiques.

La montée en force des associations, déjà sensible à la fin des années 80, s'affirme avec éclat dans le climat nouveau d'ouverture sur les diverses composantes de la société civile.

Les associations existantes s'expriment plus librement dans les domaines de revendication investis également par de nouvelles associations, en particulier ceux des droits humains, des droits de la femme, de l'enfant, de l'identité « amazigh ».

Les associations à objectifs humanitaires prolifèrent avec le soutien de l'Administration, d'ONG internationales et d'organismes internationaux.

Phénomène nouveau, la prolifération des associations de développement qui s'investissent dans la réalisation d'infrastructures de base (eau, électricité, pistes, voirie, routes), d'activités génératrices de revenus (fonds rotatifs, caisses communautaires, micro crédit), la préservation de l'environnement, la formation technique...

Ces associations agissent à diverses échelles : nationale, régionale, provinciale, communale et infra communale. À ce dernier niveau, celui des villages et des quartiers, elles essaiment dans plusieurs régions et dans les grandes villes et font preuve d'un dynamisme irrisoupponné².

En l'espace de quelques années, des complémentarités s'installent. Des associations à vocation nationale

1. Par exemple, nouvelle charte d'investissement, refonte des loi sur les sociétés, code du travail, code de commerce, tribunaux de commerce, loi sur la concurrence.

2. Voir par exemple en ce qui concerne les associations de quartiers « Ameur M et Filali », 1997

ou régionale jouent un rôle de relais (flux financiers, formation) entre l'Administration et les bailleurs d'une part, les associations locales d'autre part.

En outre des associations procèdent à des mises en réseau afin de mieux faire entendre leur voix et de renforcer leurs capacités¹.

Les succès remportés par nombre d'associations incitent leur environnement institutionnel à leur accorder une place de choix dans les actions de développement, au point que l'Administration et les établissements publics en viendront à solliciter leur contribution à des programmes et projets publics de développement.

5.3. Les partenariats

5.3.1. Grille d'analyse des partenariats

Par rapport aux périodes précédentes, on est en présence d'une prolifération d'actions en partenariat telle qu'il est malaisé, ne serait ce que du fait qu'il s'agit d'un processus, et non de situations figées, d'en dresser les grandes lignes et encore moins une typologie.

Un tour d'horizon rapide permet néanmoins d'identifier quatre grandes tendances. Une grille d'analyse simplifiée a été établie pour les appréhender. Elle est fondée sur les critères suivants (voir tableau ci-dessous, croisant les critères de la grille d'analyse et les domaines d'actions de développement analysés) :

Le caractère global (ou « globalité », ou vision globale) de l'action (ou du programme ou projet). Par ce vocable, on entend une identification adéquate des problèmes et de leurs solutions, ce qui permet d'élaborer une vision globale, une politique ou une stratégie appropriée, fixant des objectifs et des résultats précis, chiffrés et réalistes, et les moyens et mesures d'accompagnement nécessaires pour les atteindre, en particulier en termes juridiques, institutionnels, techniques, financiers, organisationnels.

On se rapproche encore plus de l'idéal de la globalité lorsqu'elle vise les plus grands espaces – l'espace national-, donc une population cible aussi nombreuse que possible, et des délais rapprochés étant donnés les impératifs d'accélération du développement qui s'imposent aujourd'hui.

La cohérence : le caractère de globalité renvoie à la conception du projet – qui peut du reste être apprécié a posteriori. La cohérence quant à elle est appréhendée à travers la mise en œuvre du projet. Il y a cohérence lorsqu'il y a adéquation entre les moyens utilisés et les objectifs à atteindre.

Trois types de moyens sont examinés :

Les moyens humains, appréhendés en termes de compétences, mais aussi de capacité institutionnelle et organisationnelle.

Les moyens financiers, abordés sous deux angles : les modes de mobilisation des financements et les procédures budgétaires (contrôle a priori, a posteriori, comptes spéciaux...). Il y a plus de cohérence lorsque le financement est garanti dans un cadre institutionnel et que les procédures sont allégées.

Les moyens matériels, évoqués surtout parce qu'ils constituent un gain lorsqu'ils préexistent au projet.

1. Le GONG (groupement des ONG) prend naissance en 1992, mais ne subsistera pas longtemps. L'espace associatif (1997) regroupe une soixantaine d'associations nationales, régionales et locales).

Le degré de participation des partenaires : ce critère permet d'apprécier – notamment en ce qui concerne les actions de développement qui se déclarent participatives – le degré d'implication effective de chaque protagoniste, et les modalités de sa participation.

Le suivi, la veille et la régulation : ce critère essentiel est lié à celui de la globalité : quelle est la qualité du suivi qui devrait inciter à des réorientations le cas échéant ?

La veille (ou surveillance, contrôle) est-elle mise en place ou non, par des instances autonomes ou par les partenaires eux-mêmes ? La tâche de régulation est-elle exercée et par qui ?

La valeur ajoutée, ou les avantages apportés par le partenariat aux partenaires et à leur environnement.

La durabilité : elle intègre la viabilité et la pérennité. La préoccupation de durabilité doit en principe guider les choix fondamentaux d'une politique ou d'une stratégie. Elle devrait en constituer la pierre d'achoppement¹.

Les tableaux ci-dessus donnent un aperçu sur l'analyse des actions en partenariat dans vifs domaines relevant du développement social. Les appréciations sont exprimées selon les signes ci-dessous :

- + + + Situation positive proche de l'idéal connoté par le critère.
- + + Situation moyenne à améliorer
- + Situation incertaine ou négative.

5.3.2. *Quatre grandes tendances des actions en partenariat*

En croisant les programmes et projets relevant des cinq domaines d'actions (voir tableau), on aboutit à l'identification de quatre grandes tendances.

1. Ces critères évoquent ceux souvent utilisés en matière de service public (continuité, égalité, adaptation) et dans les évaluations de projets de développement (pertinence, efficacité, efficience, degré d'impact, viabilité), mais la terminologie utilisée ici est générale, n'a pas de contenu de droit public proprement dit et concerne plus les orientations de politique, de stratégie ou de pilotage que la gestion de projets.

Grille d'analyse des partenariats (années 90)

Domaines	Partenaires (initiateur en gras)	Modalités et conditions de mise en œuvre	Globalité	Coherence			Degré de participation	Valeur ajoutée (effets d'entraînement)	Suivi, Veille et régulation	Durabilité
				Moyens Financiers	Moyens humains	Moyens matériels				
1) Infrastructures de base 1.1. PERG (Programme d'électrification rurale global) 1.2. PNRR (Programme national des routes rurales)	ONE – collectivités locales (communes) – usages – associations dans certains cas M. de l'Équipement et des Transports – collectivités locales (Régions, Provinces, Communes) Min. Équipement – Min. Intérieur	Contrats de paiement et de remboursement Convention avec collectivités : Paiement et maintenance	+++ +++	+++ ++	+++ +++	+++ +++	+++ +++	+	+++ +++	
1.3. PAGER	Min. Équipement – Min. Intérieur	Convention de participation Financière et de gérance par l'association	+++	+	+	++	+	+	+	
1.4. Électrification décentralisée (énergie renouvelable) 2) Services sociaux essentiels 2.1. Alphabétisation	ONE Collectivités locales (communes) Associations ONE Usagers - Secteur privé M. de l'Emploi – Secteur public – Secteur privé – Associations M. de l'Éducation nationale Association	Contrats de paiements, de remboursement et de gestion Conventions de participation à l'alphabétisation	+++ ++	+++ +	+++ +	+++ +	+++ +	+	+++ ++	
2.2. ENF (Éducation non formelle)		Convention avec conditions de participations et de suivi	++	+	+	++	+	+	++	

Domaines	Partenaires (initiateur souligné)	Modalités et conditions de mise en œuvre	Globalité	Cohérence			Valeur ajoutée (effets d'entraînement)	Suivi, Veille et régulation	Durabilité
				Moyens humains	Moyens financiers	Moyens matériels			
3-Intégration sociale et lutte contre la pauvreté	Entraide nationale Collectivités locales Associations	Conventions, essentiellement avec associations	+++	++	+++	++	++	++	
3.1 Actions de l'Entraide nationale (filet social de sécurité)									
3.2 Appuis aux personnes en situation précaire (handicapés, personnes en difficulté ...)	Haut Commissariat aux Handicapés - Ensuite S.E aux handicapés, à la famille ... - Collectivités - Associations	Conventions portant sur l'appui financier, technique, la formation et le suivi	++	++	++	++	++	+	
3.3 BAJI (programme de lutte contre pauvreté)	M. du plan, ensuite, Haut Commissariat au plan (HCP) - M. de la Santé - M. de l'Éducation nationale - M. de l'Intérieur (la PN) - Collectivités locales - Associations	Conventions avec							
3.4 Programmes Pilotes en vraie grandeur à but démonstratif (Programmes appuyés par le PNUD de lutte contre la pauvreté urbaine et rurale et de développement humain durable)	Ministère du Plan, ensuite HCP - Divers ministères et services extérieurs ; Établissements publics - Collectivités locales - Associations - Coopératives	Conventions avec définitions des conditions de participation et appui technique et financier du PNUD et d'autres partenaires	+++	++	++	+++	++	++	
3.5 Projets d'assistance et de développement social et culturel initiés par des associations et appuyés par l'État, des ONG ...	- Administrations - Collectivités locales - Donateurs privés	Conventions sur la base de critères d'éligibilité des associations	+	+	+++	++	+	+	

Domaines	Partenaires (initiateur soutenus)	Modalités et conditions de mise en œuvre	Globalité	Cohérence			Valeur ajoutée (effets d'entraînement)	Suivi, Veille et régulation	Durabilité
				Moyens humains	Moyens Financiers	Moyens matériels			
4-Développement local adhésifs niveaux territoriaux 4.1 – Actions multiseCTORIELLES au niveau local – Exemple des actions de l'ADNP – Exemple des actions de la DAR	ADPN Secteur public Collectivités locales Associations DAR Provinces Collectivités locales Communautés de base ONG	Partenariat avec définition des conditions de participation, de suivi et de désengagement de l'Agence. Partenariat avec coopération française, PNUD, ONG Partenariat informel avec les communautés de base et les collectivités locales.	+++ ++	+++ +++ +++	+++ +++ +++	+++ +++ +++	+ +	+ +	
5-Développement communautaire 5.1 – Expériences communautaires endogènes 5.2 – Actions de conservation et de développement des ressources naturelles (Projets Msoun, Tassout, Oued Lakhdar, Sidi Driss, GEFRI, Arganier, Parcours de l'Oriental ...) 5.3 – Développement intégré et communautaire initié par des associations 5.4 – Expériences sectorielles initiées par des associations	Assistance mutuelle et solidarité des membres des communautés de base Administration, Communautés de base, associations, coopératives Associations , communautés de base, associations locales, services extérieurs Associations , collectivités locales, communautés de base, quartiers urbains, services extérieurs	Mise en œuvre de contributions équitables (travaux, dépenses ...) Conventions Conventions, PV de réunions... Conventions, PV de réunions...	+++ ++	+++ ++	+ ++ ++	++ ++ ++	+ + +	+ + +	

A. Prégnance de la vision globale, de la cohérence et de la durabilité, mais avec une faible participation

On rencontre cette tendance dans les programmes d'infrastructures de base (PERG, PNRR) et dans l'action de l'ADPN (voir sigles et abréviations en 1^{er} page).

Les programmes PERG (électrification rurale) et PNRR (réseau routier), élaborés dans le cadre de la stratégie de développement social (1993) et actualisés à diverses reprises, ont des objectifs précis à l'échelle nationale et comptent satisfaire la quasi-totalité des besoins du pays dans des délais rapprochés.

Le PERG (voir tabl. 1.1) met en pratique le concept de « globalité territoriale, financière et technique ». Il se traduit par la volonté d'achever l'électrification de plus de 95 % du territoire national en 2007. Le financement est effectué dans le cadre d'un partenariat avec les communes (contribution de 20 % des coûts d'équipement) et les usagers (25 %). Les ruraux bénéficient d'une péréquation des tarifs grâce à une ponction sur les recettes urbaines de l'ONE. En outre, l'Office garantit la maintenance des équipements, accrédite des électriciens installateurs et réparateurs, et recherche des formules de crédit à l'installation interne des équipements et du branchement individuel en faveur des plus pauvres.

L'approche globale du PERG permet de faire de l'usager un « client » qui paie un service de qualité et qui comprend la maintenance, gage de continuité et condition de durabilité. La seule participation demandée au client est sa contribution financière aux frais d'établissement (25 %) et le paiement du service. La participation de la commune se limite également à la contribution financière établie dans le cadre d'une convention. Elle a une fonction importante de levier de financement¹.

La conception du PNRR (voir tabl. 1.2) et les conditions de sa mise en œuvre sont similaires à celles du PERG, avec cette différence que le coût de réalisation des pistes est très élevé, que seules les collectivités sont sollicitées et que le service public est réalisé à fonds perdus (voir contr. 1).

Les actions de l'ADPN (voir tabl. 4.2) relèvent de la même tendance mais dans une autre optique (voir contr. 2)². La mission de l'Agence est une mission d'animation et de coordination fondée sur des partenariats avec divers opérateurs. Elle a suffisamment de latitude pour répondre à des demandes ou procéder à des offres. Dans ce dernier cas les priorités choisies portent plus sur les filières économiques que sur les territoires. L'hypothèse sous-jacente est celle de la polarisation (industrielle, commerciale) comme facteur de croissance générale. Il s'agit probablement d'une ligne de conduite délibérée, l'agence devant estimer que la planification et l'aménagement du territoire reviennent plutôt à l'Administration et aux collectivités locales. Cette optique de croissance n'exclut pas des actions de développement social.

La cohérence des actions en partenariat est renforcée par les avantages de l'exonération fiscale accordée à l'agence.

Le critère de durabilité ne concerne pas l'Agence car les conventions spécifient qu'elle se désengage des actions entreprises dès qu'elles sont achevées.

1. Voir détails en annexe 1 sur le PERG. Le PERG a adopté une formule originale de partenariat avec le secteur privé pour l'électrification décentralisée (photovoltaïque dans la majorité des cas) de villages isolés (160000 familles), dont le coût d'électrification en réseau serait rédhibitoire. Les tarifs de l'électrifications décentralisée sont grosso modo alignés sur ceux du réseau.

2. Entretien avec Driss Benhima, Directeur général et Othmane Benjelloun, Directeur du partenariat

B. Cohérence et durabilité incertaines malgré la globalité affirmée

Répondent à cette rubrique les expériences communautaires endogènes, le PAGER, les actions de l'Entraide nationale¹.

Les initiatives communautaires endogènes (tabl. 5.1) constituent un idéal dans la mesure où les populations se prennent entièrement en charge, dans certains cas sous l'impulsion d'émigrés ou d'associations locales, et s'organisent selon des règles efficaces et équitables de participation et de répartition des tâches.

Elles se distinguent par une forte participation, même si les moyens financiers et matériels sont aléatoires. La durabilité n'est pas assurée car en règle générale, il s'agit d'actions ponctuelles de solidarité suite à des catastrophes naturelles, ou des réalisations d'équipements collectifs (adduction en eau potable, électrification) dont les contributions au renouvellement ne sont pas prévues en règle générale.

Le PAGER (tabl. 1.3) affiche les mêmes ambitions que le PERG ou le PNRR et prévoit l'alimentation en eau potable de l'ensemble de la population rurale en 2008. Le financement repose sur le budget public et sur la participation des collectivités locales (15 %) et des populations usagères (5 %) organisées en associations. Cette forme d'organisation est sensée reposer sur une forte participation communautaire, d'autant plus que les conventions prévoient la prise en charge de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages d'adduction par les associations, bien que la propriété en revienne aux collectivités locales.

En pratique, il y a des difficultés de financement par les collectivités et par les populations. La répartition des tâches demeure vague entre ces deux catégories d'acteurs et les conditions de maintenance, et de renouvellement du matériel, et par conséquent de durabilité, peuvent s'en ressentir².

C. Adéquation incertaine entre la conception de programmes et de projets et leur mise en œuvre

On peut inscrire sous cette rubrique certains services sociaux essentiels, l'alphabétisation et l'ENF (éducation non formelle) (voir contr. 4 et 5, et annexes 2 et 3 ainsi que tabl. 2.1 et 2.2), des actions d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté (SEFEPH, contr.6, tabl. 3.2), des actions de développement local (DAR, contr.7, tabl. 4.3) et les actions de conservation et de développement des ressources naturelles (HCEFLCD, contr.8, tabl. 5.2).

Les actions concernées portent sur de multiples secteurs mais ont des caractéristiques communes. C'est l'Administration – ou des établissements publics – qui en est le maître d'ouvrage, et qui constitue des comités de pilotage et de suivi aux échelles nationale, régionale et locale.

Les procédures administratives et budgétaires adoptées sont celles de l'Administration (dossiers visés par les administrations centrales, contrôles a priori...). Dans certains cas, on enregistre un effort de déconcentration, par exemple, la maîtrise d'ouvrage des projets de la DAR est transférée à l'échelle provinciale. Les DREF (directions régionales des Eaux et Forêts) gèrent directement certains projets de ce département.

Autre caractéristique partagée par quelques administrations : la mise en œuvre et la gestion des projets est confiée dans le cadre de conventions à des partenaires de proximité :

- Dans le cas de l'alphabétisation : secteur privé, secteur public et associations (cf. annexe 2)³

1. Voir contribution de l'Entraide nationale, contr.3

2. Institutionnellement, diverses instances intervenaient en matière d'AEP en milieu rural : le ministère de l'Intérieur, l'ONEP et surtout le ministère de l'Équipement dans le cas du PAGER. Le pilotage de ce programme a été confié en 2003 à l'ONEP.

3. Entretien avec Mbarek Moujane, Directeur de l'alphabétisation, 20-10-04.

- Pour l'ENF : des associations (cf. annexe 3)¹.
- Pour les actions de conservation et de développement des ressources naturelles : des associations (exemple du projet Msoun), des animateurs contractuels (exemple du projet Tassaout)².

Un cas singulier à relever, celui du transfert de gestion d'un projet de lutte contre la désertification de l'ORMVA d'Ouarzazate à une association spécialement constituée à cet effet, l'ADEDRAA. Projet en coopération avec la GTZ.

Les modalités de coopération avec les communautés de base sont également à relever. Deux formules au moins sont en présence dans les projets de gestion des ressources naturelles (terres bour, forêts, parcours) :

- des essais de redynamisation des « jmaâ », organes informels de représentation des habitants à divers niveaux : villages, groupements de villages, fractions des anciennes tribus
- le greffage de formes modernes d'organisations (associations, coopératives) avec les structures sociales existantes. Par exemple les coopératives « ethnico-lignagères » (projet d'amélioration des parcours de l'Oriental).

Les actions évoquées reposent sur des stratégies et recherchent une participation active des partenaires de l'Administration. Elles rencontrent quelques difficultés :

- Les montages de financement ne sont pas garantis et les actions menées restent en deçà des prévisions (cas de l'alphabetisation et de l'ENF).
- Les financements sont limités dans le temps et les perspectives de continuité et de durabilité ne sont pas garanties après le bouclage des projets (cas de nombreux projets en coopération en matière de gestion des ressources naturelles ; projets pilotés par la DAR...).
- Les financements dépendent des opportunités (cas des actions d'intégration sociale en faveur des handicapés et des personnes en difficulté).
- La participation des communautés est soutenue par les inter-faces (associations, animateurs), mais il n'est pas certain qu'elle survive aux projets qui ont engagé ces inter-faces.
- La lenteur des procédures administratives et budgétaires ordinaires constitue un obstacle à l'efficacité et à l'efficience des projets.

D. Un degré de participation élevé, mais une durabilité incertaine

On rencontre cette tendance essentiellement dans les activités initiées par des associations en partenariat avec l'Administration et des ONG extérieures et qui couvrent plusieurs champs :

- Les actions d'assistance et/ou de développement social et culturel en faveur des personnes en difficulté (femmes et enfants en situation précaire), des handicapés et dans les domaines de la santé, du sport, de la préservation de l'environnement (voir tabl. 3.5).
- Les actions de développement plurisectoriel et communautaire (tabl. 5.3)³.
- Les expériences sectorielles menées en partenariat avec les communautés de base, les collectivités locales et des services extérieurs (tabl. 5.4)⁴.

1. Entretien avec Habiba El Bouazzaoui, Directrice de l'ENF, 20-10-04.

2. Le colloque national d'Ifrane sur la forêt prône des partenariat avec divers acteurs : secteur privé, coopératives, associations, populations usagères.

3. Voir par exemple les activités menées ou supervisées par AMSED, ADRAR, Migrations Développement, Tichka, Touiza, Targa, ADL Rabat ...

4. Ex. des initiatives de ENDA – Maghreb auprès des communs de petites villes en matière de collecte de déchets et de recyclage ; les associations de quartier de grandes villes.

Ces actions ont des caractéristiques communes :

Une dépendance étroite en matière de financement

Les associations sont étroitement dépendantes des financements qui leur sont accordées par l'Administration, des ONG extérieures ou des donateurs. Les bailleurs de fonds ne s'engagent que pour la durée des projets sans garantie de reconduction sur d'autres projets éventuels.

Même lorsque l'action des associations s'effectue en partenariat étroit avec l'Administration ou des établissements publics dans le cadre de stratégies nationales, leur devenir demeure suspendu aux capacités réelles de mobilisation de ressources financières par ces structures (voir supra 6.2.2.3).

Un paradoxe : une efficacité reconnue, mais sans appuis suffisants

L'efficacité, l'efficience et des coûts moindres sont reconnus aux associations en matière de travail de proximité et de responsabilisation des populations-cibles. Mais les appuis à leur fonctionnement sont souvent réduits à la portion congrue alors qu'elles sont pourvoyeuses d'emploi, ce qui est souvent oublié. L'insuffisance ou le manque de compétence leur est également reproché. Se pose alors le problème des appuis nécessaires pour y remédier.

Une durabilité incertaine

En dépit des apports certains des associations à leur environnement et à leur propres membres (expérience, renforcement du capital humain), la durabilité de leur action est menacée lorsque leur financement et le renforcement de leurs capacités ne sont pas garantis¹.

5.4. Jalons et défis

Les années 90 témoignent de nouvelles valeurs (développement humain, bonne gouvernance...) que le Maroc adopte rapidement dans un contexte nouveau de mondialisation et d'ouverture interne sur les diverses composantes de la société.

Les actions de partenariat prolifèrent dans divers secteurs, portées par l'Administration, des établissements publics, des associations, et impulsées par la stratégie nationale de développement social.

Cette situation nouvelle, insoupçonnée quelques années auparavant, est riche d'enseignements quant aux divers déficits à combler et aux nouveaux chantiers d'avenir :

- L'Administration et les établissements publics sont les éléments moteurs d'actions en partenariat dans certains secteurs, en particulier ceux des infrastructures, des services sociaux de base, de l'intégration sociale des personnes en difficulté et de la gestion des ressources naturelles. Les actions reposent dans plusieurs cas sur des visions et des stratégies globales et leurs initiateurs s'efforcent de mettre en place les outils institutionnels et financiers nécessaires, bien que les conditions de cohérence et de durabilité ne soient pas toujours réunies.*
- Ces dynamiques nouvelles sont moins apparentes aux niveaux intermédiaires, entre les sphères de l'Administration centrale ou des établissements publics et celle du travail associatif au niveau infra-communal. Il s'agit du large éventail des collectivités territoriales aux diverses échelles : régionale, provinciale et communale.*

1. (1)Exception doit être faite bien entendu de grandes associations à vocation nationale ou régionale, de nombre d'associations à caractère d'utilité publique, et des associations de micro-crédit qui s'autofinancent grâce à leur activité.

Les « services extérieurs », quelle que soit leur volonté, sont dominés par le poids de la centralisation administrative et budgétaire et de la verticalité hiérarchique. Le problème se pose dans ce cas en termes de modernisation de l'administration et de déconcentration.

Les collectivités locales ne disposent pas de moyens humains et financiers suffisants. La problématique de la décentralisation est posée à ce niveau.

En conséquence, il existe de faibles articulations entre services extérieurs et collectivités locales, ce qui constitue un frein considérable à une mise en œuvre adéquate des orientations et stratégies élaborées à l'échelle centrale.

Dans ce contexte, les efforts d'impulsion du secteur privé demeurent insuffisants malgré les diverses incitations et appels à sa promotion (charte de l'investissement, code des investissements industriels...).

Les associations participent à la dynamique nouvelle de ces années et parfois sont à l'avant-garde en ouvrant de nouveaux champs dans divers secteurs, soit en étroite dépendance de l'Administration, soit de manière autonome ou en ayant recours à des appuis extérieurs. Malgré les succès remportés, elles rencontrent dans de nombreuses situations des difficultés de coopération avec les services extérieurs et les collectivités locales, soit en raison d'un manque de professionnalisme, soit du fait des déficits propres à ces instances.

6. 1998-2004 : Approfondissements et nouvelles tendances

6.1. Le contexte

Ces années sont marquées par l'investiture du gouvernement d'alternance, la mort de feu SM Hassan II et l'intronisation de SM Mohammed VI.

Le pays se mobilise pour faire face au défi de la mondialisation, de la régionalisation euro-méditerranéenne, des échéances rapprochées (2010) de libéralisation des échanges avec l'Union Européenne. Des accords sud-sud d'association et de libre échange sont établis à l'échelle méditerranéenne avec la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie et la Turquie. Des accords de libre échange sont signés avec les USA. Les options marocaines sont ainsi en convergence avec les mots d'ordre de partenariat à l'échelle mondiale¹. Ces initiatives s'accompagnent de réformes multisectorielles visant une meilleure compétitivité des entreprises, l'accroissement et la sécurisation des investissements et de l'emploi et l'intensification des échanges².

La politique de développement social initiée dans les années 90 n'est pas en reste, d'autant plus que les déficits sociaux persistent (taux de « pauvreté relative » de 19 % en 1998-99 contre 13 % en 1990-91 ; taux de chômage : 19.5 % en 2001 dont plus de 30 % de diplômés de l'enseignement supérieur ...). Des progrès sont enregistrés dans quelques secteurs (le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire passe de 51 % à 73 % (1982 – 2001) ; le taux de mortalité a été réduit de près de 50 % ...). Mais dans l'ensemble les dépenses publiques dans les secteurs sociaux ne représentent, malgré les efforts déployés, que 12 % du PIB à la fin des années 90, alors que le sommet de Copenhague les a fixés à un minimum de 20 %³. Aussi le développement social est-il proclamé comme priorité nationale (voir les discours royaux, les déclarations gouvernementales, le PQ 2000-04).

1. Voir « Objectifs du millénaire » définis par l'ONU (septembre 2000).

2. Parmi ces réformes, la charte des PME, la création de l'Agence nationale de promotion de la PME, des CRI, le Code du Travail, la création des tribunaux administratifs et du commerce ...

3. Voir Royaume du Maroc, Premier ministre, 2002, « Initiative 20/20 » et Royaume du Maroc, déc. 2003, « Objectifs du millénaire ».

La stratégie du développement social formulée en 1993 est renforcée en termes de moyens financiers, de mesures institutionnelles, et d'accélération des programmes en cours ainsi que de lancement de nouveaux programmes, en harmonie avec les engagements internationaux auxquels adhère le Maroc (voir notamment les engagements du sommet de Copenhague, 1995, leur actualisation à Genève, 2000, et la « Déclaration des objectifs du millénaire », ONU, sep. 2000). Un comité de suivi placé sous la présidence du Premier ministre veille à sa mise en œuvre¹.

6.2. Les acteurs : Renforcements institutionnels

Les observations de divers acteurs nationaux et internationaux aboutissent à un constat commun : la nécessité d'une nouvelle approche en matière de gouvernance pour que le Maroc atteigne dans des délais rapprochés les ambitieux objectifs affichés de développement économiques et social. Les discours royaux, les déclarations gouvernementales, le PQ 2000-04 reflètent cette préoccupation fondamentale.

De nombreuses mesures institutionnelles sont prises dans ce sens dans le contexte de l'État de droit, du « nouveau concept de l'autorité » et de la conduite volontariste du développement social. Elles concernent l'ensemble des acteurs en présence au niveau national et aux diverses échelles territoriales. Les conditions de renforcement du partenariat y occupent une place de choix.

6.2.1. Nouvelles structures de développement et restructurations

A. Des Fondations d'envergure nationale

De nouvelles structures voient le jour avec des objectifs déclarés de développement social et de lutte contre la pauvreté. La Fondation Mohamed V redynamise l'esprit de solidarité au niveau national et choisit délibérément une mobilisation des ressources fondée sur des souscriptions citoyennes de personnes physiques et morales. Les Fondations Mohamed VI s'investissent dans les œuvres sociales des enseignants et dans la préservation de l'environnement en engageant de nombreuses conventions avec les secteurs public et privé.

B. Des Fonds nationaux et des Établissements publics

Le Fonds Hassan II acquiert rapidement un statut d'établissement public. Une partie importante des ressources des privatisations sont consacrées au développement social et à la lutte contre la pauvreté.

L'ADS, établissement public, a pour mission essentielle, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'aide à l'insertion économique et sociale des couches pauvres de la population et l'appui dans le cadre de partenariats aux initiatives privées individuelles ou communautaires génératrices d'emploi et de revenus². Outre son concours financier, l'Agence doit apporter des appuis en formation et en renforcement des capacités institutionnelles.

L'ADPPS (Agence de développement des provinces et préfectures des Sud) est une réplique de l'ADPN pour le développement des provinces sahariennes.

1. « Stratégie de développement social intégré », document adopté par le comité de coordination, de suivi et d'évaluation des Programmes de l'action sociale, présidé par le Premier Ministre, le 10 sept. 1999.

2. Le texte fondateur (loi 12-99, dahir 1-99-207 du 25-08-99) distingue, art.3, entre le concours aux couches pauvres « par l'entremise » des associations et le « partenariat » avec l'État, les collectivités locales, les établissements publics et privés.

D'autres Fonds sectoriels ou inter-sectoriels contribuent également au développement social, à la lutte contre la pauvreté et à la promotion du partenariat. Le FDR (Fonds du développement rural) dans le cadre de la stratégie 2020, le FSR (Fonds spécial routier)¹.

C. De nouvelles structures ministérielles et des restructurations

Elles témoignent également de la volonté des pouvoirs publics de hisser au plus haut niveau le développement social et le développement humain dans l'ordre de leurs priorités.

Les directions de l'alphabétisation et de l'ENF sont regroupées au sein d'un secrétariat d'État (le SECAENF). La DAS, placée au sein de divers ministères au gré des remaniements, donne naissance à de nouvelles directions domiciliées au SEFEPH et au tout récent MDSFS (ministère du développement social, de la famille et de la solidarité) (juin 2004).

L'entraide nationale est restructurée et ses missions de filet social comportent désormais des actions de développement social et de formation (cf. contr.3).

6.2.2. *L'Administration et le changement de mode de gouvernance*

La réforme ou la modernisation de l'Administration a souvent été évoquée depuis l'indépendance du Maroc. Des initiatives prometteuses ont été prises au sein de quelques ministères et établissements publics².

Durant les dernières années, il a beaucoup été question de « bonne gestion » et de modernisation de l'Administration. L'exemple du projet du ministère des Finances et de la Privatisation de « réforme du processus budgétaire » témoigne des préoccupations actuelles en matière de changement de mode de gouvernance³. La réforme proposée est fondée sur les concepts de globalisation, de contractualisation et de partenariat, gages d'une gestion axée sur les résultats et d'une programmation cohérente coordonnée entre administrations centrale et territoriales.

La globalisation se décline en termes de rationalisation des dépenses publiques de l'ensemble de l'Administration et de transferts de prérogatives aux sous-ordonnateurs dans un cadre de renforcement de la déconcentration administrative.

La contractualisation est fondée sur des engagements réciproques entre l'Administration centrale et les services déconcentrés par le moyen de « contrats – objectifs – moyens glissants ».

Le partenariat permet la mise en commun de ressources entre l'Administration et les services extérieurs, et leurs partenaires le cas échéant⁴.

Il est attendu de la mise en œuvre de ces concepts une performance accrue de l'Administration et des services déconcentrés et une meilleure visibilité fondée sur la transparence des informations budgétaires.

La mise en œuvre de cette réforme suppose une « réorganisation de l'Administration en faveur de la régio-

1. Noter l'existence d'autres Fonds qui méritent d'être redynamisés : Fonds spécial de développement régional, Fonds de développement des collectivités locales,

2. Exemple du ministère de l'Équipement. Nombre de concepts du management moderne ont été conçus dès les années 70 et mis en application à partir des années 80 (déconcentration, dialogue, concertation, contrats-programmes, budgets-programmes, reddition de comptes sur la base de résultats ...) Voir A. Mezouar et JP Semeriva, 1999 – Voir aussi cas de la RAM dans le même ouvrage.

3. Exposé de M Chafiki, chef de cabinet du M. des Finances et de la Privatisation, 29-04-04.

Voir les principes de la réforme dans la circulaire n° 12/2001 du Premier ministre (25-12-01) et, dans ses annexes, le canevas de budget-programme.

4. Pour l'une des premières et importantes applications du partenariat, voir la circulaire du Premier ministre n° 7/2003 du 27 juin 2003 relative à l'octroi de contributions publiques aux associations.

nalisation et de la déconcentration » et, « la redistribution des responsabilités notamment entre l'administration centrale et ses services déconcentrés ». Elle implique une adaptation constante du contrôle de la dépense publique et l'allègement des procédures budgétaires dans un cadre de programmation pluriannuelle.

L'approche du ministère des Finances constitue si elle est mise en pratique une avancée considérable dans l'amélioration du mode de gouvernance. La « globalisation » couvre en effet le secteur public dans toutes ses composantes, et le budget est l'outil fondamental de ses interventions. Les actions en partenariat prendraient alors une autre dimension tant au niveau national qu'aux autres échelons territoriaux.

6.2.3. Les services extérieurs : initiatives de déconcentration

Les propositions de déconcentration à travers la réforme du processus budgétaire sont aujourd'hui au stade des préparatifs de mise en œuvre dans un proche avenir¹. Des mesures concrètes ont été prises dans le cadre des incitations au secteur privé avec la création des CRI (Centres régionaux de l'investissement) sous la supervision des walis. De nouveaux pouvoirs sont délégués à cet effet à ces derniers afin d'alléger les procédures administratives, financières et budgétaires et de renforcer les pouvoirs de décision au niveau de la Région.

Dans cette optique, les walis reçoivent délégation du ministère de l'Intérieur de pouvoirs de tutelle relatifs à l'approbation de certains actes des collectivités locales : les passations de marchés, les transferts de crédits entre rubriques et l'acquisition ou la cession de terrains des collectivités locales.

De telles mesures devraient faciliter des processus de partenariat à l'échelle locale en raccourcissant les délais de prise de décision. Elles sont appelées à s'étendre au niveau des gouverneurs qui peuvent d'ores et déjà recevoir délégation des walis pour l'exercice de certaines compétences².

6.2.4. Renforcement des attributions des collectivités locales et partenariat

A. La nouvelle charte communale

La nouvelle loi portant charte communale³ s'inscrit dans la dynamique du « nouveau concept de l'autorité » et de l'ouverture des champs d'initiative à l'ensemble des composantes de la société, dont les collectivités locales aux divers échelons territoriaux.

En tirant les enseignements des applications de l'ancienne loi de 1976, cette charte consolide l'autonomie des communes et définit avec précision le statut des élus et du président du conseil communal et leurs prérogatives. Elle procède à l'allègement de la tutelle et au renforcement des contrôles financiers externes.

Les attributions et responsabilités du conseil communal sont précisées dans les divers secteurs d'interventions, dont celui de la coopération et du partenariat (art. 42, 38, 78 à 83). Le conseil communal est ainsi habilité à engager toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes

1. L'opérationnalisation de ces propositions de réforme est prévue pour l'année 2006. Quelques opérations seraient déjà entreprises avec les ministères de la Santé et de l'Éducation nationale.

2. Comme l'annonce la Lettre Royale au Premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement (9 janvier 2002), points 3.9 et 3.9.1. Sur ces diverses mesures, voir Charte de l'investissement (dahir 1.95.213 du 8 nov. 1995) et les divers décrets et arrêtés de délégation de pouvoirs aux walis.

3. Loi n° 78-00, dahir du 3 octobre 2002, qui abroge l'ancienne loi relative à l'organisation communale dahir du 30 septembre 1976).

morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère¹.

B. La nouvelle organisation des préfectures et provinces

Les larges prérogatives accordées aux communes le sont également, a fortiori, aux provinces et préfectures, à l'image de ce qui a été déjà dévolu aux Régions, bien que de manière moins explicite². Le conseil provincial ou préfectoral peut procéder à la conclusion de conventions de coopération ou de partenariat avec les acteurs sociaux et institutionnels en présence dans les mêmes termes que ceux relatifs aux communes³.

Les nouvelles dispositions relatives à la déconcentration et à la décentralisation constituent ainsi des ouvertures appréciables aux initiatives à l'échelle des collectivités locales, en particulier en matière de coopération et de partenariat, mais elles sont trop récentes pour que leur degré d'impact puisse être d'ores et déjà apprécié.

6.2.5. Les associations et le partenariat

A. Consécration du mouvement associatif

La dynamique associative engagée dans les années 90 se poursuit et se raffermi avec une vigueur spectaculaire, d'autant plus que les plus hautes autorités de l'État donnent l'exemple avec la création des Fondations (F. Mohamed V, Mohamed VI).

De nouvelles dispositions consacrent la liberté d'association et la capacité juridique des associations en revenant sur les mesures restrictives de 1973⁴.

Les données informatisées font état de 29830 associations sur un total dépassant les 30 000⁵.

Leur action se poursuit dans les domaines investis auparavant en se renforçant grâce à l'accroissement des moyens accordés par les pouvoirs publics, les ONG internationales et les organismes internationaux de développement.

Certaines actions prennent de l'ampleur par rapport aux périodes antérieures, en particulier dans le domaine des plaidoyers en matière de droits humains, de droits de la femme, de préservation de l'environnement ...

Les actions de développement se multiplient : 65 % des associations s'adonneraient à des actions d'intégration sociale, de réalisation d'infrastructures de base et d'actions de développement local⁶.

Des associations prennent de l'envergure au niveau national et développent des antennes aux niveaux régional et local dans les domaines du développement local et du micro-crédit. Les associations – relais se renforcent également à l'échelle régionale et apportent leur concours aux associations locales en matière de gestion des financements, d'assistance technique et de formation.

Le mouvement de mise en réseau, entamé dans les années 90, se poursuit et se renforce selon deux approches : une approche conjoncturelle en liaison avec des forums et rencontres internationaux autour de

1. Après approbation expresse de l'autorité de tutelle dans ce dernier cas.

2. Le texte relatif aux Régions à déjà été promulgué le 2 avril 1997 (loi n° 47.96, dahir 1.97.84).

3. Loi 79.00, dahir 1.02.269 du 3 octobre 2002, art.36.

4. Cf. loi n° 75.00, dahir 1.02.206 du 23 juillet 2002 modifiant les textes antérieurs. Voir ci-dessus, « les années 1973-83 », au sujet des textes de 1958 et 1973).

5. Abbadi Driss, 2004, 21 : Chiffres du SGG.

6. Abbadi D., idem.

plaidoyers (femmes, altermondialisme...), et une approche structurelle visant l'organisation de réseaux autour de thèmes d'action fédérateurs et d'objectifs de professionnalisation des associations¹.

Le mouvement associatif est non seulement reconnu par les pouvoirs publics, mais il est encouragé et même appuyé dans les divers secteurs du développement². De surcroît, les pouvoirs publics sont à l'écoute des associations, au point que s'instaurent des relations de concertation, y compris dans les rapports avec d'autres pays³.

B. Instauration du partenariat État-associations

En fait, la situation est mûre pour que s'instaurent des relations de partenariat institutionnalisé entre l'État et les associations. Le circulaire du Premier ministre consacre cette nouvelle étape⁴.

Elle a pour objet de « baliser la voie vers la définition d'une nouvelle politique du partenariat », ... « de mettre en place un nouveau cadre de partenariat plus simple et conforme aux principes de bonne gouvernance, d'améliorer la coordination et le contrôle, à travers un cadre conventionnel gouverné par une logique de résultats, et de promouvoir la territorialité des partenariats au titre du processus de consolidation de la déconcentration et de la décentralisation »

Il s'agit là d'un vaste chantier. La circulaire précise le cadre conventionnel du partenariat entre les associations et l'État, administrations centrales, services extérieurs et établissements publics ; ainsi qu'avec d'autres partenaires : collectivités locales et opérateurs privés. Elle définit « la procédure d'éligibilité des projets associatifs aux contributions financières publiques », les procédures d'engagement et de paiement et les conditions de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes.

Cette circulaire constitue probablement un premier jalon dans « la voie vers la définition d'une nouvelle politique du partenariat ». Elle a entre autres le mérite de reconnaître l'apport des associations dans un cadre institutionnel⁵.

6.3. Les partenariats

Dans un premier temps, on reprendra les tendances constatées dans les années 90 (cf. supra. 6.3.1 et 6.3.2 – grille d'analyse du partenariat selon les secteurs de développement) pour suivre leur devenir durant la période actuelle. Ensuite, on examinera les tendances nouvelles propres à cette période.

1. Voir les initiatives dans ce sens de la Fondation Mohamed V, de l'Espace associatif, d'accords dans le cadre de la coopération décentralisée (PCM) ...

2. Cf. infra. Les domaines d'appui des pouvoirs publics aux associations.

3. Entretiens avec Anas Hasnaoui, secrétaire général de l'Espace associatif et Fatima Chahid, présidente du Carrefour des associations de développement et de l'environnement, août 2004.

Le mouvement associatif a participé par exemple aux travaux du groupe ministériel chargé de la réforme du processus budgétaire.

Des associations ont été invitées aux dernières concertations de la commission mixte des gouvernements marocain et français à Paris (juillet 2004).

Des associations sont représentées au conseil d'administration de l'ADS ...

4. Circulaire n° 7/2003, 27 juin 2003. Noter la date de la circulaire, quelques jours après les événements du 16 mai à Casablanca.

À noter aussi la circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 juin 2003 incitant les walis et gouverneurs à encourager les associations locales.

5. La circulaire est accompagnée de deux annexes : un modèle de convention – type de partenariat entre l'État et les associations et un document sur « les modalités d'engagement, d'ordonnancement et de paiement des contributions financières publiques versées aux associations dans le cadre d'une convention de partenariat ».

6.3.1. Consolidations ou réorientations de projets lancés dans les années 90

La même classification établie pour les années 90 est maintenue afin d'observer les modifications éventuelles apportées au sein de chaque tendance.

A. Vision globale, cohérence et durabilité (6.3.2.A)

Comme déjà indiqué, (point 6 supra.) le PERG connaît une accélération selon les mêmes principes de base grâce à des injections de fonds supplémentaires. Les délais d'achèvement des programmes sont ramenés de 2010 à 2007.

La nouveauté essentielle réside dans l'intégration au PERG des villages (160 000 familles environ) dont la connexion au réseau national serait d'un coût rédhibitoire. La configuration technique choisie est celle de l'énergie renouvelable, en particulier le photovoltaïque. La gestion de ce volet du programme est confiée par l'ONE au secteur privé.

Le PNRR raccourcit également les délais de réalisation et recherche des formules de crédit pour alimenter une partie du FSR (Cf. contr.1) et de responsabilisation des collectivités locales en matière d'entretien et de maintenance.

B. Cohérence et durabilité incertaines en dépit d'une vision globale (6.3.2.B)

La gestion du PAGER est confiée à l'ONEP en 2003 alors qu'il était piloté auparavant par l'administration de l'Hydraulique, et dans certains cas par le ministère de l'Intérieur. L'ONEP ne s'occupait dans le milieu rural que d'extensions à partir de conduites d'eau destinées aux villes et aux centres urbains. Ces nouvelles responsabilités devraient le conduire à adopter une stratégie susceptible d'assurer la cohérence et la durabilité nécessaires au succès du projet et à sa réalisation dans les délais fixés (2008).

C. Adéquation incertaine entre conception et mise en œuvre des actions (6.3.2.C)

La nouvelle stratégie de l'alphabétisation et de l'ENF, élaborée récemment (juillet 2004, V. contr. 4 et annexes 2 et 3), propose un approfondissement de la vision globale, l'élaboration de mesures d'accompagnement adaptées en matière de formation, d'évaluation et de contrôle, une intégration plus poussée dans le système d'éducation et dans les circuits productifs (certification, passerelles avec l'enseignement, la formation professionnelle et l'emploi).

Le mode de financement fondé en bonne partie sur la recherche d'appuis constitue un écueil problématique qui ne peut être résolu sans un montage institutionnel garantissant la mobilisation des ressources nécessaires.

Certains projets relevant des actions d'intégration sociale développées dans les années 90 connaissent de nouvelles tendances qui seront évoquées plus loin¹. Les autres se poursuivent selon les mêmes modes en cours durant cette période. Le partenariat est fondé essentiellement sur le soutien financier à des associations dévouées, mais dont la préoccupation principale réside dans des réponses ponctuelles à des besoins immédiats. Une préoccupation tout à fait méritoire du reste, mais que les bailleurs n'inscrivent pas dans une vision globale, cohérente et coordonnée (Cf. supra, Les années 90, 6.3.2.C).

D. Les divers projets de conservation et de développement des ressources naturelles (y

1. Cf. infra, « Nouvelles tendances de partenariat » et annexe 1.6. Ces actions sont éventuellement de type humanitaire et caritatif et dans certains cas s'étendent aux secteurs de la jeunesse, de la santé, du sport, de la culture ...

compris les nouveaux projets lancés après 1998), connaissent des approfondissements dans trois directions :

- un affinement des méthodologies d'approche participative des projets notamment en matière d'identification de communautés cibles pertinentes, dont la taille et la configuration est variable selon les lieux et les conditions historiques locales.
- des objectifs de développement intégré dans le cadre de stratégies développées ces dernières années : stratégie 2020 du développement rural, charte de l'aménagement du territoire, PANE ... Des projets DRI (développement rural intégré) en cours de réalisation sont focalisés sur la ressource naturelle principale dans chaque zone (terrains bour, PMH, forêts, parcours) et comportent des volets socio-économiques : infrastructures, services sociaux de base.
- l'ancrage institutionnel du partenariat en impliquant les habitants et les institutions concernées (administrations, collectivités locales, associations) aux divers niveaux territoriaux, national, régional et local (V. contr.9, organes de pilotage et de gestion de la PMH).

Dans ces domaines essentiels de préservation de la biodiversité, de lutte contre la désertification et de développement communautaire, auxquels les pays et les instances internationales sont aujourd'hui très sensibles, des approches plus adaptées et l'institutionnalisation du partenariat constituent des avancées essentielles. Mais jusqu'à présent, les relations de partenariat demeurent dans l'ensemble des relations d'encadrement. Des actions de mise en confiance des populations grâce aux réalisations d'infrastructures et d'équipements sociaux sont certes réalisées, mais il n'est pas certain que les partenaires concernés aient tiré tous les enseignements des expériences d'aménagement concerté de forêts, d'amélioration des parcours et du bour, ou de développement de la PMH (cf. contr.8 du HCEFLD relative aux Eaux et Forêts).

E. Un degré de participation élevé, mais une durabilité incertaine (cf. 6.3.2.D)

Cette tendance, marquée par un niveau élevé de volontarisme des associations, mais aussi par une durabilité incertaine des actions devrait connaître une évolution rapide à la lumière des récentes dispositions en matière de partenariat entre l'État et les associations (circulaire 7 /2003 du Premier ministre) et des annonces de stratégie globale par le tout nouveau ministère du développement social (MDSFS) (cf. infra 7.3.2 sur les nouvelles tendances).

6.3.2. De nouvelles tendances

En fait, ces « nouvelles tendances » ont une caractéristique commune : elles ont le souci de la vision globale et de l'adéquation entre les objectifs, les résultats et les moyens pour assurer le succès et la durabilité des actions de développement. Elles se rapprochent ainsi de ce qu'on a dénommé « première tendance » dans les années 90 (Cf. 6.3.2.A).

A. La gestion déléguée de services publics par les collectivités locales

Le mode de gestion s'inspire des nombreuses initiatives de partenariat public-privé engagées dès les années 80 et 90 par l'État et des établissements publics selon les principes de privatisation et de gestion déléguée de toutes activités susceptibles de faire l'objet de concurrence, l'objectif général poursuivi étant le désengagement de l'État de ce type d'activités.

Les collectivités locales empruntent la même voie à la fin des années 90, comme le montre l'exemple

notable de la délégation de gestion par les communautés urbaines de Casablanca et de Rabat des services d'eau potable, d'assainissement et d'électricité à des sociétés privées, sur appels d'offre internationaux.

Depuis, de nombreuses villes grandes et moyennes ont suivi l'exemple dans ces secteurs et dans d'autres : collecte et évacuation des déchets ménagers et assimilés et nettoyage des rues et places publiques, décharge contrôlée des déchets, exploitation de lignes de transport urbain par autobus, parkings...¹.

Des conventions définissent les conditions de mise en œuvre de la gestion déléguée sur une durée donnée (7 à 25 ans ou plus). Pour des services tels que la collecte des déchets, la commune met à la disposition du délégataire le matériel et le personnel affectés à ce service et lui règle mensuellement un acompte, le délégataire en contrepartie doit procéder aux investissements nécessaires selon un calendrier prédéfini et assurer un service de qualité.

Dans le cas de l'eau potable, de l'assainissement et de l'électricité, les infrastructures existantes sont mises à la disposition du concessionnaire, lequel doit respecter l'échéancier d'investissement et d'autres clauses prévues dans la convention (sécurisation du service, amélioration des conditions sanitaires...). L'amortissement des investissements est couvert par la facturation directe aux usagers des services rendus.

Dans le cas du transports urbain, le concessionnaire met en place les moyens humains et matériels nécessaires en respectant les conditions de tarification fixées dans le cahier des charges ainsi que le versement d'une redevance à la commune.

Les gestions déléguées en sont aujourd'hui à leur première génération et leurs avantages sont reconnus : Les délégataires sont sensés être des professionnels susceptibles d'assurer un service de qualité dans des conditions de management moderne, efficace, efficient et durable.

Néanmoins, l'expérience rencontre quelques difficultés : des déficits en qualité du service liés à des problèmes de gestion du personnel communal (cas de la collecte des déchets) ou de suivi et de contrôle de l'exécution des contrats par la commune.

La gestion déléguée est appelée à s'étendre à l'avenir à d'autres secteurs et dans l'ensemble des villes, peut être aussi, pour quelques services, dans le milieu rural. Une approche juridique et institutionnelle s'avère nécessaire aux fins d'amélioration de ses conditions de mise en œuvre, en particulier les conditions de tarification, d'implication du secteur privé national, de suivi et de contrôle, en bref, tout ce qui relève d'une régulation au niveau national.

B. La promotion d'activités génératrices d'emplois et de revenus, moyen de lutte contre la pauvreté

Les efforts demeurent parcellaires et en sont à leur début dans ce domaine qui représente le complément économique et social aux efforts de croissance prônés en termes de promotion du secteur privé, en particulier les PME-PMI, du partenariat public – privé, et des mesures d'incitation aux investissements privés.

Deux secteurs sont susceptibles de connaître une certaine ampleur :

- **celui du micro-financement** d'activités génératrices de revenus au faveur des pauvres. Les actions des associations de micro-crédit, fondées essentiellement sur un partenariat solidaire informel de petits groupes (de femmes notamment), connaissent une grande extension et sont appelées à se multiplier à l'avenir.

1. Voir contr. 10 – DGCL et wilayas de Guelmim – Smara, Tadla – Azilal et Tanger

Une autre formule consiste en la création de « caisses communautaires » dont disposent les communautés villageoises sous forme de fonds rotatif ou micro-crédit sans intérêt¹.

- Le domaine de la **promotion de micro-entreprises** existantes ou à créer constitue un ensemble d'activités de modeste dimension mais qui pourraient jouer un rôle structurant du système productif national si elles étaient développées à grande échelle.

Des activités de ce type sont développées à l'occasion de la réalisation de programmes sectoriels nationaux, par exemple les électriciens installateurs et réparateurs qui accompagnent le PERG, les micro-entreprises liées aux activités de l'ONEP...

Certaines activités font l'objet de tests ou de recherche – développement dans des conditions en vraie grandeur, y compris en matière de montage institutionnel, dans un cadre de partenariat avec les bénéficiaires, des organismes internationaux, l'Administration publique et des organismes de recherche. Des expériences concluantes peuvent conduire à des changements d'échelle, y compris en matière de partenariat.

Ce type d'activités connaît un début dans l'agriculture : promotion de la production biologique, construction et exploitation de petites unités de transformation de produits agricoles (huile d'argane, plantes aromatiques, séchage de fruits...). De même dans l'artisanat, le tourisme rural...

L'expérience du CDER montre l'intérêt de l'accompagnement public partenarial du stade de la recherche – développement ou de l'expérience démonstrative à celui de l'insertion des activités dans le marché (voir annexe 5, CDER)².

Les « niches » en matière de développement de micro-entreprises existent dans de nombreux secteurs. Elles représentent un défi, car, à supposer que le potentiel soit identifié et reconnu, et que les premières expériences soient concluantes, il reste à assurer un accompagnement institutionnel approprié et la compétitivité nécessaire face à la mondialisation.

C. La spécialisation et les synergies multilatérales

Une tendance nouvelle s'affirme au sein du milieu associatif et témoigne d'une volonté de professionnalisme. Elle est pleinement exprimée dès leur création par les associations de revendication (droits humains, droits de la femme, droits de l'enfant, identité berbère, santé, jeunesse...). Elle s'étend aujourd'hui à des associations de développement. L'intérêt de la spécialisation réside dans la possibilité d'agir selon les principes d'économie d'échelles, de solidarité et de synergie, en réseau formalisé ou non, et dans la réciprocité totale entre l'ensemble des concernés. C'est un partenariat de « faire-faire » systématique qui témoigne d'un haut degré d'efficacité et d'efficience et qui contribue au raffermissement des liens de coopération, voire de solidarité. Ce type de partenariat s'étend parfois aux autres acteurs sociaux et institutionnels (v. annexe 6, INSAF)³.

D. Territorialité, intégration, partenariat multilatéral et programmes pluri-annuels

Les meilleures performances du partenariat devraient se produire entre plusieurs acteurs dans un cadre territorial et autant que possible intersectoriel. Les premiers essais dans ce sens dans les années 90 ont

1. Formule développée par l'ADS et quelques associations. L'avenir du micro-crédit, la refonte des textes régissant les associations de micro-crédit, sont en discussion dans la perspective d'un plus grand impact.

2. Entretien avec Mohamed Berdaj, directeur du CDER, 2-08-04. Exemple du développement de l'énergie renouvelable dans divers secteurs. Cas des maisons de l'énergie, aux objectifs multifonctionnels de substitution à l'énergie fossile, de protection de l'environnement et aussi de création d'emplois grâce à la commercialisation du photovoltaïque, du gaz, aux travaux de réparation... dans des zones enclavées.

Des associations se donnent pour mission la promotion de micro et de petites entreprises (ex. de l'AMAPPE).

3. Entretien avec Ahmed Chehbouni, président du CDRT, 20-07-04, et Meriem Othmani, présidente de INSAF, 13-10-04,

montré quelques failles (Voir supra. 6.3.2.3 et 6.3.2.4) liées aux déficits à combler en matière de déconcentration, de décentralisation, et de compétences des divers concernés aux échelons locaux.

Depuis, nombre d'initiatives relevant de cette tendance sont prises par les divers acteurs aussi bien au niveau national qu'à l'échelle territoriale (voir au niveau national les programmes sectoriels RCB du SEFEPH, contr.6, NEJMA de l'Entraide nationale, contr.3, le programme « Villes sans bidonvilles » du M.H (annexe 9), l'Agenda 21 (annexe 8), les tendances nouvelles de partenariat inter-sectoriel de l'ADS)¹.

Au niveau territorial, des actions initiées par l'un des acteurs peuvent être rapidement partagées en concertation et aboutir à la conclusion de partenariats².

Un exemple illustre bien cette volonté nouvelle de partenariat à l'échelle territoriale : celui de la rencontre de Taroudant initiée par une ONG et qui s'achève sous la présidence du wali de la Région par un véritable manifeste pour un partenariat solidaire et durable entre l'ensemble des composantes de la société locale (Cf. annexe 7)³.

Il serait prématuré de dresser un état des lieux de ces tendances encore récentes. Mais un aperçu sur des programmes, actuellement mis en œuvre, de lutte contre la pauvreté et de développement durable peut être instructif (cf. tabl. 3.4). Lancés avec le concours du PNUD, ces programmes adoptent une vision globale dans un cadre pédagogique et démonstratif, mais qui se fonde sur des réalisations en vraie grandeur.

Ils visent la mobilisation de l'initiative locale – secteur public, secteur privé, collectivités, associations, l'appui à l'identification et à la formulation de projets et à la formation des concernés. L'appui financier joue un rôle de levier de mobilisation de fonds et de moyens humains et matériels par l'ensemble des partenaires.

Au plan organisationnel, des comités de pilotage et de suivi regroupant l'ensemble des partenaires sont formés au niveau de la province et de la commune. La gestion des projets revient à ceux qui en prennent l'initiative sous le contrôle des comités de pilotage⁴.

L'expérience révèle quelques difficultés : les engagements des collectivités locales et des services extérieurs ne sont pas toujours tenus, les associations présentent des déficiences en matière de capacités de gestion. Des malentendus peuvent surgir entre collectivités locales et associations.

Il y a incertitude sur la durabilité de ce type d'actions mais l'enjeu est immense car il s'agit d'un effort d'institutionnalisation de rapports de partenariat aux échelles provinciale et locale, lieux d'articulation décisifs des efforts de déconcentration, de décentralisation et des initiatives du secteur privé et des associations.

Un effort qui s'inscrit dans un processus d'apprentissage. Les enseignements qui peuvent en être tirés sont essentiels dans une optique d'élaboration et de mise en œuvre de mesures institutionnelles pour la consolidation des acquis et pour un changement d'échelle.

1. Programmes pilotés dans le cadre des activités du MDSSF, du SEFEPH et des établissements publics sous la tutelle du MDSSF. Entretien en novembre 2002 avec messieurs les Directeurs et leurs collaborateurs, au MDSSF, Driss Dads (DAS), au SEFEPH, Adghani et Begdouri, à l'Entraide nationale, Mr Talbi et à l'ADS, Najib Guedira, Mme Hakima Iraki, chef de la D. de l'habitat insalubre (MH), Mohamed Souafi, Directeur de l'Aménagement du Territoire. Voir aussi le programme Gold Maghreb (PNUD).

2. Voir D. Abadi, 2004, des exemples d'expériences initiées par des gouverneurs, par des élus locaux et par des associations (36-43).

3. Voir Migrations et développement, 2000

4. Programme de lutte contre la pauvreté et de développement durable en milieu urbain ; programme de lutte contre la pauvreté et de développement humain en milieu rural. Entretien avec M. Ahmed Bencheikh, coordinateur national du premier programme auprès du PNUD.

7. Enseignements, chantiers d'avenir

Au fil du temps, on assiste à un processus de passage de manifestations de l'État-nation à des efforts de construction de partenariats citoyens et solidaires qui se déroulent progressivement depuis la fin des années 80.

De nombreuses réformes sont engagées face aux impératifs de la mondialisation et de la lutte contre la pauvreté. Une appropriation du partenariat comme valeur culturelle est en cours. Elle renoue avec les valeurs nationales d'entraide et de solidarité, mais dans un contexte de fortes pressions internationales, régionales et internes pour un développement accéléré et un changement de mode de gouvernance.

7.1. Des avancées et des limites

Diverses formules de partenariat ont été mises en œuvre et éprouvées. Au stade actuel, on constate des avancées certaines et aussi des limites à deux niveaux :

- celui des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la déconcentration, la décentralisation, la promotion du secteur privé et du secteur associatif¹ ; mais aussi des aspects non abordés par ces dispositions, et des décalages quant à leur mise en œuvre.
- le deuxième niveau concerne les progrès du partenariat dans certains secteurs, celui des programmes nationaux d'infrastructures de base notamment, grâce à la disposition de moyens suffisants, humains et financiers, mis au service de politiques et de stratégies portées par une vision globale et cohérente. Mais dans les autres secteurs (Voir supra. 6.3.1 grille d'analyse des partenariats et tableau de croisement avec les secteurs analysés), les progrès sont inégaux et cette situation s'explique en dernière instance par les déficits en termes de capacité institutionnelle et de compétences des acteurs (niveau de formation, savoir-faire ...).

C'est sous ces deux angles (capacités institutionnelles et compétences) que les chantiers d'avenir devraient être investis.

7.2. Priorité au développement territorial

7.2.1. Déconcentration, décentralisation

Quelques chiffres d'abord comme points de repère sur le « dénuement » des territoires (au sens des collectivités locales – régionales, provinciales et communales) :

- Les 77 % du territoire national sont à l'origine de 10 % seulement du PIB²

1. Exemples de dispositions : propositions en matière de procédure budgétaire déconcentrée, de gestion déconcentrée des investissements, charte communale, modification de la loi relative aux associations.

2. D. de l'Aménagement du territoire; cf. L'Économiste, 1-12-04

- Les effectifs de cadres de l'Administration demeurent concentrés dans les services centraux (exemples : 34,5 % pour le département de l'Agriculture)¹.
- Le personnel communal a été multiplié par 5 en 23 ans (+ de 145 000 en 2001), mais les cadres supérieurs, en majorité relevant de la filière administrative, n'en représentent que 8 %².

Quelques exemples également sur les niveaux de compétence dans certaines communes rurales³ : « modestie du niveau d'instruction du personnel, absence du répertoire complet des noms du personnel, ignorance des textes de loi régissant l'état civil, omission de signature des actes de l'état civil, absence de divers registres et dossiers, non distinction entre patrimoine public et patrimoine privé... » et autres exemples.

Ces quelques données, sans parler de la forte centralisation financière et administrative, et de la faiblesse des moyens financiers, témoignent de la nécessité du renforcement des capacités institutionnelles et des compétences au niveau local⁴.

Or, les orientations actuelles visent la réduction des budgets publics de fonctionnements (le moins possible de nouveaux postes budgétaires, le plus possible de départs anticipés d'employés de l'État), et on connaît les difficultés de redéploiement du personnel de la fonction publique vers les services extérieurs.

Les seules solutions plausibles résident dès lors dans la modernisation de l'Administration et la déconcentration budgétaire à condition que les niveaux territoriaux disposent des compétences nécessaires de conception et d'exécution dans le cadre de contrats – programmes et de budgets – programmes, et bénéficient de la formation et du soutien institutionnel nécessaires (moyens suffisants auprès des wali et gouverneurs en tant que facilitateurs du développement, responsabilisation des services, suivi – évaluation, reddition des comptes)⁵.

Il est possible, en outre, de constituer à l'échelle centrale des équipes itinérantes d'appui technique et managérial aux services extérieurs et aux collectivités locales.

Des associations confirmées dans leurs activités de développement pourraient jouer un rôle de prestataires, en termes de conception, de mise en œuvre et de suivi – évaluation de projets au service des communautés de base, de l'Administration et des collectivités locales.

7.2.2. Consolidation du rôle des associations locales

Les modifications à la loi sur les associations et l'institutionnalisation du partenariat État – associations (circulaire 07/2000 du Premier ministre) constituent des acquis certains. Il y a convergence entre les revendications des associations et les recommandations et exigences de l'Administration. Elle devrait être concrétisée dans les domaines suivants, entre autres⁶ :

1. PNUD, Maroc, déc. 2003, 64-65

2. Idem, 54

3. Ibidem, 58, données d'enquêtes dans le cadre d'un programme de formation du BAJ1 appuyé par le PNUD.

Voir également divers travaux détaillés sur ces questions de Driss Abbadi, Rachid Filali, Rachid Talbi, Mohamed Tozy, Brahim Zyani

4. Voir la boutade de D. Bernoussi, Directeur des investissements au MFP : « Si 40 % du PIB sont concentrés sur 1 % du territoire [Kénitra – El Jadida], je dirais que plus de 40 % des ressources humaines compétentes se trouvent dans 1 % du territoire. C'est naturel, si on produit plus de richesse sur 1 % du territoire, c'est qu'il y a plus d'hommes compétents » (l'Économiste, 1-12-04).

5. Voir projet évoqué de réforme budgétaire du MFP. Un horizon de progrès est possible – Voir l'expérience du ministère de l'Équipement dont les services territoriaux ne disposent que de 7 % de cadres contre 26 % pour les services centraux et gèrent pourtant 67 % du budget. (cf. PNUD, déc. 2003, 65-66). La réforme fiscale des communes en cours de préparation prévoit un allègement de la tutelle et un renforcement des contrôles, mais n'aborde pas la question des compétences, L'Économiste, 17-11-0).

6. Pour plus de détails, Voir MFP, mars 2002, et Espace associatif, oct. 2003.

- « La définition d'une politique gouvernementale globale et cohérente vis-à-vis du mouvement associatif, en particulier en matière de reconnaissance du secteur associatif en tant que partenaire à part entière dans l'œuvre de développement et d'ancrage territorial des politiques de soutien à l'action associative ».
- La clarification des missions et des engagements dans le cadre des conventions entre les partenaires.
- La fixation d'une dotation budgétaire pluriannuelle à accorder aux associations aussi bien en matière de fonctionnement que d'équipement en contrepartie de leurs prestations.
- Un traitement fiscal et comptable spécifique aux associations.
- La mise en place d'une instance inter-ministérielle de coordination des relations de partenariat avec les associations et de suivi du financement.
- La participation des associations à la gestion locale en matière de définition des politiques, de conception et de réalisation d'actions, de suivi, d'évaluation et de contrôle.
- La professionnalisation des associations (maîtrise technique des secteurs investis, gestion administrative et financière, management des ressources humaines...).
- Le fonctionnement démocratique des associations.

Pouvoirs publics et associations semblent partager ces propositions . Il reste à les mettre en œuvre dans la concertation et la volonté de contribution commune à l'intérêt général.

7.2.3. *Promotion du secteur privé et de la micro-entreprise*

Les mesures prises de gestion déconcentrée des investissements devraient contribuer à la promotion du secteur privé. Ces mesures destinées essentiellement aux Régions devraient s'étendre aux provinces voire aux communes¹.

Le secteur de la micro-entreprise devrait recevoir plus d'attention car il a un potentiel considérable étant donné son effet de masse sur l'ensemble des territoires en fonction de leurs ressources ; et le rôle qu'il peut jouer en tant qu'outil essentiel de lutte contre la pauvreté².

La gestion déléguée des services communaux devrait être codifiée dans le sens d'un meilleur contrôle des activités, de l'implication du secteur privé national, et de la régulation par les pouvoirs publics des conditions financières d'accomplissement des services³.

7.2.4. *Redynamisation des communautés de base*

Nombre de projets de développement se fondent sur la participation des communautés de base, en tant qu'entités pertinentes d'action collective, ou des organisations qui en émanent, associations et/ou coopératives.

Une telle approche s'est imposée progressivement en matière de gestion des ressources naturelles.

Deux grands cas de figure se présentent :

- **celui de services à livrer aux usagers** : eau potables (programme sectoriel national PAGER), eau d'irrigation (programmes de PMH). Des associations sont créées, appelées à assurer le service en partenariat

1. cf. supra. 7.2.3

2. cf. supra. 7.3.2.2

3. Une loi sur la gestion déléguée des services communaux serait actuellement en cours de préparation. Cf. L'Économiste, 17.11.04.

avec l'Administration et d'autres partenaires (collectivités locales, secteur privé). Dans ces secteurs, il est nécessaire de clarifier le régime de propriété des ouvrages implantés et de définir les conditions de leur renouvellement afin de garantir les conditions de durabilité.

Ces conditions ne sont pas acquises au stade actuel et il n'est pas dit que la prise en charge par les associations soit partout la meilleure solution.

- deuxième cas, **celui des ressources naturelles dont les régimes juridiques de propriété et d'exploitation demeurent ambigus**. Il en est ainsi des terres de parcours, en principe collectives, c'est-à-dire propriété légale des communautés¹, en fait exploitées voire appropriées par une minorité d'agropasteurs et parfois objet de conflits intra et/ou inter-communautaires. C'est aussi le cas des forêts dont la majorité des surfaces relèvent du domaine forestier ou présumé forestier. L'Administration des Eaux et Forêts exerce sa tutelle mais ne dispose pas de moyens suffisants pour mettre fin ou au moins réduire les dégradations portées à ce patrimoine (défrichements, dessouchages, écobuages, et autres facteurs d'érosion et de désertification).

Les projets de développement se donnent pour objectifs dans un premier temps l'obtention de la confiance des populations grâce à la création de services répondant à leurs besoins immédiats (eau, pistes ...), avant de s'attaquer par la suite en concertation avec elles, et avec leur participation dans un cadre partenarial, aux objectifs finaux de conservation et de développement des ressources naturelles.

Il n'est pas certain que la finalité de ces projets soit atteinte sans un réexamen radical du régime de propriété et de gestion des terres collectives et de la législation forestière. C'est à ce prix qu'il sera possible de construire un régime d'exploitation des ressources susceptible d'assurer la cohérence et la durabilité des actions de conservation et de développement².

7.3. Pour une planification et une mise en œuvre partenariales des programmes de développement

7.3.1. Priorité à la concertation et à la responsabilisation à tous les niveaux territoriaux

Les actions de planification devraient constituer un point de rencontre entre les stratégies sectorielles à l'échelle nationale et la planification intersectorielle aux divers échelons territoriaux.

Il ne s'agit pas de privilégier la planification « ascendante » ou la planification « descendante », mais d'élaborer à tous les niveaux territoriaux les mécanismes de concertation entre l'ensemble des concernés. À cette fin, face aux organes existants des collectivités locales (assemblées, conseils), les autres acteurs sociaux, associations, coopératives, secteur privé, communautés scientifiques, devraient également se doter dans le cadre de la loi de leurs organes de représentation.

1. cf. supra. 2-4

2. Les projets de développement n'abordent pas cette question fondamentale du régime foncier et de l'exploitation des terres collectives et du domaine forestier. Dans ce dernier cas, plusieurs propositions de réforme de la législation forestière auraient été étudiées mais sans concrétisation jusqu'à présent. Cf; A. Lhafi : « ... une loi doit être le fruit d'une concertation. Plus on négocie collectivement les règles du jeu (...) plus une loi a des chances d'être appropriée et de ne pas être transgressée. Le texte doit répondre aux attentes des personnes auxquelles il est destiné, prendre en considération leurs préoccupations ». In « ISIC Journal », n° 65, mars 2004, p. 7.

7.3.2. Un rôle fondamental de l'État

Deux priorités semblent fondamentales en matière de renforcement des capacités institutionnelles et des compétences de l'ensemble des acteurs sociaux.

- En matière **d'éducation et de formation**, veiller à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'alphabétisation, d'ENF et de formation professionnelle (Cf. contr. 11) dans le cadre de stratégies cohérentes (adéquation objectifs – résultats – moyens – délais). À tous points de vue l'amélioration des compétences et l'adéquation formation – emploi – pour tous les âges et pour tous les secteurs – sont les premières des priorités.
- En matière de **suivi, évaluation, contrôle et régulation**, il est essentiel de considérer qu'il s'agit de valeurs culturelles que tout acteur social devrait s'approprier comme telles.

De nombreux organes exerçant ces activités mériteraient d'être redynamisés : inspections, cours des comptes ...

Un alignement sur les normes internationales d'organes autonomes est souhaitable¹.

Bibliographie

- Abbadi Driss, 2004, Gouvernance participative locale au Maroc, ed.2004
- Ameur Mohamed, Filali Belhaj, 1997, Développement urbain et dynamiques associatives, les associations de quartier au Maroc, ANHI.
- El Aâraj Mohamed, 2004 : Modes de gestion des services publics au Maroc, REMALD, col. Manuels et travaux universitaires, n° 52 (en arabe).
- Espace associatif, 2003 (oct.) : Mémoires pour un partenariat efficace et équitable entre les associations, les pouvoirs publics et les collectivités locales.
- Ghazali Ahmed, 1989, « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », Annuaire de l'Afrique du Nord, t. XXVIII, 1989, éd. CNRS, 243-260.
- Mezouar Abdelkbir et Semeriva Jean-Pierre : Managers et changements au Maroc. Expériences vécues de mise en compétitivité d'entreprises. Éd. CTD, LMS Conseil, 1998.
- MFP, D. du Budget :, mars 2002, État – associations. Les balises d'un partenariat pérenne et solidaire.
- Migrations et développement, 2000,
- PNUD, Maroc, 1993 : Participation des populations et développement rural au Maroc.
- PNUD, Maroc, 1999 (déc.) : Rapport national sur le développement humain 1998-99, Développement rural.
- PNUD, Maroc, 2003 (déc.) : Rapport du développement humains 2003, Gouvernance et accélération du développement humains.
- Rousset, Michel, 2002 ; Le service public au Maroc, Éd. La Porte
- Royaume du Maroc, Le Premier ministre, 2002, Initiative 20/20, Rapport national sur la situation des services sociaux essentiels
- Royaume du Maroc, déc. 2003 : Objectifs du millénaire.
- Sedjari, Ali (S/dir.) : 2003, gouvernance et conduite de l'action publique au 21^e siècle, l'Harmattan, GRET.

1. cf. RMAD, n° 17, 2003, rôle des ISC (instances supérieures de contrôle) et directives de l'INTOSAI (International Organization of supreme audit institutions), organisation ouverte aux États membres de l'ONU.

ANNEXES

Annexe 1

Le PERG : Programme d'électrification rurale global (1)

1. Objectif du programme

Étendre l'électrification à 97 % au moins du monde rural à l'horizon 2007 (18 % seulement électrifiés en janvier 1996, date de lancement du programme) dont 91 % des ménages ruraux en réseau interconnecté (1,4 million de ménages environ) 6 % en décentralisé, essentiellement le photovoltaïque (160 000 ménages).

2. Partenariat

2.1. Initiateur(s) : Le gouvernement marocain et l'ONE

2.2. Partenaires : l'ONE, les communes rurales, les ménages ruraux; dans certains cas, des associations locales qui apportent leur appui aux communes et/ou aux ménages.

2.3. Objet et modalités du partenariat : Financement des infrastructures et équipements de distribution et de leur installation.

Participation de la commune : 20 % du coût, déterminé en quote-part fixe : 2085 DH par foyer bénéficiaire au comptant ou 500DH/an durant 5 ans.

Participation du ménage : 25 % du coût, soit une quote-part fixe de 2500 DH par foyer bénéficiaire lors de l'abonnement.

Participation de l'ONE : les 55 % restants sur ses fonds propres. En fait, plus de 55 % (la contribution des partenaires étant fixe durant tout le programme) dès que le coût dépassera 10 000 DH par ménage, au-delà des deux premières tranches (1996-2000). Il passera à 14 000 DH pour la tranche III et atteindra 20 000 et 27 000 DH pour la tranche IV (2004-06).

Formules fondées sur les mêmes principes lorsqu'une association est partie prenante, soit en complément aux contributions des partenaires de l'ONE, soit en leurs lieu et place. Le branchement et l'équipement interne des maisons sont à la charge des usagers.

2.4. Durée du partenariat

Limitée à la période d'achèvement de la contribution financière des partenaires de l'ONE. La commune joue un rôle de levier pour le financement. Les ménages deviennent simples clients d'un service commercial dès qu'ils se sont acquittés de leur quote-part.

3. Mode d'accord entre les partenaires

- Mode d'accord et modalités financières décidées par le gouvernement; applicables à l'échelle nationale.
- Convention entre ONE et commune rurale; et/ou association le cas échéant
- Contrat d'abonnement ONE-usagers comprenant la contribution fixe aux frais d'installation en cas d'échelonnement des paiements sur 7 ans, et la facture mensuelle de consommation.

4. Intérêt du partenariat par rapport aux objectifs du PERG

La formule partenariale choisie est un gage de succès du PERG : le PNER II qui visait l'électrification généralisée s'est heurté aux problèmes du financement qui devait être assuré à 100 % par les collectivités locales.

La contribution de ces dernières est ramenée dans le cadre du PERG à 20 % seulement, correspondant au volant financier mobilisé auparavant dans le cadre du PNER à l'échelle nationale.

La contribution de 25 % des populations est fondée sur une volonté de responsabilisation dans un cadre de développement participatif et, surtout, sur le fait que le taux de contribution fixé ne dépasse pas le niveau des dépenses en situation « non-électricité » (utilisation de moyens d'éclairage non électriques : bougies, gaz, lampes à pétrole...), estimées à 100 DH par mois par ménage, dont les 40 DH mensuels de redevance sur 7 ans correspondraient à l'approvisionnement et les 60 DH restant à l'éclairage proprement dit et autres services (télévision, froid...).

Les 55 % de contribution de l'ONE proviennent d'une partie des recouvrements à l'échelle nationale. Le prix du KWH étant le même dans l'ensemble du pays, la solidarité en faveur des ménages ruraux s'établit grâce à la péréquation sur les tranches de consommation en faveur de ces derniers sensés utiliser les plus basses.

5. Conduite du processus (et poids et apport de chaque partenariat)

Action conduite essentiellement par l'ONE avec l'aval du ministère de tutelle et du gouvernement.

Identification des villages éligibles par tranche sur la base de critères techniques (coût progressif en fonction du degré de concentration ou de dispersion de l'habitat dans les villages). Formule qui ne convient pas toujours aux présidents de communes ayant leurs propres critères ou étant sous la pression de leurs électeurs.

6. Éléments favorables induits par le partenariat

6.1. *Facilités de crédit à l'ONE*

La formule « sociale » choisie – contribution des tranches supérieures de consommation au financement des tranches inférieures – et la généralisation rapide de l'électrification permettent à l'ONE d'obtenir des prêts auprès d'organismes internationaux à des conditions favorables : taux d'intérêt réduits et délais de grâce et de remboursement rallongés. Cet avantage devrait permettre le pré-financement du programme et donc sa poursuite même en cas de retards de recouvrements auprès des communes ou des usagers.

6.2. Facilités de crédit aux ménages

La distribution de l'ONE s'arrête au seuil des maisons. Les usagers prennent en charge le branchement, l'équipement interne et le compteur. Les coûts sont élevés et équivalent au minimum à la contribution versée à l'ONE (2500 DH), acquittable au comptant aux installateurs. Un accord a été établi par l'ONE avec la CNCA pour engager un programme de crédit spécial, susceptible de favoriser une augmentation rapide des taux d'abonnement.

6.3. Une formule adaptée de recouvrement des redevances : le pré-paiement

Le mode urbain de recouvrement des redevances n'est pas adapté au monde rural. Il faudrait multiplier les déplacements des populations ou des agents préleveurs. Un mode de pré-paiement est en cours d'implantation, avec installation de compteurs adaptés. À terme, il est prévu de contracter avec des particuliers – jeunes promoteurs – la gestion du pré-paiement.

6.4. Amélioration du management

On peut supposer que les opérations d'électrification rurale ont engendré un surcroît de travail substantiel tant au niveau du siège que des agences régionales, provinciales et locales de l'ONE. Pourtant, cet office a réduit ses effectifs de un millier de cadres de 1997 à 2004 sans que le fonctionnement général n'en soit affecté.

6.5. Accélération des réalisations du programme

Il est décidé dès 1999 d'accélérer le rythme d'électrification et d'atteindre 97 % des ménages en 2007 au lieu des 80 % prévus, grâce à une augmentation de 50 % de l'enveloppe financière (de 1 MD de DH à 1,5 MD) par année. Cette décision est probablement le résultat du succès rencontrés par le programme depuis son lancement.

6.6. Des mesures de consolidation de la filière

L'ONE a développé des dispositifs de contrôle et de garantie du matériel (en particulier les compteurs), et d'agrément des installateurs et réparateurs d'équipements internes (plus de 6000 aujourd'hui).

6.7. Réduction des coûts

L'expérience des premières années du programme aurait permis une réduction substantielle des coûts : 30 % environ.

6.8. Incorporation dans le programme d'une action sociale d'électrification d'écoles et de dispensaires

Cette mesure réalisée sans contrepartie a été prise dès l'année 1998 et concerne aujourd'hui (?) écoles et dispensaires.

6.9. Contribution à l'aménagement du territoire

La formule d'équipement global adoptée permet de couvrir l'ensemble du territoire, et donc de contribuer à une réduction volontariste des disparités spatiales et à la constitution de structures d'appel à l'investissement (pompages d'irrigation, entreprises d'artisanat et de services...).

7. Problèmes et risques, et leurs causes probables

Les agences commerciales de l'ONE constituent de précieuses instances de proximité. On peut observer néanmoins – mais dans l'impossibilité de quantifier – des cas de retard entre la date d'installation des équipements et leur mise en service, ce qui peut compromettre l'efficacité et l'efficience des opérations.

Les communes rurales peuvent rencontrer des difficultés de contribution financière au programme étant donné leurs faibles possibilités budgétaires et les retards d'affectation de fonds par l'administration centrale ou de crédits par le FEC (Fonds d'équipement communal).

L'ONE s'attend en règle générale à un taux d'abonnement de 50 % la première année de l'électrification et à plus de 100 % au bout de 5 ans. Étant donné les faibles ressources des ménages les plus pauvres et les difficultés d'octroi de crédit aux non solvables, on ne peut être facilement affirmatif à ce sujet. Il faudrait consulter les tableaux de bord des taux d'abonnement et en tirer des conclusions.

Des cas de résiliation et de refus continu d'abonnement peuvent exister. Même si le conseil communal est le représentant qualifié des habitants, ni le conseil ni aucune autre instance ne peut forcer les habitants à contracter un abonnement (communication de Driss Benhima (2.08.04)).

8. Mesures de contrôle des activités par les partenaires

Il n'y a pas de moyens de contrôle au niveau des communes en dehors de la participation à la réception des travaux (?), ni au niveau des populations. L'ONE quant à lui est bien entendu soumis aux contrôles ordinaires prévus par la loi (audit, inspections...), laquelle n'a pas prévu jusqu'à présent d'instance de contrôle de partenariats établissement public -collectivités locales – population.

9. Degré de contribution du partenariat à la réalisation des objectifs du programme

9.1. Égalité, durabilité et adaptabilité (critères du service public)

Globalité territoriale, technique et financière du programme. Elle est fondée sur l'accès au service de l'ensemble de la population sur l'ensemble du territoire.

L'égalité d'accès est fondée sur un principe de solidarité : le tarif étant unique sur l'ensemble du territoire, une péréquation est opérée grâce au compartimentage en tranches de consommation. En outre, l'ONE opère un prélèvement direct sur les recettes globales pour pré-financer les opérations. La solidarité est d'ailleurs généralisée : les apports des usagers contribuent à l'électrification gratuite d'écoles et de dispensaires ruraux.

La durabilité est assurée par l'ONE, non seulement grâce à la maintenance quotidienne, mais aussi à la prise en charge de l'amortissement et du renouvellement des installations. Cette capacité permet de libérer le consommateur de toute

contrainte liée à l'usage de l'électricité et en fait exclusivement un client au terme de l'acquittement de sa quote-part en investissement.

L'adaptabilité est attestée par les améliorations apportées dans la gestion du programme : augmentation de crédits permettant la réduction des délais de réalisation, réduction des coûts de 30 %... etc...

9.2. Approche intégrée du programme

Elle se manifeste dans le renforcement institutionnel : facilités de crédit pour l'ONE et pour les usagers, garantie de la qualité du service grâce aux mesures d'agrément du matériel et des installateurs.

9.3. Renforcement des capacités des partenaires

Riche expérience technique et institutionnelle de l'ONE qui entraîne des améliorations dans le management au niveau central, régional et local.

Libération de l'utilisateur de toute contrainte liée à l'électricité jusqu'au niveau du compteur.

Pas d'impact direct du programme sur les communes rurales qui jouent essentiellement un rôle de levier de financement.

9.4. Retombées sociales

Il ne s'agit pas de l'impact général – au demeurant très important –, mais d'effet immédiat intrinsèque au programme, notamment l'électrification sans contrepartie d'écoles et de dispensaires ruraux.

Le critère d'éligibilité des villages fondé sur le degré de concentration de l'habitat a privilégié les zones défavorisées du pays où l'habitat est groupé : zones de montagne,

10. Opportunités offertes par l'environnement du programme

- Avalisation du PERG par le gouvernement
- Avalisation par le gouvernement de l'augmentation budgétaire de pré-financement des investissements
- Facilités d'emprunts auprès d'organismes internationaux
- Facilités de crédit consenties par la CNCA (à l'état de projet, à vérifier)

11. Contraintes

Difficultés de contribution aux investissements de certaines communes rurales

Décalages dans certains cas (à quantifier) entre les dates d'équipement et les dates de branchement

Éventualité de situations de maintien de taux bas d'abonnement sur une durée plus longue que celle prévue par l'ONE (à quantifier).

12. Perspectives

Cadre général : l'énergie demeure tributaire au Maroc pour près de 90 % des importations. Les coûts de production, les prix de l'électricité, les montages institutionnels, dépendent pour beaucoup de ces données.

Si la généralisation de l'électrification constitue un acquis fondamental, on ne peut préjuger des résultats des mesures de libéralisation en perspective : contribueront-elles à une élévation ou à un rabaissement des prix ? Les principes de solidarité fondés sur la péréquation entre les tranches de consommation seront-ils maintenus en faveur des plus pauvres ?

Du point de vue du développement humain, il sera nécessaire de veiller à une clé de contribution équitable– et solidaire si nécessaire – des diverses composantes de la société au tarif de consommation et à la pérennité du service dans son ensemble.

Annexe 2

Les programmes d'alphabétisation et d'enf (Education non formelle)

1. Le programme national d'alphabétisation

1.1. Données de base relatives à l'alphabétisme¹

L'alphabétisme touchait en 1994 55 % de la population âgée de 10 ans et plus, soit 11 millions de personnes. Le taux estimé en 1998 est de 47 %, et de 41 % en 2004 (10 millions environ d'analphabètes).

Le taux d'alphabétisme dans le rural, s'élève à 66,9 % contre 33,7 % en milieu urbain.

La distribution selon le sexe montre un taux élevé de femmes analphabètes : 62 % au niveau national, 89 % dans le rural.

Le taux d'alphabétisme augmente avec l'âge : de 10 à 14 ans : 36 % ; de 15 à 25 ans : 42 %... Cette situation reflète les efforts déployés en matière de généralisation de l'enseignement.

80 % des travailleurs du secteur primaire sont analphabètes ; 48 % dans le secondaire et 34 % dans le tertiaire.

Les efforts déployés en matière de lutte contre l'alphabétisme sont indiqués par les repères historiques ci-dessous.

1.2. Repères historiques²

- Dès 1956, les campagnes de lutte contre l'alphabétisme sont menées par la **ligue marocaine pour l'alphabétisation**. 400 00 personnes dont 60 000 femmes sont alphabétisées.
- 1957 : 203 000 bénéficiaires.
- 1961 : un nouveau programme est établi dans le cadre de la promotion rurale et appliqué dans la province de Béni-Mellal : 53 000 bénéficiaires.
- En parallèle aux actions, publication du **journal « Manar Al-Maghrib »** destiné aux apprenants.
- De 1965 à 1969 : Expériences d'alphabétisation fonctionnelle menées par des entreprises publiques : OCP, ONCF, OCE, ONE.
- 1978 : La mission d'alphabétisation est confiée au ministère de l'artisanat et des affaires sociales.
- 1981-85 : 80 000 bénéficiaires de l'alphabétisation.
- 1986-87 : Campagnes dans quelques régions avec priorité au monde rural : 40 000 bénéficiaires.
- 1990 : Création du comité national de lutte contre l'alphabétisme et de comités provinciaux sous la présidence des gouverneurs.
- 1991-1997 : Création au sein du ministère des affaires sociales d'une division de l'alphabétisation, élevée au rang de direction en 1997. Durant cette période, organisation de campagnes annuelles d'alphabétisation.

1. Nous exprimons nos vifs remerciements pour l'ensemble de cette partie à Habiba El Bouazzaoui, directrice de l'ENF, et à Mbarek Moujane, directeur de l'Alphabétisation.

2. Premier ministre, déc. 2002, et SECAENF, août et oct. 2004 ; Direction de l'alphabétisation, 2003.

- **1998-2002** : Élaboration et application de quatre programmes pilotés par la direction de l’alphabétisation **en partenariat** avec diverses structures et institutions.
 - Le « programme général », en partenariat avec le ministère de l’éducation nationale
 - Le programme des secteurs publics, en partenariat avec divers autres ministères et des entreprises publiques.
 - Un programme « société civile » en partenariat avec des associations volontaires
 - Le programme « entreprises » en partenariat avec les associations et organisations professionnelles
- **Novembre 2002** : Création du **Secrétariat d’État chargé de l’Alphabétisation et de l’Éducation non formelle**
- Les deux directions relevant auparavant respectivement du ministère de l’Emploi et du ministère de l’Éducation nationale sont regroupées au sein du SECAENF.
- Campagne nationale Annour visant l’alphabétisation de 1 million de personnes dans le cadre des programmes évoqués et l’addition de deux nouveaux programmes :
 - Programme de télévision scolaire
 - Programme d’alphabétisation familiale fondé sur le volontariat de personnes instruites en faveur des membres de leur famille et de leur voisinage.

1.3. Aperçu sur les réalisations (1994-2002) :

Années	1994-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	TOTAL
Bénéficiaires	91 575	107 490	110 615	123 529	181 200	233 650	301 500	390 000	1 500 000 environ

1.4. Réalisations de la campagne Annour (2002-04)

Programmes	Bénéficiaires prévus	Inscrits en janvier 2004	%	Inscrits en juin 2004	%
Programme général	570 000	413 544	72,55 %	227 644	40
Programme secteur public	146 000	82 991	56,84 %	67 431	46
Programme « associations »	269 000	221 543	82,35 %	153 218	57
Programme « entreprises »	15 000	2 000	13,32 %	2 042	13
Total	1 000 000	720 078	72,00 %	450 335	45 %

- Observations générales sur les réalisations :

Jusqu’en 2002, les opérateurs en partenariat avec la direction de l’alphabétisation se distribuent selon l’ordre d’importance ci-dessous des effectifs d’apprenants :

- Le ministère de l’Éducation nationale : 65,5 % des effectifs
- L’Entr’aide nationale : 8 %
- Les associations : 6 %
- Le reste se distribue entre les centres relevant du ministère de la Jeunesse : maisons de jeunes, foyers féminins, centres de formation professionnelle¹.

1. Premier ministre, déc. 2002

Comme le montrent les chiffres ci-dessus, les effectifs se distribuent autrement dans le cadre de la campagne Ennour. Les associations sont en seconde position après le ministère de l'Éducation nationale, la participation du secteur public et des entreprises est plus élevée que par le passé.

1.5. Éléments de stratégie de lutte contre l'analphabétisme jusqu'en 2003

Ils se fondent sur les orientations royales, la Charte nationale d'Éducation et de Formation et diverses déclarations gouvernementales.

La stratégie vise en priorité la tranche d'âge de 16 ans-45 ans (l'Éducation non formelle ayant pour cible les non scolarisés et les descolarisés de 9 à 15 ans) et a pour objectifs¹ :

- « La réduction – conformément à la Charte nationale d'éducation et de formation – du taux d'analphabétisme à moins de 20 % à l'horizon 2010 (et moins de 10 % de la population active) »
- « l'éradication quasi-totale de l'analphabétisme à l'horizon 2015 »

La réalisation de ces objectifs suppose que l'éducation est assurée à tous les enfants non scolarisés ou descolarisés à l'horizon 2010, objectif également fixé par la Charte et pris en charge par la Direction de l'Éducation non formelle.

1.6. Place du partenariat dans la stratégie :

Elle est en continuité avec l'expérience menée en collaboration avec les divers partenaires telle qu'elle a été consolidée à partir de 1998.

Elle est fondée essentiellement sur le partenariat orchestré par le SECAENF et qui revêt des formes multiples : public – public, public – privé et public – société civile.

1.6.1. Modalités et contenu du partenariat

A. Principes de base et support institutionnel

Le partenariat est mis en œuvre sur la base de conventions entre le SECAENF et ses divers partenaires. Les mesures de déconcentration prises au sein du ministère de l'Éducation nationale et les directives du premier ministre en matière de partenariat avec les associations (décision n° 7/2003 du 27 juin 2003) permettent aujourd'hui l'engagement de conventions à l'échelle régionale et provinciale.

B. Apports respectifs des partenaires (conditions de mise en œuvre et modalités d'exécution).

Plus de 300 conventions ont été passées jusqu'à présent avec les partenaires.

Programme général (réalisé par le ministère de l'Éducation nationale)

Le MEN : Mobilise les enseignants, directeurs d'écoles et inspecteurs.

Le SECAENF : Fournit les manuels; prend en charge la formation de formateurs au niveau de chaque délégation, ces derniers assurant la multiplication; prend en charge sur le budget de l'État les frais de cours et vacations.

Programme du secteur public (divers ministères : Agriculture, Justice, Habous, Défense nationale ... etc... et entreprises publiques)

1. Secrétariat d'État chargé de l'alphabetisation et l'Éducation non formelle, 2004

Organisation commune de campagnes de sensibilisation et de mobilisation des formateurs et des bénéficiaires
 Création d'un comité de pilotage du programme entre le Secrétariat d'État et l'opérateur concerné
 Ce dernier mobilise ses centres d'accueil pour l'organisation des cours.
 Le Secrétariat d'État fournit les manuels et prend en charge les frais de cours et de vacations.

Programme « société civile »

- Conclusion de conventions de partenariat fixant le nombre de bénéficiaires à alphabétiser et la contribution de chaque partie. Une commission provinciale décide de la sélection des ONG postulantes en application de la circulaire du premier ministre (n° 7/2003 du 27 juin 2003) relative au partenariat entre l'État et les associations. Elle est composée du délégué provincial du département de l'Éducation nationale, président, d'un cadre de la délégation et d'un représentant des autorités provinciales. Le Secrétariat d'État est informé des conventions signées et des programmes à exécuter.
- Les ONG mettent à disposition les locaux et les alphabétiseurs
- Le Secrétariat d'État fournit les manuels, prend en charge la formation des formateurs et des alphabétiseurs et le soutien financier aux ONG sur la base d'un coût unitaire par bénéficiaire

Programme des entreprises

- Conventions avec la CGEM, les associations et fédérations professionnelles et les chambres professionnelles
- Organisation commune de campagnes de sensibilisation
- Le Secrétariat d'État fournit des manuels adaptés, assure la formation des formateurs relevant du secteur privé de formation et de l'OFPPPT.
- Le financement est pris en charge dans le cadre des contrats spéciaux de formation à raison de 80 % de son coût (contribution de l'OFPPPT)

1.7. Performances à fin 2003

Au point de vue efficacité, les réalisations demeurent modestes par rapport à l'ampleur du phénomène de l'analphabétisme, à la volonté d'accélération de l'alphabétisation manifestée par le programme Annour, et aux prévisions de la Charte de l'Éducation et de la Formation et du plan quinquennal 2000-04.

Une participation inégale à la mission d'alphabétisation. Le MEN, disposant des moyens nécessaires, contribue massivement aux réalisations au profit de plus de 65 % des effectifs. Les autres secteurs publics et les associations sont en net progrès à l'occasion de la campagne Annour. En revanche, les entreprises privées, bien qu'ayant réalisé des progrès lors de cette campagne, demeurent à la traîne.

Si les écarts entre les prévisions et les réalisations ont été constamment élevés jusqu'en 2002, ils ont été relativement réduits durant la campagne Annour. Néanmoins, on observe une déperdition importante (inscrits en fin d'année par rapport à inscrits en début d'année et nombre de participants à l'examen par rapport aux inscrits de juin) ainsi qu'un rendement assez faible (admis par rapport aux inscrits) :

Campagne Annour – Année 2003-04
 Objectifs : 1 000 000 de personnes

Effectif des inscrits (janvier 2003)	:	736 760
Effectif des inscrits (juin 2003)	:	450 335
Effectif des participants à l'examen final	:	273 085
Effectif des admis à l'examen final	:	233 384
Rendement (admis/inscrits en juin)	:	51,82 %
Taux de déperdition (non participants à l'examen/inscrits)	:	39,35 % ¹

1. SECAENF, oct. 2004.

1.8. Avantages apportés par le partenariat

1.8.1. Au niveau de l'environnement du programme

Une prise de conscience de plus en plus grande de la priorité à accorder à la lutte contre l'analphabétisme, revigorée grâce à une participation accrue des secteurs publics et des ONG, et qui devrait accroître la mobilisation en direction de l'ensemble des acteurs susceptibles de participer à cet effort national.

1.8.2. Au niveau du renforcement des capacités des partenaires

L'option de partenariat choisie par les pouvoirs publics contribue à la professionnalisation des responsables directs de l'alphabétisation en matière de pilotage et de coordination du programme. La structure de coordination n'opère pas sur le terrain, elle s'investit pleinement dans la conception des politiques, des stratégies, et dans la coordination entre les divers partenaires.

Les récentes mesures de déconcentration devraient permettre la création d'antennes assurant les mêmes rôles au niveau régional et provincial. D'ores et déjà, les conventions de partenariat sont conclues au niveau local (Académies régionales et délégations provinciales du MEN).

Les partenaires sont appelés, en concertation avec les cellules responsables au niveau central et local, à veiller à l'adaptation des programmes et des formules pédagogiques en général aux caractéristiques spécifiques des publics-cibles concernés et aux attentes de ces derniers (perfectionnement de l'approche andragogique, fonctionnalité, initiation professionnelle débouchant sur des activités génératrices de revenus, post-alphabétisation qualifiante...)

1.9. Les limites (contraintes et risques)

La lutte contre l'analphabétisme a gagné à peine 4 points de 2000 à 2004 (41 % de la population de 10 ans et plus au lieu de 45 %). Les écarts entre les prévisions et les réalisations et les faibles taux de rendement témoignent de limites dans la mise en œuvre des opérations qui méritent d'être identifiées et diagnostiquées afin d'améliorer les performances des partenariats instaurés, et partant, celles du programme.

Au vu des effectifs d'apprenants encadrés par chaque catégorie d'acteurs, la mobilisation des entreprises et de quelques secteurs publics demeure encore faible.

L'appui apporté aux associations locales constitue un atout certain en raison des avantages du travail de proximité auprès des populations et du volontariat manifesté par ces organisations. Cependant, il y a une différence de taille qui peut menacer la durabilité du partenariat État-associations. Alors que les formateurs-alphabétiseurs des administrations publiques et des entreprises privées sont dans leur grande majorité, sinon dans leur totalité, des employés ou des salariés statutaires, ceux engagés par les associations sont pour la plupart des diplômés-chômeurs. Or, le système de recrutement tel qu'il est établi dans le cadre du partenariat avec l'État leur impose la recherche de revenus supplémentaires hors du secteur de l'alphabétisation¹. Il est difficile dans ces conditions d'assurer la stabilité de l'alphabétiseur et sa « professionnalisation ».

1. Le système « un alphabétiseur – une classe » de 30 élèves environ – avec un maximum de 200 heures annuelles – fait que l'indemnité mensuelle de l'alphabétiseur ne dépasserait pas 444 DH par mois.

2. Le programme d'éducation non formelle (enf)

2.1. Aperçu général

Le programme de l'ENF est lancé en 1997 par la direction de l'ENF créée à cet effet au sein du MEN. Par la suite cette direction rejoindra le SECAENF créé en novembre 2002¹.

Le programme dont la devise est « l'école de la deuxième chance » vise les enfants de 9 à 15 ans non scolarisés et descolarisés, estimés à près de 1.800.000 en 1997 (55 % de filles) et à 1.293.000 en 2001 (58 % de filles). La réduction relative enregistrée entre les deux dates est due en partie aux efforts de généralisation de l'éducation de base. Mais les effectifs concernés représentent tout de même 1/3 de cette tranche d'âge, dont 80 % en milieu rural.

De mai 1997 à juin 2004, l'ENF a touché 1/10 des concernés (141.525 enfants), alors que le PQ 2000-2004 prévoyait par exemple pour les deux premières années l'application du programme à 340.000 enfants. L'une des raisons principales de cette situation revient à la modicité du budget alloué à l'ENF, et qui n'a pas augmenté depuis le lancement du programme (19 à 20 millions de DH/an).

2.2. Place du partenariat dans le programme d'ENF

Les objectifs du programme visent² :

- L'éducation pour tous afin de contribuer à l'éradication de l'analphabétisme.
- La réinsertion des enfants bénéficiaires du programme dans les structures du système formel d'enseignement et dans la formation professionnelle, ou dans la vie active, selon les sous-catégories d'âges des concernés.
- L'implication et la mobilisation de divers acteurs dans les opérations d'ENF : organismes gouvernementaux, O.N.G, société civile en général.

Le programme se préoccupe en particulier des enfants des milieux rural et péri-urbain, des enfants en situation de travail (artisanat, petit commerce, travail dans les maisons,...) et des enfants en situation difficile (enfants des rues, enfants hébergés dans les centres de sauvegarde de l'enfance...).

Deux formes complémentaires de mise en œuvre du programme ont été développées : le cycle d'insertion scolaire et le partenariat avec les associations.

Le partenariat avec les associations est la formule principale choisie au lancement du programme. Des conventions définissent les objectifs et les engagements et responsabilités de chaque partie.

Le projet « **cycle d'insertion scolaire** » est lancé en janvier 2002 et utilise les moyens du MEN (enseignants et locaux). Il concerne la tranche d'âge de 9 à 11 ans en raison des possibilités de sa réinsertion à l'école primaire. Cette sous catégorie correspond à peu près au 1/4 de l'ensemble de la population concernée, les 3/4 restants relevant du partenariat avec les associations.

2.3. Modalités de pilotage et de gestion du partenariat entre le programme d'ENF et les associations

Conformément aux clauses des conventions passées entre les deux parties, le programme affecte aux associations des subventions destinées à l'indemnisation de leurs animateurs chargés des cours d'ENF. Il prend en charge la formation, éla-

1. SECAENF, Août et Octobre 2001.

2. MEN, 2002.

bore les programmes éducatifs et les documents pédagogiques et met le cas échéant des salles de cours à la disposition des associations.

Il assure également le suivi et l'évaluation de l'ensemble du programme.

Les associations quant à elles mènent les campagnes de sensibilisation et recrutent les bénéficiaires des cours, engagent des animateurs sous contrat et se chargent de la recherche de ressources financières complémentaires.

Les animateurs de l'ENF sont recrutés exclusivement parmi les licenciés chômeurs, l'encadrement et le suivi sont confiés à des inspecteurs de l'enseignement primaire, aux responsables des délégations provinciales du MEN et aux associations concernées.

2.4. Performances

De mai 1997 à juin 2004 moins de 1/10 des enfants concernés ont bénéficié du programme. On peut noter néanmoins certains acquis en matière de développement du partenariat et de renforcement des capacités des partenaires :

- L'intérêt du partenariat avec les associations (42 associations nationales, régionales (avec les antennes locales à ces deux niveaux) et locales) qui ont témoigné d'un engagement appréciable et d'un travail efficace de proximité auprès des diverses catégories d'enfants apprenants.
- La contribution à la professionnalisation de ces associations grâce aux curricula, au matériel didactique et à la formation pris en charge par le programme, malgré des moyens financiers limités.
- L'intérêt porté à l'expérience par des partenaires extérieurs dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale et leur concours dans divers domaines, l'amélioration des processus de pilotage et de gestion, le développement d'activités éducatives adaptées, les échanges avec des institutions partageant les mêmes préoccupations relatives à l'ENF.
- Les enseignements tirés de l'expérience qui constituent une bonne base pour l'amélioration future des performances dans le cadre d'une nouvelle stratégie (voir ci-dessous)¹.

2.5. Limites de l'expérience

On peut relever en ce qui concerne en particulier le partenariat entre le programme et les associations :

- L'absence d'un cadre institutionnel de pilotage, de suivie et de contrôle administratif et pédagogique des activités
- la faible implication des structures déconcentrées faute d'assignation précise des tâches aux organismes concernés
- la conditionnalité du recrutement exclusif de licenciés de l'enseignement supérieur, indépendamment de tout critère de compétence, et le taux fixe de rémunération indépendamment du rendement. Ces deux facteurs peuvent constituer des entraves à la professionnalisation des associations et des animateurs qu'elles engagent.

3. Perspectives

3.1. Approche globale

Une stratégie nouvelle vient d'être élaborée par le SECAENF (juillet 2004) et s'applique aux deux domaines de son intervention : l'alphabetisation et l'ENF. Son apport essentiel réside dans l'attention apportée aux objectifs qualitatifs et à la globalité de l'approche qui prend en compte les dimensions juridique, institutionnelle, organisationnelle et de promotion des ressources humaines.

1. Voir les recommandations du 1^{er} séminaire organisé par le MEN au sujet de l'ENF (26 & 27 Février 2001).

Les objectifs quantitatifs portent sur l'éradication quasi-totale de l'analphabétisme en 2015 et la scolarisation de tous les enfants non scolarisés ou descolarisés à l'horizon 2010.

Les objectifs qualitatifs visent l'émergence d'une citoyenneté authentique grâce à la prise en compte non seulement de la dimension éducative, mais aussi des dimensions civique, sociale, et sanitaire qui devraient constituer le socle des programmes et des curricula.

2.2. Degré de cohérence

La stratégie prône un soubassement législatif et réglementaire à l'action projetée afin d'établir une base juridique aux conditions d'accès aux cursus d'éducation, à la programmation, aux modalités d'évaluation et de certification, à l'organisation de passerelles avec l'enseignement formel, l'apprentissage et la formation professionnelle. Elle envisage également la fixation de normes de rémunération des cours et des divers services (formation, suivi-évaluation...). Des textes devraient fixer les attributions des académies (régions) et des délégations (provinces), et instituer des organes de pilotage et de suivi des actions d'alphabétisation et d'ENF.

En matière institutionnelle, la stratégie prévoit la dotation du secrétariat d'État en services fonctionnels (administratif, pédagogique et financier) ainsi que des services à objectifs analogues au niveau des académies et des délégations, responsables de l'action déconcentrée au niveau local.

Elle envisage la création d'institutions de concertation, de pilotage et de suivi aux échelles nationale, régionale et provinciale associant l'ensemble des partenaires concernés dans le cadre de la déconcentration, la décentralisation et la participation du secteur privé et des ONG.

La place du partenariat est en effet centrale dans le dispositif, le Secrétariat d'État n'étant pas lui-même opérateur, mais coordinateur de l'ensemble des intervenants. Dans cette optique, un plan d'action couvrant la période 2004-07 prévoit la contribution de chaque catégorie de partenaires dans le cadre d'une réelle mobilisation nationale.

3.3. Appréciations sur la stratégie

La nouvelle stratégie répond dans ses principes aux critères de globalité et de cohérence. Il reste à étudier deux points dont dépend néanmoins le degré de conformité à ces deux critères.

La stratégie compte sur une diversification des sources de financement : le budget de l'État « pour une action certaine et pérenne », le partenariat et le mécénat, le parrainage qui se traduirait par « des dons, des legs ou le sponsoring », et la coopération internationale. Faut-il tabler sur des apports incertains pour atteindre les objectifs précis proclamés et qui engagent l'ensemble du pays ?

La stratégie évoque les textes législatifs et réglementaires appelés à régir le secteur mais n'en définit pas le contenu. Les associations sont appelées à participer activement aux opérations, mais les conditions actuelles de rémunération des éducateurs ne sauraient garantir leur sécurité matérielle et, partant, la qualité de leurs prestations, voire leur durabilité.

Annexe 3

L'énergie renouvelable (CDER)

PERG, programme national visant à développer et à généraliser l'accès à l'énergie, dans le milieu rural, a fait émerger le concept de « Maison énergie ». Ces microentreprises proposent aux populations un service énergétique de proximité.

...Afin de pallier le retard accumulé en matière de développement humain et les inégalités sociales importantes entre le milieu urbain et le milieu rural, les pouvoirs publics ont initié, durant cette dernière décennie, un véritable chantier de programmes de développement sectoriels pour la mise à niveau du monde rural, dont le programme d'électrification global et les initiatives d'amélioration de l'approvisionnement énergétique aux fins de chauffage et de cuisson, et de réduction de la forte pression exercée sur la forêt. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie de généralisation de l'accès à l'énergie en milieu rural que s'inscrit le concept de « Maison énergie » (MEE), développé conjointement par le département de l'Énergie, le centre de développement des énergies renouvelables (CD ER) et le programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Les différents programmes énergétiques mentionnés ont en effet une approche commune de développement de l'accès à un service de qualité suivant des financements appropriés et nécessitent tous le déploiement d'une offre d'équipements et de prestations (conseil, installation, entretien et maintenance) de proximité.

Il en est ainsi, de la généralisation de l'électrification rurale qui devra être atteinte à l'horizon 2007, à travers l'effort considérable de raccordement au réseau électrique national de plus de 1 500 villages par an et d'équipement de près de 150 000 foyers éloignés du réseau, essentiellement en systèmes solaires photovoltaïques Individuels, mais également en micro-centrales hydroélectriques ou en petits aérogénérateurs.

L'utilisation rationnelle du bois de feu, qui représente environ 30 % de la consommation énergétique nationale et engendre une déforestation de 30 000 hectares par an, est aussi encouragée. Différents moyens sont donc mis en place : la diffusion de technologies plus efficaces (fours à pain, foyers de cuisson, chaudières de hammams, bains publics : traditionnels) et l'introduction d'énergies de substitution (gaz butane, fours solaires, un programme de promotion des applications solaires thermiques pour le chauffage d'eau sanitaire (promasol en coopération avec le GEF : Fonds pour l'environnement mondial) et un programme de diffusion de technologies améliorées d'économie de bois de feu dans les hammams en coopération avec le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)).

La Maison énergie : une expertise de proximité pour un service durable

La Maison énergie est une micro entreprise conçue pour offrir aux populations rurales des services énergétiques de proximité ainsi que le conseil et l'assistance technique relatifs à ces services. Durant cette première phase d'expérimentation, ses activités concernent essentiellement la commercialisation des équipements énergétiques et leurs accessoires aux fins d'éclairage, de pompage d'eau, de cuisson et de chauffage, l'installation, l'entretien et la maintenance de ces équipements, et la distribution du gaz butane. La mise en œuvre du programme « Maison énergie » s'articule autour d'un processus et de critères bien définis qui incluent une étape de présélection des jeunes promoteurs issus du milieu rural, la réalisation d'une étude de faisabilité pour leur implantation et l'implication des partenaires locaux pour un encadrement de proximité.

Des formations au service des jeunes promoteurs

Le projet de coopération entrepris avec le PNUD apporte un appui aux jeunes promoteurs à travers un ensemble d'actions de formation, d'encadrement technique et de suivi au niveau du montage et de la réalisation de leur plan d'affaires. Des formations sur les techniques de création et de gestion des micro entreprises sont ainsi dispensées en partenariat avec la Fondation Banque Populaire pour la Création d'Entreprise et un cycle de formation technique sur les énergies rurales est entrepris avec l'appui du centre de formation du CDER. Les jeunes promoteurs bénéficient également d'actions d'encadrement et de suivi pour l'accomplissement de formalités administratives, la recherche de financements et le montage de partenariats commerciaux avec les professionnels du secteur. D'une manière générale, le projet assure le suivi du fonctionnement des maisons énergie, et apporte le conseil et l'information nécessaires aux jeunes promoteurs pour le développement de leurs activités. Compte tenu du nombre grandissant de partenaires, une action de mise en réseau des jeunes promoteurs est actuellement en cours de préparation pour faciliter les contacts, les échanges et le développement de partenariats entre les jeunes promoteurs et les différents intervenants dans le domaine de l'énergie rurale (partenaires institutionnels, opérateurs privés, QNG). Parmi les outils retenus dans ce cadre figurent le développement d'un site Web « MEE », la publication d'une lettre d'information ainsi que l'instauration d'un système de rencontres périodiques et de visites de terrain.

Les modalités de financement adoptées au niveau de la phase pilote pour la création de la « Maison énergie » se déclinent selon le montage suivant, pour un investissement moyen de 100 000 Dirhams : le projet apporte un appui logistique sous forme de mise à disposition d'équipements et outillages pour un montant de 50 000 Dirhams ; la collectivité locale est sollicitée pour la mise à la disposition du jeune promoteur d'un local qui abritera la micro entreprise ; le promoteur participe par un apport personnel d'environ 30 000 Dirhams.

La Maison énergie, bilan et perspectives

À l'issue de cette phase pilote de mise en œuvre du projet de partenariat avec le PNUD, qui a porté sur la mise en place de 100 maisons énergie, le concept des MEE apparaît aujourd'hui comme un instrument novateur pour promouvoir l'accès à l'énergie en milieu rural et démontrer son impact au niveau de chaque composante prioritaire du développement (éducation, santé, emploi, genre, protection des ressources naturelles...). Il constitue à cet égard un vecteur puissant pour l'intégration de la préoccupation environnementale et la promotion de l'énergie comme instrument du développement durable et de lutte contre la pauvreté. Depuis son lancement, une centaine de jeunes promoteurs ont bénéficié de l'appui du projet pour la création de leur micro entreprise énergétique. Près de 90 jeunes promoteurs sont aujourd'hui opérationnels et 120 emplois sont créés notamment dans des activités liées au solaire photovoltaïque (80 % de l'ensemble des MEE), au programme d'extension du réseau électrique (37 % des MEE) et à la promotion d'équipements d'économie du bois de feu (28 % des MEE). Le profil du jeune promoteur, ses capacités d'entrepreneur et de négociation de partenariats commerciaux, d'adaptation aux exigences du marché local sont autant de critères de sélection des candidats. Les Maisons énergie désormais baptisées Maisons de l'énergie et de l'environnement sont appelées à jouer un rôle moteur dans le développement de leurs communautés dans la mesure où elles répondent à une demande réelle, tant au niveau des services énergétiques qu'au niveau de l'appui en services et conseils touchant tous les secteurs du développement rural. Fort de leur potentiel d'agent de développement, les promoteurs des MEE pourraient, à terme, devenir des relais et interfaces importants, aussi bien pour les partenaires institutionnels de développement que pour les partenaires privés. À travers leur point d'ancrage « énergie durable », ils peuvent offrir, pour les premiers, une interface avec les populations locales pour le lancement de projets de développement et, pour les seconds, un circuit idéal pour la commercialisation de leurs produits.

500 Maisons de l'énergie et de l'environnement en projet

Suite à cette première phase de lancement qui a davantage porté sur le développement du concept « Maisons de l'énergie et de l'environnement » et la mise en place d'une approche méthodologique de mise en œuvre, le département de l'Énergie,

le CDER et le PNUD prévoient d'entreprendre. en association avec un ensemble de partenaires publics et privés, un deuxième programme de coopération pour l'implantation de 500 Maisons de l'énergie et de l'environnement sur une période de trois ans. Le concept sera également transféré en milieu urbain pour la promotion de prestations de services et de conseils liées à l'amélioration de la gestion de la demande énergétique dans les foyers et dans les PME/PMI, à travers la promotion des chauffe-eau solaires ou encore la distribution du gaz butane. Au Maroc, le programme de coopération initié avec le programme des Nations unies pour le développement dans le domaine de l'énergie vise à appuyer l'effort national de développement à grande échelle des énergies renouvelables et alternatives dans une perspective d'amélioration de l'accès des populations rurales à des services énergétiques durables, et d'atténuation des impacts néfastes du secteur énergétique sur l'environnement.

Crédits photos : Total Énergie, B. Monvert, CDER
M. Khadija Belfakir, PNUD-Rabat et M. Mohamed Berdai, CDER

Annexe 4

INSAF : réseaux

Institution Nationale de Solidarité avec les femmes en détresse INSAF
Annexe 2 : INSAF et le travail en réseau associatif

INSAF :

Solidarité féminine
Terre des hommes
Association de Lutte Contre le Sida
Centre d'écoute
Goutte de Lait
SOS Village
Institution Lalla Hasna
Sœurs de Charité
Centre Basma de la Ligue
Médecins Sans Frontières
Crèche de la Ligue Marocaine de Protection de l'Enfance
Terre des hommes. Financement du programme
Sœurs de charité. Hébergement des jeunes filles enceintes
Association de lutte contre le sida. Prise en charge des MST (Sida et autres)
Centre Basma de la Ligue. Hébergement en cas de dépassement de notre capacité d'accueil
Goutte de lait. Mise en couveuse des nourrissons prématurés
Médecins Sans Frontières. Éducation sanitaire et sexuelle
Ligue Marocaine de Protection de l'Enfance. Garde en crèche des bébés des travailleuses
Solidarité Féminine. Formation en pâtisserie, couture ou broderies (2 ans en coopérative)
Centre d'écoute Fama & Centre d'écoute Hermitage. Soutien psychologique et juridique aux victimes de violence.
SOS Village. Prise en charge des bébés abandonnés et des enfants des prisons
Institution Lalla Hasna. Prise en charge des bébés abandonnés.

Réseau du secteur public pour la promotion de la scolarisation obligatoire des enfants :

INSAF :

Réseau des ports
Réseau de la Direction de l'Alphabétisation
Réseau des Communes et des Collectivités locales
Réseau de la Douane et des Impôts indirects
Réseau des centres de vulgarisation Agricole (actions dans les souks)
Réseau de la conservation foncière
Réseau des Impôts et des Taxes
Réseau des offices de Tourisme
Réseau des différents ministères : Éducation Nationale, Santé Publique.

Réseau du secteur privé pour la promotion de la scolarisation obligatoire des enfants.

INSAF :

Réseau des fédérations
Réseau des banques (insertions comptes chèques postaux)
Réseau des chambres professionnelles
Réseau des gares routières et ferroviaires
Réseau des associations régionales et villageoises
Réseau des pharmacies
Réseau de l'Office Nationale de l'Eau Potable) ONEP
Réseau de l'office National de l'Électricité (ONE)
Réseau des coopératives
Réseau des grandes entreprises privées (insertions fiches de paie)

Annexe 5

Migrations et développement : contrat territorial

VIII. Charte pour le développement durable de la province de Taroudant

1. Taroudant 2010 :

Réunis à Agadir les 20 et 21 novembre 2000, à l'occasion du Forum « Coopération et Développement local. Un Plan d'action concerté pour Taroudant, sous la présidence du Wali de la Région Souss Massa-Drâa, Son Excellence Mohamed El Gharabi.

Les participants : représentants de l'État, présidents d'Associations Villageoises, représentant d'ONG, représentants d'institutions, représentants du secteur privé et représentants des entités de coopération bilatérale et multilatérale.

Constatant les besoins immenses de la population rurale de la Province en matière d'éducation et de culture, de santé, d'emplois, d'infrastructures et l'urgence d'apporter des réponses concrètes à ces besoins.

Constatant la gravité des effets conjugués de la sécheresse, de la sur population et de l'inadéquation des techniques sur l'environnement, et la consécutive dégradation des ressources naturelles, menaçant ainsi les équilibres écologiques et sociaux à moyen terme.

Constatant l'insuffisante valorisation des ressources agricoles en raisons de techniques inadaptés de production et de circuits de commercialisation qui pénalisent les producteurs.

Constatant le manque d'emplois locaux capables de fournir des revenus non agricoles à une population en sur nombre, en particulier de jeunes, condamnés à l'émigration on a l'exode vers les villes, aggravant ainsi les problèmes de croissance urbaine.

Constatant le manque de formation des responsables associatifs et des élus locaux pour faire face aux défis du développement, ainsi que les limites qualitatives et quantitatives de la scolarisation en particulier pour les filles, et les limites de la couverture sanitaire de la Province.

Constatant la couverture encore insuffisante, pour faire face à des besoins croissants en matière de routes rurales, d'adduction d'eau, d'installations électriques, de stations d'assainissement, de construction d'écoles et de dispensaires.

Constatant la faiblesse des moyens financiers dont disposent les communes rurales de plus en plus sollicitées pour participer au financement du développement, sans augmentation de leurs ressources.

Constatant, par ailleurs, l'implication croissante de l'État marocain dans la construction des infrastructures rurales de base, comme dans la fourniture des services sociaux tels que santé et éducation, aux populations rurales de la Province.

Constatant la participation croissante des Communes Rurales de la Province dans le processus de développement et leur rôle majeur dans la mise en place et la gestion des infrastructures.

Constatant la remarquable dynamique d'auto développement impulsée par les Associations Villageoises de la Province.

Constatant le rôle déterminant des migrants et de leurs associations dans cette dynamique, en particulier grâce aux efforts financiers qu'ils consentent pour co-financer les investissements.

Constatant le rôle clé des ONGs de la Province dans le processus d'organisation de la Société Civile et dans le développement des dynamiques partenariales.

Constatant enfin, l'appui financier que des organisations de Coopération bilatérale et multilatérale ont apporté au processus de développement de la Province, par le biais de l'État comme des ONGs.

Après en avoir débattu en séance plénière, décident de souscrire la présente Charte.

Article 1 :

Les partenaires du développement de la Province de Taroudante se proposent de mettre en place un modèle de « développement local durable » fondé sur les principes suivants :

- Mobilisation des forces sociales propres au territoire
- Respect de la culture et de l'identité locales et des traditions
- Valorisation des ressources locales, tant naturelles que produites par l'homme
- Maintien des équilibres environnementaux, à court, moyen et long terme
- Adaptation du modèle technologique aux conditions écologiques, économiques, sociales et culturelles locales.
- Maîtrise du processus de développement par la population locale organisée.

Article 2 :

Pour faire face au défi d'un « développement pour tous », le processus de développement durable doit inclure simultanément.

La protection de l'environnement et la sauvegarde des ressources les plus rares en particulier l'eau, le sol, le couvert forestier.

Le développement d'activités génératrices de revenus supplémentaires et la création d'emplois nouveaux pour tous et plus particulièrement pour les plus démunis.

La fourniture des services à la population (santé, éducation, formation, information).

La mise en place des infrastructures de base pour l'ensemble des douars (routes, électricité, eau potable, assainissement).

Le renforcement des organisations de base, telles qu'Associations Villageoises, fédérations, coopératives de production et de services.

Le développement prioritaire des ressources humaines et, plus particulièrement, de la formation des responsables et des agents de développement.

Le renforcement de l'ouverture de la Province vers l'extérieur et le développement des échanges, tant techniques, que commerciaux ou culturels.

Article 3 :

Compte tenu de l'ampleur des besoins sociaux et pour répondre dans les meilleurs délais aux attentes de plus en plus pressantes de la population, seul un partenariat renforcé entre tous les acteurs du développement peut permettre de faire face aux défis.

Article 4 :

Pour traduire cette volonté dans les faits, les partenaires décident de mettre en place un Plan d'Action, Concerté, le plan « Taroudant 2010 » comme expérience pilote de développement local concerté mesurant et en élargissant toutes les forces mobilisables pour atteindre un but unique, celui du « développement durable pour tous ».

Article 5 :

Les services de l'État, les Communes Rurales, les Associations Villageoises et les organisations de migrantes, les ONGs, les institutions d'appui et les entités du secteur privé prennent l'engagement solennel, en souscrivant à cette Charte, de tout mettre en œuvre pour relever ensemble, chacun à sa mesure et en assumant pleinement son rôle, les défis du développement.

Ensemble les participants s'adressent à l'État et à ses services publics, à la Wilaya Souss Massa Drâa, au Conseil régional

sous Massa Drâa, à la Province de Taroudant, au conseil provincial de Taroudant et leur demandent, en complément de l'effort financier déjà consenti, de mettre en place un plan spécial de Cofinancement du Plan Taroudant 2010.

Ensemble, les participants s'adressent aux organisations de Coopérations bilatérale, aux collectivités territoriales d'Europe et à la Commission Européenne pour qu'elles apportent les ressources complémentaires nécessaires à la bonne exécution du Plan.

Les participants s'engagent, enfin, à soumettre le texte de la présente charte pour le développement durable de Taroudant à leurs instances respectives, en vue de son approbation.

Agadir, le 21 novembre 2000.

Annexe 6

Agenda 21 : pacte urbain – (D. Aménagement du territoire)

Pacte urbain de la ville de Marrakech Agenda 21 Local

1. Présentation

Dans le cadre des ateliers consultations de ville qui se sont tenus à Marrakech du 16 au 18 janvier 2003, la plupart des acteurs de la ville ont débattu, à travers la problématique de l'Agenda 21 local, des questions prioritaires auxquelles est confrontée la ville, et ce pour convenir de la validation et de l'adoption d'un pacte urbain.

Les participants à ces consultations de ville représentaient :

- Les collectivités locales ;
- Les services extérieurs de l'État
- La société civile
- La société privé
- L'université
- Les médias locaux

2. Constat :

Ces consultations de villes ont permis de :

- Constater que la ville de Marrakech est confrontée à un certain nombre de problème et de dysfonctionnements liés à son développement économique et à son environnement, notamment en termes : de gestion durable des ressources en eau, (ii) de sauvegarde du patrimoine et de promotion du tourisme ; (iii) d'accès aux services urbains et d'intégration sociale.
- Les participants ont pris acte du fait que les structures institutionnelles peuvent opérer avec plus d'efficacité en fondant leur démarche d'intervention sur l'association et l'implication des groupes particulièrement exposés à ces problèmes et de ceux à même de contribuer à leurs solutions, et ce, afin de créer les conditions d'une meilleure coordination au niveau de la prise de décision et de la mise en œuvre des actions.
- Rappeler que l'Agenda 21 local constitue un instrument novateur de développement local basé sur la concertation et le partenariat, destiné à favoriser l'émergence d'espaces économiques et sociaux intégrés et à promouvoir la démocratie locale.
- Rappeler l'engagement de l'ensemble des acteurs à la promotion de l'Agenda 21 local à l'échelle de Marrakech, animé par les " forces vives " de la communauté, notamment les collectivités locales, les services de l'État, la société civile, le secteur privé, l'université et les médias locaux. Dans cette démarche collective au service de la ville, il a été également rappelé le rôle clef des élus, les collectivités locales étant au centre de la gestion urbaine et de la problématique de l'Agenda 21 local.
- Reconnaître l'importance que revêt l'adoption d'un Pacte urbain entre l'ensemble des acteurs locaux, comme instru-

ment de mise en œuvre de l'Agenda 21 local destiné à renforcer, sur la base de la participation et du partenariat les instruments de prise de décision en vue de résoudre, collectivement, les problèmes prioritaires qui se posent à la ville. Tout comme il a été reconnu que cette nouvelle culture du partenariat et de la participation locale a pour objectif de responsabiliser les acteurs du développement local et de promouvoir, à la base, une implication volontaire et citoyenne.

3. *Potentialités et contraintes :*

Sur la base de ce constat présenté par le profil environnement et complété par les participants aux ateliers, ces derniers ont :

- Pris note des activités en cours ou programmées pour la ville de Marrakech, comprenant entre autres :
 - La rénovation et l'extension du réseau d'eau potable ;
 - Un plan d'action contre le gaspillage de l'eau
 - L'aménagement de zones touristiques ;
 - Les actions d'embellissement portant sur la voirie, les jardins et les espaces publics ;
 - Un projet de plan de gestion de la Médina ;
 - La restauration des principaux monuments historiques ;
 - La mise en œuvre d'opérations de résorption et de restructuration dans les quartiers défavorisés ;
 - Un dispositif de surveillance visant la rationalisation et la valorisation optimale de l'eau ;
 - Le transfert des étables du quartier Sidi Youssef Ben Ali, en concertation avec la commune.
- Pris acte des contraintes et des dysfonctionnements qui affectent la ville de Marrakech et ont débattu des thématiques suivantes :
 - La gestion des ressources en eau et leur durabilité
 - La sauvegarde du patrimoine comme capital historique et culturel de la ville
 - La promotion du tourisme comme un des leviers de développements d'échanges socio-culturels.
 - L'accès aux services urbains, face au déficit en équipements de base et en logements.
 - L'intégration sociale, sur la base d'un travail de proximité et d'accompagnement impliquant les populations défavorisées.

Ces thématiques ont pour référence la restitution des entretiens avec les acteurs locaux. Elles ont notamment permis aux participants d'analyser ces contraintes, leurs causes et leurs effets, les objectifs et les moyens fixés pour les réduire, les actions à entreprendre de manière concertée et collective – à court et à moyen termes et les acteurs appelés à intervenir dans leur mise en œuvre.

4. *Les actions projetées :*

Les participants aux ateliers Consultations de ville de Marrakech recommandent au terme de leurs travaux, que les actions suivantes, dont la liste est donnée à titre indicatif, intègrent un cadre d'intervention considéré comme prioritaire par l'ensemble des acteurs parties prenantes à leur validation. À cet effet, les acteurs de la ville auront pour mission de conduire ces actions en étroite collaboration entre eux tout en veillant, de manière concertée et consensuelle, à leur mise en œuvre.

Gestion durable des ressources en eau :

- Amélioration du réseau d'eau potable en vue d'augmenter son rendement
- Renforcement de la politique de branchements sociaux
- Gestion communautaire des fontaines publiques
- Traitement des eaux usées et des déchets solides
- Mise en place d'une tarification appropriée de l'eau
- Rationalisation de l'utilisation de l'eau
- Implication du mouvement associatif dans la sensibilisation des utilisateurs à l'économie de l'eau
- Élargissement de la concertation à l'ensemble des partenaires

Sauvegarde du patrimoine et promotion du tourisme :

- Mise en place d'un cadre de concertation sur le tourisme au service de la sauvegarde du patrimoine.
- Mise en oeuvre d'un accompagnement social pour mobiliser la population et obtenir son adhésion dans les projets concrets de sauvegarde du patrimoine.
- Projets d'intégration et d'amélioration des conditions de travail dans les tanneries (Dar Dbagh).
- Programme de transfert des étables hors de la médina

Accès aux services urbains et intégration sociale :

- Mise en place d'un cadre de concertation pour la mise en oeuvre du programme local de l'habitat et du développement urbain (PLH DU), en particulier dans les domaines foncier, financier et de simplification des procédures.
- Renforcement des équipements socio - collectifs
- Amélioration de l'accessibilité des personnes vulnérables aux espaces publics et aux services urbains
- Projet pilote de restructuration d'un douar fondé sur une démarche de maîtrise d'ouvrage sociale.

5. Cadre institutionnel :

Les participants aux ateliers se sont prononcés en faveur de la constitution de groupes de travail intersectoriels sur chacune des thématiques majeures traitées durant les consultations de ville. Ils ont reconnu la pertinence de ces structures, et se sont engagés à se mobiliser dans ce cadre.

La mission des groupes de travail consistera à :

- Approfondir l'analyse des questions retenues lors des ateliers consultations de ville, ainsi que les moyens de les traiter.
- Procéder à l'identification et à la mobilisation des acteurs locaux concernés par les questions prioritaires, en vue de leur implication et de leur contribution au processus.
- Procéder à l'élaboration d'une stratégie d'intervention en ciblant les axes prioritaires.
- Elaborer un plan d'action détaillé sur la base d'un calendrier arrêté en concertation avec les acteurs concernés, comportant les rôles des parties prenantes, au niveau institutionnel, technique et financier.

Les partenaires ont convenu de la nécessité de la mobilisation des ressources humaines, techniques, financières et matérielles appropriées au sein de leurs institutions et organisations respectives, ou de tout autre instance susceptible de contribuer activement à la résolution des problèmes de la ville. Ils œuvreront également à la mobilisation des ressources disponibles au niveau des programmes locaux nationaux et internationaux, et ce, pour faire aboutir les plans d'action issus des groupes de travail intersectoriels.

6. Suivi :

Les groupes de travail intersectoriels communiqueront les résultats de leurs travaux dans un atelier de restitution. Ces résultats seront débattus et validés, en présence des acteurs locaux directement concernés par les thématiques exposées. Il sera également tenu compte, à travers ces présentations, de la mobilisation des ressources nécessaires ainsi que des instances susceptibles de s'associer à la mise en oeuvre de ces actions.

Les groupes de travail intersectoriels auront pour tâche de mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation devant permettre de mobiliser les différents partenaires locaux. A cet effet, ils auront un rôle d'interface entre les différentes parties prenantes au processus Agenda 21 local.

Les participants aux ateliers consultations de ville se prononcent pour l'adoption du Pacte urbain de Marrakech. Par leur adhésion à ce documents, les acteurs locaux confirment leur volonté de promouvoir la démarche Agenda 21 local comme instrument de développement durable de la ville de Marrakech.

Marrakech, Le 18 janvier 2003.

Annexe 7

Contrat-ville de la commune urbaine

Royaume du Maroc

Contrat-ville de la commune urbaine de...

Entre :

- Le Ministre de l'Intérieur
- Le Ministre Délégué auprès du Premier Ministre Chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme
- Le Wali de la région....., Gouverneur de la Préfecture de.....
- Le président de la Commune Urbaine de.....

Préalablement aux termes de la présente convention, il est exposé ce qui suit :

Conformément aux Hautes Directives Royales visant la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre, exhortant le gouvernement à élaborer un programme national de solidarité définissant les responsabilités des divers intervenants et tous les acteurs chargés d'autorisation, du contrôle et de la promotion immobilière et appelant à promouvoir toutes formes de contrôle rigoureuses en matière d'urbanisme et d'habitat.

Dans le cadre de la politique Gouvernementale visant à augmenter le rythme de production en vue d'atteindre l'objectif de 100 000 unités d'habitat logements sociaux par an à moyen terme, le développement d'une politique de prévention de l'habitat insalubre par la promotion de projets d'habitat social de faibles V.I.T., destinés à répondre de manière plus appropriée aux besoins des ménages à revenus limités et à œuvrer pour l'éradication de l'habitat insalubre notamment les bidonvilles à travers les contrats de ville.

- Vu le dahir N° 1-02-297 du 25 Rejeb 1423 (3 Octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78.00 portant charte communale tel qu'il a été modifié et complété par le Dahir n° 1-03-82 du 20 Moharrem 1424 (24 Mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03;
- Vu le dahir n° 1-02-269 du 25 Rejeb 1423 (3 Octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 97.00 concernant l'organisation des Préfectures et Provinces du Royaume.

IL EST CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT

Les parties aux présentes, conviennent d'associer leurs efforts et de mobiliser les moyens nécessaires en vue de la mise en œuvre du programme de l'éradication définitive des bidonvilles de la commune urbaine de..... et sa déclaration « ville sans bidonville » à l'échéance 200...

ARTICLE 1 : Objet.

Le présent contrat a pour objet de définir les conditions de la réalisation et de financement du programme de résorption des bidonvilles de la ville de.....et d'arrêter les missions à accomplir par les différents intervenants et l'achèvement des opérations de résorption en cours de réalisation

ARTICLE 2 : Etat des lieux en matière de bidonvilles

La ville de..... abrite..... baraques habitées par..... ménages bidonvillois regroupés dans..... quartiers. (Les données afférentes à ces bidonvilles sont jointes en annexe n° 1). Ces bidonvilles occupent une superficie globale de.... ha dont.... hectares appartenant au privé et..... de statuts publics,.....

Les opérations de résorption des bidonvilles, conventionnées antérieurement à ce programme « ville sans bidonvilles » sont au nombre de.....; elles concernent..... ménages bidonvillois. (annexe n° 2).

Le nouveau programme « villes sans bidonville » concerne à la fois les reliquats des bidonvilles qui ont connu un début de résorption (qu'elle soit achevée ou en cours de réalisation) ainsi que les bidonvilles qui nécessitent le montage d'opérations pour la totalité des ménages y habitant. Ainsi, les ménages pour lesquels des nouvelles opérations sont à programmer sont au nombre de ménages répartis dans..... quartiers occupant une superficie globale de Ha. (Les données détaillées par opération sont jointes en annexe n° 4).

ARTICLE 3 : Mobilisation du foncier

Pour la réalisation de ce programme, les terrains publics identifiés, pouvant constituer le support foncier des opérations de résorption et de prévention sont indiqués dans le tableau ci-après.

Localité	TF	Superficie en ha	Nature Juridique	Nombre de lots de résorption	Nombre de lots de résorption	Nombre d'unités de restructuration	Nombre de lots de préventions
Total		-	-				

ARTICLE 4 : Coût estimatif global du nouveau programme

Le coût prévisionnel du programme incluant les imprévus physiques et les frais divers de gestion est estimé à MDH tel que détaillé, par opération.

Le financement de l'opération sera assuré par les ressources suivantes :

- L'apport des bénéficiaires :..... MDH
- La dotation d'un montant de ... MDH provenant du Fonds de Solidarité de l'Habitat « FSH ».
- La dotation de comme : MDH
- Tout autre produit autorisé.

Désignation	2004 (MDhs)	2005 (MDhs)	2006 (MDhs)	2007(MDhs)	2008 (MDH)	2009 (MDhs)	Total (MDhs)
Total Emplois							
Ressources							
Etat							
CL							
Bénéficiaires							
Total Ressources							

ARTICLE 5 : Mission des opérateurs :

L'opérateur s'engage à réaliser toutes les prestations qui rentrent dans le cadre de la réalisation des projets qui lui seront confiés dans le cadre de ce programme conformément aux termes de la convention spécifique. Sa mission consiste à réaliser ce qui suit :

- L'acquisition du terrain quand il est nécessaire ;
- L'élaboration des études nécessaires à l'exécution des projets ;
- l'obtention des autorisations administratives nécessaires ;
- La passation des marchés d'études et de travaux qui lui sont confiés dans le cadre de la convention spécifique ;
- La réalisation, le suivi et le contrôle des études et des travaux d'équipement et de construction ;
- Le support comptable et financier du programme ;
- La gestion de la commercialisation et le recouvrement des produits de vente y compris les crédits acquéreurs ;
- L'établissement des contrats de cession et la livraison des titres fonciers individuels ;
- Le lancement des appels à manifestation d'intérêt pour les projets de construction des logements pour les bidonvillois.

ARTICLE 6 : Contributions du Wali, gouverneur de la Préfecture de

Le Wali/gouverneur de... veillera sur la mise en œuvre des opérations par les opérateurs désignés, coordonnera les actions des intervenants dans le cadre de ce programme et viellera à la mobilisation des assiettes foncières nécessaires avec des conditions avantageuses, et ce, dans le cadre du comité institué par l'article 8 du présent contrat.

ARTICLE 7 : Contributions du conseil municipal

En vue d'alléger l'apport des bénéficiaires s'il s'avère nécessaire, le Président de la municipalité pourra mobiliser les fonds nécessaires qui devront être approuvés par le conseil communal. De même, le Président du conseil communal pourra mettre à la disposition de l'opérateur les terrains communaux pouvant constituer le support du projet tel que préalablement convenu.

Par ailleurs, il accordera des conditions optimales, en termes de taxes et de délais, pour la délivrance des autorisations de construire, de lotir et de réception des travaux concernant les opérations entrant dans le cadre du présent contrat-ville.

Il se chargera de la gestion sociale des projets, de concert avec l'autorité locale, en vue de sensibiliser la population concernée par le projet et assister l'opérateur lors du transfert des ménages bidonvillois et le recouvrement des sommes dues par ceux-ci.

ARTICLE 8 : Concours de l'Agence Urbaine

L'agence urbaine, en concertation avec les parties concernées veillera à :

- établir les plans d'aménagement sectoriels appropriés pour les sites des opérations de résorption des bidonvilles non couverts par documents d'urbanisme
- faciliter, le cas échéant, les dérogations aux documents d'urbanisme existants s'il s'avère nécessaire
- accélère les procédures d'autorisation de lotir ou de construire
- participeront au contrôle du développement de l'habitat insalubre

ARTICLE 9 : Conditions de démarrage des projets

Préalablement au démarrage des travaux, et conformément au manuel de procédure, les pré-requis en matière d'autorisations administratives, d'arrêtés d'alignement, de procédures foncières, de montage institutionnel,...., devront être satisfaits.

Pour permettre la réalisation des travaux de viabilisation dans les conditions légales, il y a lieu, préalablement à tout démarrage de travaux, de faire prendre, par la commune intéressée, les arrêtés d'alignement des voies concernées par les travaux, y compris ceux des hors site.

ARTICLE 10 : Concours de la Directions Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme

- La direction régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme (DRHU) assurera :
 - le secrétariat du comité régional et des comités locaux
 - la gestion sociale des projets : accompagnement social des ménages à toutes les phases des projets : information sur la nature de l'opération, le montage financier, les délais de réalisation, les modalités d'acquisition des produits qui leur sont destinés,...
 - l'appui aux autorités et collectivités locales pour l'établissement des listes des bidonvillois et lors du transfert des ménages.

ARTICLE 11 : Comités de suivi et de mise en œuvre

Pour la mise en œuvre du programme « villes sans bidonvilles » de la ville de....., il est institué un comité de suivi, sous la présidence du Wali/Gouverneur, composé :

- De la commune Urbaine de.....;
- De la Direction Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme,
- De l'Agence Urbaine de.....;
- Du Holding d'aménagement AL OMRANE ou ERAC ou autres opérateurs publics
- De la régie
- De L'ONEP
- De l'ONE
- De l'IAM
- Des regroupements d'associations œuvrant dans le secteur de l'habitat

Ce comité :

- œuvrera, pour accorder la priorité dans la programmation des réseaux d'infrastructure aux projets arrêtés dans le cadre du programme objet de la présente convention et des conditions optimales et avantageuses pour les opérateurs publics ou privés réalisant ces réseaux, en ce qui concerne les normes techniques des réseaux, les peines et soins et les taxes de premier établissement.
- procédera à l'authentification des listes des ménages bénéficiant des projets de résorption rentrant dans le cadre de ce programme
- contribuera à la sensibilisation de la population et assurera le suivi et l'encadrement du transfert et d'installation des ménages sur les sites d'accueil,
- mettra en place les indicateurs et la méthodologie de contrôle
- prendra, à l'encontre des contrevenants, les sanctions qui s'imposent pour toute augmentation du nombre de ménages dans les bidonvilles existants ou la création de nouveaux noyaux dans son ressort territorial.

Le comité prendra toutes les mesures utiles au bon déroulement des opérations et fera le point sur l'état d'avancement physique et financier et pourra entreprendre des visites de chantier afin de s'assurer de l'application des différentes clauses du présent contrat.

La Direction Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme concerné assurera le secrétariat dudit comité et adressera au service central dudit département une situation trimestrielle sur l'avancement des projets et l'évolution des bidonvilles.

Ce comité pourra s'adjoindre le représentant de toute entité pouvant contribuer au bon déroulement des opérations entrant dans le cadre présent contrat-ville.

ARTICLE 12 : Déclaration de..... : « ville sans bidonville »

A l'achèvement des opérations du programme « ville sans bidonville » concernant la commune urbaine de....., Monsieur le Wali/Gouverneur adressera au Département Chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, un rapport relatant l'exécution du programme de résorption objet du présent contrat-ville et achèvement des opérations y afférentes permettant de déclarer la commune urbaine de.....« ville sans bidonville ».

ARTICLE 13 : Règlement des litiges

Tout litige né de l'exécution de la présente convention sera porté devant une commission d'arbitrage composée des Ministères concernés.

ARTICLE 14 : Validité de la convention

Le présent contrat entrera en vigueur dès sa signature et ne pourra être modifiée que par un avenant dûment signé par les parties.

Le Ministre Délégué Auprès du
Premier Ministre Chargé de
l'Habitat et de l'Urbanisme

Le Ministre de l'Intérieur

Le Wali de la région....., Gouverneur
de..... ou Gouverneur de.

Le président de la Commune
Urbaine d'Agadir

Annexe n° 3 : Les bidonvilles concernés par le nouveau programme

Nom des bidonvilles	Nombre de baraques	Nombre de ménages	Superficie occupée (Ha)	Nature juridique du site	Affectation urbanistique
Total					-

Annexe n° 4 : Consistance du programme et coûts

Opérations	Ménages bidonvillois concernés		Coût selon le mode d'intervention (MDH)			
	Bidonvilles	Nombre de ménages	Relogement	Recasement équipement total	ZAP	Restructuration
Total						

Annexe 8

Montage institutionnel autour de la PMH (M. de l'Agriculture)

Niveau national

Cadre institutionnel général

CIPOR

Conseil et Comité interministériels permanents chargés du développement rural (13 ministères)

CRDR

Comité restreint du développement rural

Niveau provincial

EPP équipe de la programmation participative

Niveau local

AUEA Associations des usagers des eaux agricoles des eaux agricoles

Mise en œuvre de la gestion du projet DRI/PMH

CGP

Cellule de gestion du projet DAHA / MADR

CGP Cellule de gestion du projet

DPA Direction provinciale de l'agriculture

Niveau local

AUEA Associations des usagers des eaux agricoles

CR, Commune rurale

AUPE Associations des usagers des ponts d'eau

Autres Associations

Le montage adopté s'appuie sur des institutions et mécanismes existants ou émanant en l'espère de ces institutions.