

MISE À JOUR
STRATÉGIE DE COOPÉRATION
2003-2010



Pupitre du Maroc
Direction régionale
Afrique du Nord et Moyen-Orient

Agence canadienne de développement international
ACDI

2002

**« Tout ce que vous faites pour moi, si vous le faites
sans moi, vous le faites contre moi »**

(M. Amar Abbou, vice-président du Conseil municipal de
Figuig)^a

^a La lettre de la Coopération française au Maroc, Service de Coopération et d'Action Culturelle à Rabat, no 6, novembre 2001, p. 3

Table des matières

Sigles et abréviations	iv
Préambule	vi
Résumé synoptique	viii
Introduction	1
Partie I – Les vecteurs des rapports entre le Canada et le Maroc	1
Partie II – Le Maroc, au croisement de trois espaces culturels et économiques	2
Partie III – Le développement du Maroc à un carrefour stratégique	3
A – Un pays à double physionomie	4
B – Le virage vers la modernité	5
Partie IV – Comprendre les acquis et les défis du Maroc à travers le diagnostic et l'analyse de son régime de gouvernance	6
Diagramme 1 – Les trois composantes du régime de gouvernance	7
A – Les demandes/intérêts canalisées vers le régime de gouvernance	7
B – Les structures (institutions) de traitement et de régulation des demandes	9
C – Le processus de prise de décision et sa mise en oeuvre	10
Partie V – Cadre d'intervention recommandé	11
A – Fondements d'une intervention du Canada	11
B – Convergence entre les orientations stratégiques de l'ACDI et les priorités marocaines	12
C – Les acquis de la coopération canadienne	13
D – Stratégie de coopération 2003–2010	14
1.0 Objectif de la stratégie de coopération et description générale	14
2.0 Principes d'intervention	16
2.1 Une vision « programme »	16
2.2 Le recours à une participation plus large et systématique	16
3.0 Priorités d'intervention	16
3.1 Éducation de base	16
3.2 Formation professionnelle	18
3.3 Participation citoyenne	19
4.0 Thèmes transversaux	20
4.1 Égalité entre les sexes	20
4.2 Renforcement des capacités	20
5.0 Budget du programme	21
6.0 Analyse du risque pays	21
Conclusion	22

Sigles et abréviations

AAUE	<i>Accord d'association avec l'Union européenne</i>
ACDI	<i>Agence canadienne de développement international</i>
ANAPEC	<i>Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences</i>
APC	<i>Approche par compétences</i>
AREF	<i>Académie régionale de l'Éducation et de la Formation</i>
BAfD	<i>Banque africaine de développement</i>
BMCE	<i>Banque marocaine pour le commerce extérieur</i>
CÉDÉAO	<i>Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest</i>
COPE	<i>Centre d'orientation et de planification de l'éducation</i>
COSEF	<i>Commission spéciale Éducation et Formation</i>
DFP	<i>Département de la Formation professionnelle</i>
ES	<i>Égalité entre les sexes (Égalité Hommes – Femmes)</i>
FDSP	<i>Fonds de développement du secteur privé</i>
FMI	<i>Fonds monétaire international</i>
FNUAP	<i>Fonds des Nations unies pour la population</i>
FP	<i>Formation professionnelle</i>
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence de coopération technique allemande)</i>
MCFPFEIH	<i>Ministère délégué chargé de la Condition féminine, de la Protection de la famille et de l'enfance et de l'Intégration des handicapés</i>
MEFPDSS	<i>Ministère de l'Emploi de la Formation professionnelle, du Développement social et de la Solidarité</i>
MEN	<i>Ministère de l'Éducation nationale</i>
MENA	<i>Afrique du Nord et Proche/Moyen-Orient</i>
NEPAD	<i>Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique</i>
OCI	<i>Organisation de la Conférence islamique</i>
OFPPT	<i>Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail</i>
ONEP	<i>Office national de l'eau potable</i>
ONG	<i>Organisation non gouvernementale</i>
PAM	<i>Programme alimentaire mondial</i>

PNUD	<i>Programme des Nations unies pour le développement</i>
PREDEL	<i>Projet eau et développement local</i>
PRICAM	<i>Projet de renforcement institutionnel du Canada au Maroc</i>
SCAC	<i>Service de coopération et d'action culturelle (Ambassade de France)</i>
UAP	<i>Unité d'appui au programme</i>
UE	<i>Union européenne</i>
UEMOA	<i>Union économique et monétaire ouest-africaine</i>
UMA	<i>Union du Maghreb Arabe</i>
UNESCO	<i>Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture</i>
UNICEF	<i>Fonds des Nations unies pour l'enfance</i>
UNIFEM	<i>Fonds des Nations unies pour la femme</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Préambule

Compte tenu de l'évolution survenue depuis l'élaboration du dernier cadre de programmation il y a dix ans, il était devenu nécessaire de mettre à jour la stratégie de coopération entre le Canada et le Maroc. L'objectif était d'harmoniser les paramètres de la coopération avec les priorités marocaines, telles qu'exprimées dans le plan quinquennal 2000-2004 et les différents projets de réformes en cours, et l'évolution des politiques et priorités de l'aide canadienne. Cela a donné lieu au document de mise à jour de la stratégie de coopération 2003-2010.

En accord avec les exigences d'une démarche participative et les lignes directrices qui régissent la préparation des cadres de programmation, l'élaboration de la stratégie de coopération 2003-2010 repose sur de nombreuses consultations, tant avec le gouvernement du Maroc que les bailleurs de fonds, la société civile canadienne et la société civile marocaine. Elle est le fruit de missions d'analyse effectuées en janvier 2002. Ces missions touchaient quatre (4) secteurs : l'Éducation de base, la Formation professionnelle, la participation citoyenne et la Sécurité humaine.

La mise à jour de la stratégie de coopération a été l'occasion de réitérer l'importance que revêt le Maroc pour le Canada. Les relations de coopération avec le Maroc auront trente ans l'année prochaine, ce qui en fait du Maroc un de plus vieux partenaires du Canada. Et les liens politiques, culturels, et commerciaux entre les deux pays sont dignes de mention. Ils trouvent leur forme dans l'appartenance du Maroc à la Francophonie, des ententes culturelles et administratives de toutes sortes, l'importante diaspora marocaine en sol canadien et la politique d'ouverture et de dialogue du Maroc sur la scène internationale.

Le Canada reconnaît aussi la position géographique unique du Maroc et son rayonnement en Afrique et dans le monde arabe. Cela fait du Maroc un partenaire privilégié pour établir des passerelles entre trois espaces culturels et géographiques : le monde arabe, l'Afrique, et l'occident.

Le regard porté sur le Maroc par la stratégie de coopération reprend à son compte un certain nombre de constats. Se dessine notamment un pays avec une double physionomie. Cette dichotomie est particulièrement apparente au moment de comparer le Maroc des villes et le Maroc rural et péri-urbain, mais elle touche aussi tous les secteurs de la société, toutes les activités et tous les groupes. La fracture est partout et l'on parle véritablement d'un Maroc à deux vitesses.

L'analyse à la base de la stratégie révèle cependant que cet héritage est pleinement et courageusement assumé par le Maroc. En témoignent les décisions politiques qui jalonnent l'histoire récente du Maroc et qui visent la résorption des inégalités et de la cassure sociale qui marquent le pays. Tous les secteurs – politique, social et économique – sont mis à contribution et font l'objet de réformes importantes. Ce qui nous fait dire que le Maroc est en mesure de revendiquer une capacité à mettre en place les conditions de son décollage. Il doit cependant être appuyé et accompagné. C'est l'objet de la stratégie de coopération.

L'articulation de la stratégie de coopération repose sur une analyse de la gouvernance marocaine et des moyens de la consolider. En fait, la consolidation de la gouvernance est présentée comme l'objectif de la stratégie de coopération. Cela est conséquent avec l'idée maîtresse de la stratégie de coopération qui est de promouvoir un développement durable, équitable et générateur d'une sécurité humaine accrue.

Ce choix stratégique est tout à fait cohérent avec la volonté d'assurer une convergence entre les priorités marocaines exprimées dans le plan quinquennal 2000-2004 et les engagements de la

communauté internationale, dont l'ACDI, en regard des objectifs de développement du millénaire. L'importance placée sur la gouvernance renvoie aussi aux leçons de l'expérience internationale en matière d'efficacité de l'aide publique au développement qui ont été réitérées à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement en mars 2002. Enfin, la décision de s'investir dans le renforcement des capacités marocaines au titre de la mise en œuvre d'importantes réformes est la résultante de sollicitations marocaines en ce sens. C'est à leur demande que nous investissons les créneaux privilégiés dans la stratégie de coopération.

En plus de l'égalité entre les sexes, qui est proposé comme thème transversal, la stratégie de coopération propose trois (3) axes prioritaires à son action sur la période 2003-2010 : l'Éducation de base, la formation professionnelle et la participation citoyenne. Chacun de ces axes recevra une part à peu près équivalente du budget.

Dans tous les cas, cela s'inscrit clairement dans un projet de réforme nationale et une volonté marocaine affirmée. L'intervention envisagée au titre de la formation professionnelle s'inscrit directement dans l'action de mise à niveau de la main d'œuvre marocaine, un élément clef de la capacité d'adaptation du Maroc envers les défis de la mondialisation et de l'ouverture de ses frontières dans le cadre de l'Accord d'association avec l'Union Européenne (AAUE).

L'appui considéré en matière d'Éducation de base viendra renforcer la capacité du Maroc à rencontrer les objectifs de sa Charte nationale de l'éducation et de la formation, un projet de réforme très ambitieux, mais qui bénéficie d'une adhésion nationale indéniable.

Enfin, l'accompagnement considéré envers la décentralisation et la volonté du Maroc d'associer le mouvement associatif dans une participation citoyenne élargie trouve son inspiration dans le plan quinquennal 2000-2004.

Ces actions sont aussi conséquentes avec des engagements clefs de l'ACDI. On pense notamment au plan d'action de l'ACDI en matière d'éducation de base, qui prévoit l'accès universel, gratuit et obligatoire à l'enseignement primaire d'ici 2015. Ces actions trouvent aussi écho dans le livre blanc de la politique étrangère canadienne.

En plus d'une actualisation constante de la base de connaissance sur le pays partenaire, la mise en place de la stratégie de coopération fondée sur la consolidation de la gouvernance exigera un dialogue de tous les instants avec la partie marocaine et une coordination plus soutenue tant avec les bailleurs de fonds qu'avec les partenaires du pays bénéficiaire. Le maintien de la pertinence de la stratégie tout au long de la période 2003-2010 est à ce prix. La mise en place de la stratégie appelle ainsi le recours à des ressources humaines avec des compétences analytiques avérées et à la décentralisation de plusieurs décisions au Maroc.

Enfin, la mise en place d'une telle stratégie appelle à une plus grande synergie entre l'ACDI et les Affaires étrangères dans la conduite du dialogue politique. On peut toutefois penser que la réunion des sphères d'intérêts des deux ministères, la sécurité et le développement, dans un même « modèle d'intervention » pourra faciliter cette coordination.

Personne contact :

Lise Groleau
Gestionnaire de programmes
Afrique du Nord et Moyen-Orient
(819) 994-4432

Résumé synoptique

L'élaboration du dernier cadre de programmation définissant les activités de la coopération canadienne au Maroc remonte à 1993. Ce cadre cherchait à articuler une programmation autour de problématiques communes aux trois pays du Maghreb. En 2001, soucieuse d'avoir des interventions répondant plus spécifiquement aux besoins du pays et reflétant mieux les nouvelles politiques canadiennes en matière de coopération, notamment en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux et de sécurité humaine, la Direction régionale de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient a entrepris un exercice de mise à jour de sa stratégie de coopération avec le Maroc. L'objectif était d'actualiser les principaux paramètres de la programmation canadienne au Maroc pour la période 2003-2010. Le document suivant présente les principales observations issues de cet exercice.

Il en ressort notamment que :

1. **Nos relations bilatérales s'appuient sur une profondeur historique et une diversité de vecteurs de renforcement**, parmi lesquels le programme d'aide, la Francophonie, la position modérée du Maroc face aux conflits qui affectent le Proche Orient, l'importante diaspora marocaine en sol canadien et l'intérêt pour le Maroc de pouvoir compter sur la sphère d'influence des politiques et des prises de position du Canada sur la scène internationale.
2. La position géographique du Maroc a façonné son histoire et continue d'influencer son devenir. De par les passerelles qu'il offre au monde occidental sur le continent africain et sur le Proche-Orient, notamment, le Maroc occupe un espace géopolitique et géographique unique. **C'est un vecteur structurant pour tout dialogue politique sur le développement de l'Afrique et de la zone MENA.** Il offre à cet égard des points d'ancrage pour la mise en place du plan d'action découlant du Nouveau partenariat pour l'Afrique (NEPAD) et les tentatives de médiation sur le conflits israélo-palestinien, pour ne nommer que ces deux points.
3. Issu du Maghreb, un ensemble sous-régional disparate sur les plans politique et économique, le Maroc trace sa voie. **Le cheminement qu'il emprunte** pour son développement le démarque de ses voisins. **Il doit être salué et mérite un appui.** Le Maroc est en mesure de revendiquer une capacité à mettre en place les conditions de son décollage.
4. **Un rapide regard sur le Maroc d'aujourd'hui nous révèle un pays avec une double physionomie.** La dichotomie entre le Maroc des villes et le Maroc rural et péri-urbain est très étendue. Mais elle ne s'arrête pas là. Elle touche tous les secteurs de la société, toutes les activités et tous les groupes. La fracture est partout et **l'on parle véritablement d'un Maroc à deux vitesses.** Cette cassure est particulièrement évidente au moment d'analyser les indicateurs sociaux, tout particulièrement ceux portant sur les besoins fondamentaux.
5. **Le pays a toutefois décidé de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités sociales en faisant le pari de la modernité, courageusement et lucidement.** Tous les secteurs – politique, social et économique – sont mis à contribution. Le Maroc de ce début de millénaire est un gigantesque chantier de réformes qui taxent lourdement ses ressources: statut de la femme, décentralisation administrative, réforme de sa fonction publique, lutte contre la pauvreté et la cassure sociale, éducation pour tous. Il y joue véritablement son avenir. Les défis sont considérables. Ils sont toutefois à la hauteur des capacités du Maroc. La volonté manifestée par le Maroc de prendre les « rênes de son développement »^b en est un gage.
6. Pour mieux comprendre les acquis et les défis du Maroc le pupitre du Maroc a choisi de les approfondir à partir d'une analyse de la gouvernance du Maroc¹. Globalement, au titre de cette analyse, il apparaît que les défis rattachés à la consolidation du régime de gouvernance marocain s'apparentent davantage à ceux des pays occidentaux qu'à ceux des pays du Sud.

^b Être dans le « siège du conducteur ».

La principale menace à l'intégrité du système de gouvernance porte non pas tant sur l'expression insatisfaite des demandes canalisées vers les institutions de régulation ou encore l'incapacité des structures à en assurer la régulation, mais bien **sur l'encadrement et le processus à la base de la prise de décision et de sa mise en œuvre.**

7. **La gouvernance marocaine suit du reste un processus d'édification et les réformes engagées en vue d'améliorer le régime de gouvernance portent fruits.** Or, comme il a été réitéré lors de la Conférence de Monterrey, il s'agit là d'un gage d'efficacité pour l'aide publique au développement en destination du Maroc. Par son leadership et sa volonté affirmée de prendre en main son développement, le Maroc démontre clairement qu'il est à la barre. Cela facilite grandement la mise en place d'interventions stratégiques et pluri-dimensionnelles portant sur la définition ou la réorientation de politiques sectorielles ou le renforcement d'institutions politiques nationales, par opposition à la mise en œuvre de petits projets avec des résultats et des retombées plus immédiates. Le Maroc se pose ainsi en candidat sérieux pour la mise en œuvre d'approches de type programme.
8. **L'analyse des défis de développement du Maroc fait ressortir l'importance de consolider la gouvernance dans toute action sectorielle.** C'est ce qui est proposé dans la stratégie de coopération 2003-2010. L'action envisagée auprès du dispositif de formation professionnelle viendra consolider la capacité d'adaptation du Maroc envers les défis que pose l'ouverture de ses frontières dans le cadre de l'Accord d'association avec l'Union européenne (AAUE). De même, l'appui envisagé pour accompagner et faciliter la mise en œuvre de certains volets de la Charte nationale de l'Éducation et de la Formation renforcera la capacité du Maroc à opérationnaliser efficacement une de ses réformes clefs. Enfin l'accompagnement considéré envers la décentralisation et la volonté du Maroc d'associer le mouvement associatif dans une participation citoyenne élargie se réclame du développement participatif et d'une lutte aux inégalités sociales qui, tant dans ses objectifs que ses modalités, viendra renforcer le régime de gouvernance.
9. Le rôle que peut jouer le Canada pour consolider la gouvernance marocaine et appuyer la mise en œuvre des réformes poursuivies par le Maroc est intéressant et n'est pas remis en question par la faiblesse relative des montants nets d'Aide publique au développement (APD) qu'il peut mettre de l'avant. **La coopération canadienne peut se revendiquer d'une valeur ajoutée intéressante pour le Maroc.** Il en va de plusieurs considérations que les Marocains ont eux-mêmes mis de l'avant dans nos rencontres et qui tiennent à la nature et à la souplesse de la coopération canadienne, très ciblée et stratégique, mais aussi à l'attrait qu'exerce sur les Marocains un apport culturel canadien (savoir-faire et pragmatisme nord-américain) en matière de gestion des programmes publics, notamment. Or ce dernier élément est renforcé, en ce qui les concerne, du fait qu'avec le Canada et le Québec le savoir-faire et le soutien leur sont disponibles en français.

En cohérence avec ces constats et la lecture faite des priorités et défis de développement du Maroc, **l'objectif général de la stratégie de coopération 2003-2010** peut être formulé comme suit :

« Renforcer et consolider le régime de gouvernance du Maroc afin de favoriser l'augmentation du niveau actuel de sécurité humaine dans le cadre d'un processus de développement durable et équitable. »

La nouvelle stratégie a été entérinée par les hautes instances marocaines. Celles-ci ont loué la justesse et la qualité de l'analyse, ainsi que notre capacité à mettre le doigt sur les grands problèmes de développement auxquels elles sont confrontées et à déterminer avec précision leurs points forts et les obstacles à surmonter pour régler ces problèmes. Elles accueillent avec satisfaction le désir du Canada de privilégier le renforcement des capacités comme moyen de consolider la gouvernance dans leur pays.

Tous reconnaissent l'envergure de la tâche et par conséquent l'ambition de la stratégie en regard des moyens à sa disposition. Mais le programme veut capitaliser sa connaissances des enjeux

de développement du pays en misant sur des initiatives très bien ciblées et stratégiques qui mettront à profit un accompagnement canadien de très haute qualité et de haut niveau. On espère ainsi favoriser une utilisation optimisée des ressources – internes et provenant des bailleurs de fonds – déjà à la disposition du Maroc.

Le chiffre indicatif de planification pour le Maroc laisse présager une enveloppe globale ne dépassant pas 40 millions de dollars canadiens sur la période 2003-2007.

Afin de renforcer son efficacité, **la stratégie de coopération veillera au respect de deux grands principes d'intervention** : l'articulation d'une vision « programme » et le recours à une participation élargie et plus systématique.

La stratégie s'attachera à investir dans trois (3) priorités d'intervention, en conformité avec le souhait exprimé du Maroc : (1) l'éducation de base, (2) la formation professionnelle et (3) la participation citoyenne. Chacune de ces trois priorités recevra une part à peu près équivalente du budget.

Deux dimensions transversales, l'égalité entre les sexes (ES) et le renforcement des capacités, imprégneront l'ensemble de la programmation.

Les actions seront principalement dirigées vers :

- (1) les structures nationales de coordination et de mise en œuvre de la politique publique ;
- (2) les institutions décentralisées ;
- (3) la société civile.

Une réserve d'environ 10 à 15% du budget sera allouée pour des actions jugées prioritaires par et pour le Maroc en complément à nos actions sectorielles. Une part de cette somme pourra ainsi être dirigée vers un appui à des réformes clefs pour la consolidation du régime de gouvernance et pour lesquelles l'expertise du Canada serait recherchée et viendrait s'inscrire en complément d'un effort multilatéral propre à garantir des retombées et un rayonnement appréciables. On pense ici à un appui ciblé à des petits projets pilotes appelés à jaloner la réforme de l'Administration publique et notamment à l'accompagnement des groupes de travail oeuvrant sur la décentralisation budgétaire et la gestion des ressources humaines dans un contexte de décentralisation/déconcentration.

Cette réserve budgétaire pourra également servir à appuyer la participation du Maroc dans des projets à portée et à caractère régional mis de l'avant par l'ACDI. De même, on pourra appuyer la participation du Maroc à la mise en œuvre du plan d'action pour l'Afrique, si cela est pertinent, et considérer des initiatives de coopération triangulaire ou tripartite en destination de l'Afrique subsaharienne ou du Proche/Moyen-Orient mettant à profit l'expertise du Maroc. Cela balisera peut-être ainsi la voie de la coopération future entre le Canada et le Maroc.

La stratégie de coopération 2003-2010 de l'ACDI, tant par les actions envisagées en Éducation de base, en Formation professionnelle et au titre de la participation citoyenne que par les principes qui la sous-tendent **est au carrefour des nouvelles orientations stratégiques de l'ACDI et des priorités marocaines**. Les retombées de cette stratégie au titre du renforcement des capacités du régime de gouvernance marocain envers un développement équitable, durable et générateur d'une sécurité humaine accrue sont du reste au cœur des principes et de l'esprit du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et viennent en renforcer la cohérence en regard des objectifs de développement pour le millénaire.

L'investissement envisagé au titre de la Stratégie de coopération a toutes les chances d'amener d'importantes retombées, par-delà même les frontières du Maroc. Car l'influence du Maroc en Afrique et dans la zone MENA, notamment, est digne de mention. À ce titre, l'ancrage et la consolidation de la capacité du Maroc à soutenir un développement durable et équitable et à étayer les conditions d'une sécurité humaine accrue, ne pourront qu'être bénéfiques. Ils viennent renforcer un allié objectif et crédible pour la promotion de régimes de gouvernance modernes et efficaces. L'émulation de tels modèles s'en trouvera encouragée et

pourra entraîner d'autres pays dans le sillon tracé par le Maroc. Cet essaimage de régimes de gouvernance renforcés, contribuera à consolider la gouvernance mondiale et donc la paix et la sécurité internationale, dans le respect des valeurs canadiennes, ce qui est conforme à deux des objectifs clefs de la politique étrangère du Canada.

Introduction

L'élaboration du dernier cadre de programmation définissant les activités de la coopération canadienne au Maroc remonte à 1993. Ce cadre cherchait à articuler une programmation autour de problématiques communes aux trois pays du Maghreb. En 2001, soucieuse d'avoir des interventions répondant plus spécifiquement aux besoins du pays et reflétant mieux les nouvelles politiques canadiennes en matière de coopération, notamment en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux et de sécurité humaine, la Direction régionale de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient a entrepris un exercice de mise à jour de sa stratégie de coopération avec le Maroc. L'objectif était d'actualiser les principaux paramètres de la programmation canadienne au Maroc pour la période 2003-2010.

La démarche suivie a été très largement participative et consultative, en accord avec les préceptes rattachés à la préparation des cadres de programmation². Le démarrage de l'exercice de mise à jour repose sur des consultations préliminaires avec la partie marocaine en 2000-2001 quant au bien fondé du repositionnement souhaité de nos interventions dans ce pays. À l'issue de ces consultations, les Marocains voyaient la valeur ajoutée du Canada dans trois (3) secteurs d'intérêts pour la lutte contre la pauvreté. Il s'agit des secteurs de la Formation professionnelle, de l'Éducation de base et de la participation citoyenne. Tous ces secteurs figurent au titre de priorités du plan de développement économique et social du Maroc pour la période 2000-2004.

La démarche retenue pour l'actualisation de la stratégie de coopération a mis à profit :

- des consultations avec nos partenaires canadiens³ (ONGs, sociétés privées, ACEs), les Affaires étrangères, l'ACDI (politiques⁴, multilatéral, Partenariat canadien⁵, spécialistes sectoriels⁶, etc.) et l'Ambassade du Maroc au Canada en décembre 2001 et janvier 2002 ;
- des analyses et des consultations avec les bailleurs de fonds⁷ sur les trois secteurs pressentis, en janvier-février 2002 ;
- des discussions avec les Marocains sur les objectifs, les résultats escomptés et les priorités d'une nouvelle programmation dans ces trois secteurs.

Le document suivant présente les principales observations issues de cet exercice dans cinq parties. La première partie s'attache à présenter les vecteurs de nos rapports avec ce pays. La partie 2 cherche à faire ressortir l'importance géo-politique du pays. La partie 3 tente d'esquisser un bref portrait du pays. La Partie 4 cherche à faire comprendre les acquis et les défis auxquels se trouve confronté le pays et la partie 5 présente les fondements et les paramètres de la stratégie de coopération actualisée pour 2003-2010⁸.

Partie I – Les vecteurs des rapports entre le Canada et le Maroc

Les rapports entre le Maroc et le Canada s'inscrivent dans la durée. Les débuts du programme de coopération canado-marocain remontent à 1963. Depuis lors, c'est plus de 400 millions de dollars qui furent destinés au Maroc, ce qui a contribué à renforcer nos liens avec ce partenaire.

Mais si nos rapports ont trouvé, à l'origine, leur point d'ancrage principalement dans la coopération pour le développement, ils se sont avec le temps assez diversifiés. Sur le plan culturel et politique notamment, l'appartenance du Maroc à la francophonie, et l'intérêt qu'il lui porte, constitue un facteur de renforcement de nos relations bilatérales⁹. Ensuite, le Maroc a su faire jouer une diplomatie intelligente et a toujours maintenu une position modérée face aux conflits qui affectent le Proche et le Moyen-Orient¹⁰. Cette ouverture lui a attiré la sympathie des pays occidentaux comme le Canada, toujours à la recherche d'alliés pour asseoir le dialogue dans cette région volatile du monde¹¹. La dénonciation des attaques perpétrées le 11 septembre et le jeu tempéré du Maroc devant la dégradation du conflit israélo-palestinien ne font que renforcer cette sympathie.

Les échanges commerciaux du Canada avec le Maroc demeurent modestes. Ils peuvent en revanche être appelés à croître, en raison de l'usage commun du français et de l'attrait exercé auprès des

compagnies canadiennes par l'accès du Maroc au marché européen du fait de l'entente de libre-échange avec l'Europe. Les échanges commerciaux avec le Maroc nous sont très largement favorables.

En raison de son capital de sympathie pour l'Afrique, et parce qu'il se pose en champion du multilatéralisme et comme médiateur efficace, le Canada représente un allié objectif de taille pour le Maroc. En tant que membre du G8, la sphère d'influence de nos politiques et de nos prises de positions tant à l'ONU que sur la scène internationale est considérable¹². Et l'exercice de cette influence au profit de l'Afrique et de son développement est un atout et un levier à exploiter pour le Maroc. La réceptivité et les actions prises par le Canada au regard du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), notamment, témoignent des retombées potentielles de cette influence. Il en va de même de notre neutralité objective dans les instances internationales sur des enjeux importants pour le Maroc¹³. Enfin, le Canada en tant que membre influent et important bailleur de fonds auprès des institutions de Bretton Woods^c et de la Banque africaine de développement (BAfD), a un mot à dire sur l'approbation de crédits importants et stratégiques pour le développement du Maroc.

L'importante diaspora marocaine vivant au Canada¹⁴ constitue aussi un vecteur important de rapprochement entre nos deux pays. Car par les liens que ces gens ont tissés avec la communauté économique, culturelle et politique canadienne, ils viennent renforcer les relations entre les deux pays. Les échanges universitaires avec le Canada français sont notamment très développés. En contrepartie, le nombre grandissant de Canadiens qui choisissent de se rendre au Maroc pour y jouir du soleil et de ses multiples attraits touristiques joue un rôle similaire.

Il convient également de souligner l'intérêt croissant de la province du Québec pour le Maroc. Plusieurs visites de ministres provinciaux sont venues en témoigner, dont celles du Vice-Premier ministre du Québec du 25 au 29 septembre 2000, qui a débouché sur la signature d'accords commerciaux totalisant 96 millions de dollars. On note du reste de nombreuses ententes entre le Québec et le Maroc. C'est le cas en matière d'environnement, d'énergie et de formation professionnelle. Parallèlement, en raison de son appartenance francophone, le Maroc constitue un bassin d'immigration potentielle auquel le Québec accorde une importance de plus en plus marquée.

Partie II – Le Maroc, au croisement de trois espaces culturels et économiques

On ne saurait parler efficacement du Maroc sans évoquer les caractéristiques, uniques, de sa **position géographique**. Car il est, de par son appartenance au Maghreb ("le couchant") de même que par son nom *Al Maghrib*, à l'extrémité ouest du monde arabe. Il se situe aussi à la porte de l'Europe par le détroit de Gibraltar (15 km de large) et par-delà le Sahara, au nord du continent africain. Cette position a façonné son histoire. Elle continue d'influencer son devenir.

Si son appartenance et son attachement au Maghreb n'est pas remise en question et continue d'être réaffirmée, les perspectives de rapprochement avec les pays de la sous-région demeurent faibles, du fait de l'hypothèque qui pèse au titre des relations avec l'Algérie. C'est ainsi que l'Union du Maghreb Arabe (UMA), créée en 1988 afin de favoriser l'intégration régionale des cinq pays membres (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie), se trouve fortement ralentie.

Devant l'impasse devant laquelle se trouve l'UMA, le Maroc se tourne vers d'autres espaces économiques, et notamment l'Afrique, pour assurer son développement. Son rayonnement y est appréciable. Le Maroc est ainsi officiellement membre du «Sin Sad», qui regroupe tous les pays subsahariens du Sahel et certains du Nord, et joue intelligemment sur l'échiquier africain en se rapprochant à la fois de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), avec laquelle il est prévu un accord commercial et d'investissement.

^c Banque mondiale et FMI.

Très sollicité par ses partenaires africains, le Maroc a réalisé^d de nombreuses actions au profit des pays d'Afrique subsaharienne, se rapportant aux domaines de l'agriculture, de l'irrigation, des travaux publics, des pêches maritimes..., sous forme de financements d'études et de projets ou par la mise à leur disposition de l'expertise nécessaire à la réalisation de leurs projets de développement¹⁵. Le Maroc a aussi ouvert ses frontières, sans droits de douane, aux produits de 33 pays les moins avancés d'Afrique, plus le Sénégal.

Les relations avec l'Afrique se sont structurées au moment de l'islamisation du territoire. Les rapports avec le royaume de Tombouctou ont été particulièrement étroits. D'importantes relations économiques en ont découlé. Ces relations sont toujours chères au Maroc, du fait de cette profondeur historique. Aujourd'hui, le Maroc entretient des relations bilatérales privilégiées avec le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée¹⁶. Le rapprochement avec le Sénégal est tout particulièrement significatif et digne de mention : il a permis aux deux pays de démontrer qu'il était possible et profitable de dépasser l'animosité traditionnelle entre l'Afrique arabe et l'Afrique « noire ».

Mais c'est avec l'Europe que ce joue l'avenir du Maroc. Le savoir-faire du vieux continent est crucial pour le développement du pays. Et seule l'Europe, de par la taille de ses marchés, peut offrir des débouchés intéressants pour les exportations du Maroc. En 2002, l'Europe absorbe ainsi plus de 70 % des exportations marocaines. Ce virage vers l'Europe s'est amorcé au moment du protectorat. Il s'est confirmé après l'Indépendance. Aujourd'hui, les Accords de Barcelone ont lancé la création d'un espace économique euro-méditerranéen. Des jalons ont déjà été posés. La ratification de l'Accord d'association avec l'Union européenne (AAUE) en mai 2000 en témoigne.

Par-delà les relations qu'il noue de part et d'autre, le Maroc se trouve aussi dans une position privilégiée pour créer les passerelles indispensables à toute coopération entre l'Afrique et l'Europe. Alors que les idéologies reculent, que l'économique domine et que le monde se structure autour des grands espaces, l'Afrique, de par sa position géographique, est incitée à développer ses relations avec le Nord, c'est-à-dire l'Europe. Elle sera donc amenée à trouver sur son passage le Maroc¹⁷. Le démarrage officiel au Maroc, le 3 avril 2002, de la tournée africaine du Premier ministre Chrétien dans le cadre de la définition d'un Plan d'action pour l'Afrique cohérent avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) témoigne de l'importance accordée au Maroc dans toute proposition visant le développement sur ce continent.

Le Maroc est aussi en mesure de renforcer les liens entre l'Afrique et le monde arabe. L'une des cartes maîtresses du Royaume réside dans la qualité des relations qu'il noue avec les pays arabes et la confiance que lui manifestent ses pairs au niveau de la Ligue arabe - Comité Al Qods - et de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) qui est née à Rabat en 1969. Le statut du Roi, en tant que descendant du prophète lui confère à ce titre une légitimité incontestable, que le poids démographique du pays transforme en un pouvoir d'influence appréciable. Le Sénégal a déjà profité de cette interface unique¹⁸.

Enfin, comme nous l'avons vu dans la partie 1, le Maroc se pose aussi en modérateur entre le monde occidental et le monde arabe. Le rôle de médiateur du défunt roi, Hassan II, s'est révélé très riche à cet égard, du fait du nombre de ses interventions sur la situation au Proche-Orient, et il semble que Mohammed VI a l'intention de jouer un rôle similaire¹⁹. La volatilité qui continue d'affecter la région ne fait que souligner l'importance d'y construire un dialogue politique en faveur de la paix. Il n'y aura pas trop d'alliés pour ce faire.

Partie III – Le développement du Maroc à un carrefour stratégique

Issu du Maghreb, un ensemble sous-régional disparate sur les plans politique et économique, le Maroc trace sa voie. Le cheminement qu'il emprunte pour son développement le démarque de ses voisins. Il doit être salué et mérite un appui. Car le Maroc est en mesure de revendiquer une capacité à mettre en place les conditions de son décollage.

^d À travers notamment l'Agence marocaine de coopération internationale (AMCI) mise sur pied en 1987.

Le parcours du Maroc passe par la résorption des inégalités et de la cassure sociale qui marquent le pays. Cet héritage est cependant pleinement et courageusement assumé par le Maroc.

A – Un pays à double physionomie

Un rapide regard sur le Maroc d'aujourd'hui nous révèle un pays avec une double physionomie. La dichotomie entre le Maroc des villes et le Maroc rural et péri-urbain est très étendue. Mais elle ne s'arrête pas là. Elle touche tous les secteurs de la société, toutes les activités et tous les groupes. La fracture est partout et l'on parle véritablement d'un **Maroc à deux vitesses**.

Cette cassure est particulièrement évidente au moment d'analyser les indicateurs sociaux, tout particulièrement ceux portant sur les besoins fondamentaux. Car si on note un certain progrès au plan démographique et sanitaire, l'ensemble des indicateurs sociaux reste inférieur à ceux des pays ayant un niveau de développement comparable. Il en va ainsi en raison des déséquilibres socio-géographiques et des disparités entre les sexes.

Le taux de pauvreté^e de la population atteint 19 % de la population^f. Environ 45 % de la population est dite vulnérable^g. Principalement rurale la pauvreté fait maintenant de grandes incursions en zone péri-urbaine ; la proportion de pauvres y a doublé en dix ans. Les femmes sont particulièrement touchées.

En matière de santé, l'on remarque que 44% des médecins sont concentrés dans les seules villes de Casablanca et de Rabat. À Casablanca, un quartier résidentiel dispose d'un médecin pour 275 habitants alors que le ratio se situe à un médecin pour 16 660 habitants dans un quartier populaire (1999).^h Dans les zones rurales, l'accès aux soins de santé est limité par la faiblesse des revenus de la population, l'absence de couverture médicale, l'enclavement et la difficulté de recruter du personnel infirmier peu motivé à travailler dans des conditions difficiles. Plusieurs localités (douars) ont construit leur propre dispensaire grâce à la participation de la population et demeurent toujours en attente de l'affectation d'un infirmier pour en assurer son fonctionnement.

Le Maroc affiche *un taux de mortalité maternelle égal à ceux de la Namibie et du Mozambique*, soit 230 pour 100,000 naissances en 1998 dont 307 décès pour 100,000 naissances en zone rurale et 125 pour le milieu urbain. En Tunisie, le taux est de 70 pour 100,000 naissances.ⁱ

En matière d'éducation, la réforme du système axée sur la généralisation de l'enseignement du primaire et sur la qualité de l'éducation connaît des avancées timides eu égard aux attentes qu'elle suscite de la part de la population. On estime que 2,2 millions d'enfants âgés de 8 à 16 ans sont exclus de l'école^j. De ce nombre, 237 000 vivent dans la rue et plus de 550 000 travaillent dans des conditions très difficiles. On dénombre 28 000 travailleuses domestiques âgées de moins de 18 ans dans la seule ville de Casablanca. Le taux de scolarisation en milieu rural demeure notablement inférieur au taux urbain.

Le même scénario se reproduit au plan de l'alphabétisation des adultes. Selon les données de Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1994, 54,9% des personnes âgées de 10 ans et plus ne savaient ni lire ni écrire, et près de 75% des personnes en milieu rural – et **plus de 80% de femmes – étaient analphabètes**.

Enfin, le problème de logement se pose avec acuité en milieu urbain. Les migrations internes causées notamment par la sécheresse entraînent l'urbanisation rapide du pays avec une croissance annuelle de 2,3%. Cela se traduit par un phénomène de «ruralisation de l'espace urbain» où sévit le chômage et la pauvreté conjugués à l'absence d'infrastructures socio-sanitaires adéquates avec son lot de conséquences sur la dégradation de l'environnement.

^e Le niveau de pauvreté est estimé à partir d'un seuil de dépenses de consommation inférieur à 3 337 DH par année (475 \$ CAN) et par personne. C'est moins de 1 \$ US par jour.

^f Selon les données de 1999. Il était de 13 % en 1991.

^g Seuil de la pauvreté multiplié par 1,5

^h Région Grand Casablanca, Direction de l'aménagement du territoire, Ministère de l'aménagement du territoire, 1999.

ⁱ Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001. Combattre la pauvreté, Banque Mondiale.

^j Rapport national sur la situation de l'enfance au Maroc, mai 2000.

B – Le virage vers la modernité

Le portrait évoqué ci-dessus occulte en revanche d'autres réalités toutes aussi importantes. Justice ne serait pas rendue, par exemple, aux décisions politiques courageuses qui jalonnent l'histoire récente du Maroc, ni au potentiel de ce pays et à l'avenue alternative qu'il offre au monde musulman confronté aux défis de la modernité.

Ce qui fait dire que la réalité du Maroc ne saurait s'appréhender au seul portrait de sa situation actuelle. Elle demande aussi la compréhension de la voie d'avenir dans laquelle il s'engage et des motivations et décisions qui l'y poussent. Avec l'avènement de son nouveau roi en 1999 le Maroc a lancé un processus de renouvellement et de re-dynamisation. Il a fait le pari de la modernité, courageusement et lucidement. Les obstacles jonchent le parcours. Le virage doit donc se négocier avec prudence. Il appelle du coup à un accompagnement modulé pour en consolider l'orientation et les mesures d'appui.

Car le Maroc s'attache à relever les défis qui l'assaillent et l'interpellent. **Le pays a décidé de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités sociales.** Tous les secteurs – politique, social et économique – sont mis à contribution et font l'objet de réformes importantes. Des réformes individuelles certes, et combien tributaires de la poursuite des efforts entrepris dans des champs connexes, mais des réformes à vaste portée tout de même. Ainsi, par exemple, sans une réforme en profondeur de la gestion des fonds publics (déconcentration /décentralisation), la réforme de l'éducation a peu de chance d'aboutir. Et sans celle-ci, l'intégration des femmes (surtout en milieu rural) au développement du pays n'aura pas lieu. Mais sans l'intégration des femmes (la moitié de la population active), le développement économique du Maroc ne sera pas au rendez-vous, et ainsi de suite.

Le Maroc prend résolument le virage de la modernité alors qu'il jette les jalons d'une réforme de sa fonction publique par l'introduction graduelle de budgets-programmes^k et la rénovation/décentralisation de ses structures administratives, et qu'il accorde une voix plus importante à la société civile dans la gestion de l'État, notamment. La transition sera lente et demeurera longtemps fragile, mais elle est un gage d'avenir. Et si elle se vivra de façon inégale, selon le secteur d'activités et selon la volonté politique de mettre en place les changements qui s'imposent, elle touchera tous les secteurs de la vie marocaine.

La question de l'Égalité entre les sexes est au cœur de l'avenir marocain. Un nombre croissant d'acteurs sociaux marocains inscrivent cette question au centre de leur réflexion et de leurs préoccupations sur leur devenir collectif. La société civile, tout particulièrement, interpelle l'État marocain et l'engage dans ce vaste chantier. Et si on connaît peu de sociétés où la prise de conscience est aussi généralisée, beaucoup reste à faire. Cela demandera un effort de longue haleine. Cet effort sera du reste multi-dimensionnel et touchera, entre autres, tant la législation et le dispositif juridique (comme la réforme du code de statut personnel ou Moudawana), que les programmes d'éducation/alphabétisation des femmes en milieu rural (80% d'analphabètes) et de construction d'infrastructures de base (eau potable par exemple), que la réforme visant l'édification de paliers administratifs décentralisés.

Sur le plan politique, tout le monde salue **l'ouverture démocratique** réalisée depuis deux ans. La société marocaine s'organise et revendique en faveur de causes sociales qui lui tiennent à cœur (le statut de la femme, l'éducation, les enfants, les services aux communautés, etc.). Tous les sujets, ou à peu près, sont abordés par la presse avec une qualité de traitement et une rigueur digne de mention. La société civile marocaine est à définir son rôle de partenaire avec l'État dans la construction d'une société plus juste et plus équitable. À partir de maintenant, le défi pour le Maroc est de définir le cadre dans lequel les nouvelles relations État/société civile doivent prendre racine et prospérer pour le mieux-être de chacun. L'équilibre n'est pas encore trouvé et, si cela se produit, il sera fragile pour plusieurs années. Il y a là tout un travail à faire. Le mouvement associatif, du reste, bien qu'en pleine effervescence, souffre de sous-financement et de faibles capacités techniques et humaines. Il n'en est pas moins un acteur clef dans le processus de renforcement du régime de gouvernance du pays.

^k Décentralisation budgétaire, telle que pratiquée dans les pays de tradition anglo-saxonne, dont le Canada.

Partie IV – Comprendre les acquis et les défis du Maroc à travers le diagnostic et l’analyse de son régime de gouvernance

Comme nous l’avons rapidement évoqué ci-dessus, le Maroc est engagé dans un processus de réformes pour corriger les nombreux dysfonctionnements structurels qui grèvent son développement et contribuent à l’exclusion et à la paupérisation d’une partie importante de la population. Il s’y attaque avec force. Les chantiers de réformes investis sont très ambitieux, les défis nombreux. Pour mieux les comprendre, nous en avons présenté ci-dessous une analyse sous l’angle de leur pertinence et de leur importance en regard de leur contribution à la consolidation du régime de gouvernance du pays.

Par l’insistance et l’accent placés sur certains défis du régime de gouvernance marocain, l’analyse et le diagnostic pointent vers des réformes et des actions prioritaires à mener, seul ou avec l’appui des bailleurs de fonds, si c’est souhaité, pour consolider efficacement la gouvernance au Maroc et ainsi contribuer à l’atteinte de résultats significatifs en termes de développement socio-économique et de préservation de la sécurité humaine²⁰. S’en trouvent par la même occasion précisés l’objet et les priorités du dialogue politique tant avec les autorités du pays que les acteurs impliqués, dont les bailleurs de fonds et la société civile.

Le diagnostic de la gouvernance ne doit pas être statique mais dynamique. Et il doit reposer sur une analyse systémique. Les responsables de l’action publique se fondent encore trop souvent sur des faits anecdotiques isolés, souvent trompeurs et incomplets, pour évaluer la qualité de la gouvernance. Or cela ne saurait mener à des actions conséquentes et porteuses de retombées. L’identification de priorités d’actions et de réformes à même de contribuer significativement à l’édification de la gouvernance exige que soient réalisés une analyse et un diagnostic systématique et rigoureux de l’état de la gouvernance. Se doivent alors d’être abordés les déterminants de l’état de gouvernance constaté et ses conséquences pour le développement socio-économique.

Plusieurs méthodologies existent à cet effet. Et celles-ci se raffinent avec le temps et la recherche. Pour des fins de discussions, la Banque mondiale¹ propose notamment sur son site internet une mesure de la gouvernance basée sur la compilation d’enquêtes perceptuelles.

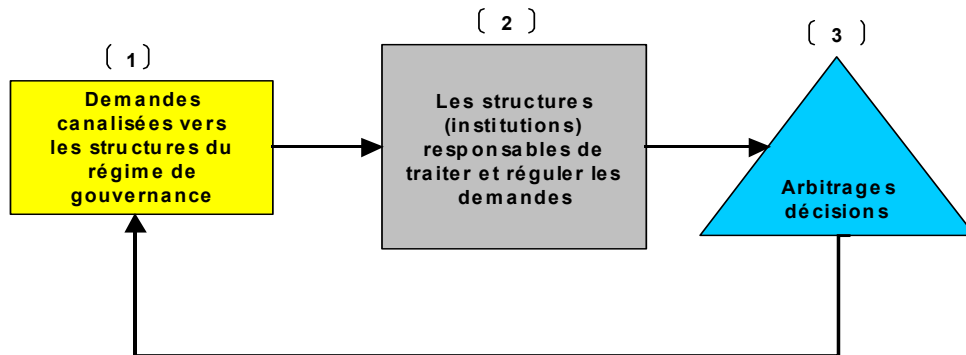
Globalement, en regard de cette analyse, il apparaît que **les défis rattachés à la consolidation du régime de gouvernance marocain s’apparentent davantage à ceux des pays occidentaux qu’à ceux des pays du Sud**. En effet, selon ce diagnostic, le Maroc se classe dans le deuxième quartile²¹. Ce n’est donc pas un pays à risque. Au contraire. **La performance de son régime de gouvernance se compare avantageusement à celles des pays de la zone MENA et de l’Amérique latine**. Elle devance largement celle des pays de l’Afrique sub-saharienne. La gouvernance suit du reste un processus d’édification, comme le démontre l’évolution positive notée depuis 1997-1998. Les réformes engagées en vue d’améliorer le régime de gouvernance portent donc fruits. L’enracinement des réformes est possible et le terrain propice pour un appui. **Comme on l’a vu lors de la Conférence de Monterrey, il s’agit là d’un gage d’efficacité pour l’aide publique au développement en destination du Maroc**. Cela la justifie, en quelque sorte.

L’analyse de la gouvernance permet aussi de mettre en lumière l’opportunité de s’attaquer à de grands agrégats de réformes et mettre en exergue les progrès réalisés. Mais l’analyse ci-dessus est encore trop vaste, le champ encore trop large pour pointer vers des actions bien précises et ainsi sous-tendre l’identification et la définition d’une stratégie de coopération avec des axes d’intervention et des projets bien définis.

L’approfondissement de l’analyse s’impose donc. C’est ainsi que nous nous sommes employés à creuser les trois grandes composantes d’un régime de gouvernance articulé autour d’une boucle itérative. Des demandes sont canalisées vers des structures responsables de les recevoir, de les traiter et de les réguler. Ces structures sont dépendantes d’un processus qui régit la prise de décision et sa mise en œuvre. Un écart notable entre les demandes exprimées et la réponse est symptomatique d’un dysfonctionnement du régime de gouvernance.

¹ Il ne s’agit **en aucun cas** de la position officielle de la Banque et de ses directeurs sur la gouvernance des pays membres ou visés par cette analyse.

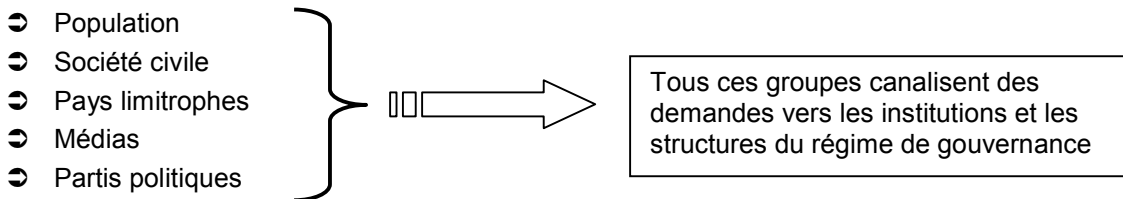
Diagramme 1 – Les trois composantes du régime de gouvernance



L'analyse des trois composantes ne s'attache pas tant à décrire exhaustivement le régime de gouvernance du pays que d'en faire ressortir les défis et les besoins de consolidation.

Le portrait d'ensemble révèle un régime de gouvernance marocain en voie de modernisation, ce qui est conséquent avec le classement général auquel il était référé plus haut. En regard de cette analyse, le plus important défi du régime de gouvernance réfère à sa capacité de vaincre une tendance à la prudence excessive dans la mise en œuvre de ces politiques qui verse dans l'immobilisme²². Ce qui fait de la principale menace à l'intégrité du système de gouvernance non pas tant l'expression insatisfaite des demandes canalisées vers les institutions de régulation ou encore l'incapacité des structures à en assurer la régulation, mais bien l'encadrement et le processus à la base de la prise de décision et de sa mise en œuvre. Nous y reviendrons dans la sous-section C, ci-dessous.

A – Les demandes/intérêts canalisés vers le régime de gouvernance



En rapport au premier volet du diagnostic, on dira que son analyse pointe, à première vue, sur une véritable ébullition des besoins et des intérêts canalisés vers les institutions et les structures du régime de gouvernance. Cela dit, et en dépit du nombre important de demandes/intérêts, parler de surchauffe relève de l'exagération et ne saurait se justifier. Car s'il s'avère que le système de gouvernance doit traiter des demandes et des besoins multiples, l'effervescence n'a rien de chaotique. Au Maroc, l'expression des besoins cherche à se structurer dans une forme et des modalités retrouvées dans bon nombre de sociétés/pays du Nord.

Les principaux défis recensés touchent :

➤ **à la capacité du Gouvernement à définir et à mettre en œuvre une stratégie de développement économique performante.** Cela renvoie certainement à l'une des épreuves déterminantes du régime de gouvernance marocain²³. Selon le FMI, une réorientation des Politiques économiques s'impose pour capitaliser les acquis²⁴, susciter une croissance plus forte et durable, réduire le chômage et enclencher une réduction durable de la pauvreté²⁵. À cette fin, les pistes de réformes sur lesquelles il aimerait voir le Maroc s'engager touchent :

- L'accélération de la libéralisation des importations ;
- Une politique plus active en matière de taux de change²⁶ ;
- Un approfondissement des réformes structurelles²⁷ afin d'attirer de plus grands investissements privés et étrangers²⁸.

- **aux conséquences des aléas²⁹ et de la nature de la croissance économique³⁰**. Car par-delà la performance de son système productif, le Maroc se trouve confronté à trois épineuses questions. Il y a d'abord celle rattachée aux **lourdeurs du cadre réglementaire et à l'accès au crédit**. Car face à ces importants handicaps à leur fonctionnement, les entreprises privées optent alors pour des voies parallèles ou encore se replient à l'abri de barrières tarifaires. Vient ensuite sa vulnérabilité à l'endroit du climat. Une série noire de trois ou quatre années sans pluviométrie viendrait compromettre sensiblement les plans de rattrapage dans les zones rurales. C'est là toute la question de la durabilité environnementale. Enfin, la plus importante, **la montée du chômage**, alimentée par l'incapacité de l'économie à créer, en nombre suffisant, des emplois³¹ correspondant aux capacités et aux attentes de la main d'œuvre³². Fortement interpellé par cette situation, le pays pourrait vouloir aller trop vite³³. Le risque pour le Maroc ne réside pas ici tant dans une rupture avec les chômeurs qui résulterait dans la violence, que dans celui d'une « fonctionnarisation » à rabais des chômeurs et d'un recul du gouvernement au regard de l'ouverture de son économie.
- **aux ajustements que pose la mondialisation**. Jusqu'à maintenant la mondialisation et la libéralisation économique ont plutôt été des facteurs de stabilité. S'en est trouvé renforcée la gouvernance marocaine, dans la mesure où les retombées, de par leur ampleur, ont pu noyer sans trop de peine les désagréments. Les ajustements exigés par la mise en place de l'Accord d'association avec l'Union européenne (AAUE) ratifié le 1^{er} mars 2000 laissent entrevoir des complications, en revanche. Du fait de leur rigueur, leur satisfaction risque de mettre à rude épreuve le régime de gouvernance³⁴. D'autant qu'aucun débat n'est tenu au Maroc sur les avantages et les conséquences d'une mondialisation dont les tenants et les aboutissants se dessinent largement en dehors de la sphère d'influence des principaux interpellés.
- **à l'aggravation de la pauvreté et à la double physionomie du Maroc**, ce qui, assurément, est symptomatique de certains dysfonctionnements dans le régime de gouvernance. La pauvreté ne constitue pas en revanche une vulnérabilité déterminante pour le Maroc³⁵. Il en va de plusieurs considérations. D'abord la pauvreté est assez généralisée et ne peut être attribuable à un ou des responsables déterminés. Ensuite, les prises de position du Roi, les projets de société lancés (Charte nationale de l'Éducation) démontrent une responsabilisation et une prise en charge croissante et bien réelle. Cela dit, la montée de la pauvreté dans les zones péri-urbaines est préoccupante devra faire l'objet d'une réponse appropriée.
- **à l'insatisfaction au regard de trois besoins fondamentaux** bien précis : l'éducation de base, la santé et le logement, sans doute le plus craint, car le plus explosif³⁶. En ce qui concerne le logement et l'habitat urbain, le Maroc se retrouve dans une situation paradoxale dans la mesure où il doit composer avec bon nombre de problèmes des sociétés occidentales développées (embourgeoisement, étalement urbain, dégradation du patrimoine historique) alors qu'il est encore loin d'avoir installé sa population « en ville ». L'exode rural demeure la face cachée de la surpopulation urbaine. Certains de ces besoins sont toutefois bien connus et font l'objet de réponses crédibles, en éducation notamment^m.
- **à la marginalisation des femmes**. Or, notamment, l'accès des filles et des femmes à l'éducation, au savoir, à l'information et à une formation qualifiante constitue un enjeu de taille au Maroc puisqu'il s'agit d'abord et avant tout d'un droit humain fondamental, en plus de représenter un investissement avec un impact positif en aval sur la participation citoyenne, sur le taux de croissance économique, sur la réduction de la pauvreté et sur le bien-être des générations futures.³⁷
- **à l'absence d'un véritable cadre de dialogue** dans certains secteurs pour inclure et canaliser les préoccupations de la société civile dans la formulation des priorités et politiques publiques. C'est le cas dans le secteur de l'éducation, où les grèves fréquentes témoignent de la difficulté à bâtir une concertation avec les enseignants et les syndicats qui les représentent. Faute de dialogue constructif le risque est grand de voir le gouvernement reculer devant des mesures impopulaires (même si elles sont nécessaires), comme le laisse supposer la croissance accusée au titre de la masse salariale. Le risque de rupture demeure relativement faible toutefois en raison (i) de la vitalité de la société civile et

^m On fait ici référence à la Charte nationale de l'Éducation et de la Formation.

de la soupape de sûreté ainsi offerte aux frustrations populaires, et (ii) de la croissance de l'émigration comme exutoire probable à l'insatisfaction.

- **à l'hypothèque que pose l'impasse au titre des relations avec l'Algérie** sur toute perspective de relance de l'UMA³⁸. Or cela limite le pouvoir de négociation des pays du Maghreb avec l'Europe. Les accords négociés doivent s'en tenir à un cadre bilatéral et le rapport de force de chacun des pays avec l'entité multilatérale s'en trouve affaibli.

B – Les structures (institutions) de traitement et de régulation des demandes

Si l'analyse d'ensemble des facteurs associés à l'expression des demandes et des besoins pointe vers des constats somme toute positifs, les constats en rapport avec les vulnérabilités associées aux institutions et mécanismes de régulation appelleront quelques nuances.

En premier lieu, les acquis ou les facteurs de stabilité.

- **Un des plus grands acquis du régime de gouvernance marocain réside dans la qualité de sa presse**, pour beaucoup la plus libre et la plus professionnelle du continent africain et du Proche/Moyen-Orient. En fait, le rayonnement positif de la presse écrite et électronique marocaine déborde largement le seul Maroc et embrasse beaucoup de pays plus au Sud³⁹.
- À l'instar de la presse, **le système judiciaire, par son indépendance, assure un rôle de « chien de garde »** qui contribue à asseoir la stabilité du régime de gouvernance.
- L'énorme progrès réalisé par le Maroc au chapitre **de la protection des droits de ses citoyens constitue un atout certain**. Il s'inscrit à la rubrique des acquis du régime de gouvernance⁴⁰. C'est un noyau dur autour duquel construire, notamment dans le domaine du droit des femmes, où beaucoup reste à faire.

En revanche, l'analyse de l'architecture institutionnelle laisse entrevoir des défis importants :

- **La contribution du Parlement à la dynamique de la gouvernance reste difficile à percevoir**. En fait, les lacunes dans le fonctionnement de l'institution⁴¹ renforce le sentiment de désaffection envers les partis politiques et le travail d'agrégation et de conciliation des demandes et des intérêts qui est le leur. Or il s'agit d'un risque important pour la gouvernance marocaine qui ne saurait être efficacement tempéré par le dynamisme de la société civile.
- Le système électoral lui-même ne renvoie pas à une vulnérabilité intrinsèque du régime de gouvernance⁴². Au contraire. On peut penser que la tenue prochaine d'élections au Maroc signifie plutôt une normalisation de la vie démocratique, un vecteur d'une moins grande vulnérabilité du régime de gouvernance. Cela dit, **l'impact de certaines réformes électorales mériterait un suivi de la part du Gouvernement**. Notamment, la rupture du lien antérieur entre l'élu et le territoire (circonscription) consacrée dans la nouvelle réforme du mode de scrutin, pourra constituer un obstacle réel sur la voie de la dynamisation du développement économique local.
- **La désaffection généralisée à l'endroit des partis politiques** constitue un risque élevé pour le régime de gouvernance marocain, dans la mesure où se trouve dé-crédibilisées à l'avance les décisions des dirigeants et les politiques publiques⁴³. Ce dénigrement permanent ne fait d'ailleurs qu'alimenter le climat de suspicion envers le principe même de l'élection ; ce qui fait le jeu de l'opposition extra-parlementaire.
- **Les rigidités dans la fonction publique**. La difficulté à établir une réelle coordination inter-ministérielle, la centralisation budgétaire et la rigidité dans l'allocation des ressources humaines limitent l'efficacité et l'efficience des pouvoirs publics. Ces défis appelleraient une réforme globale de la fonction publique. En vue de la préparer, le Maroc en jette quelques jalons sur une base pilote : adaptation de la programmation et de l'exécution budgétaire, gestion des ressources humaines. Mais il faudra généraliser.

- **La décentralisation/déconcentration et l'aménagement du territoire** réfèrent à l'un des chantiers les plus importants du Maroc. Nul autre n'est plus risqué. Nul autre ne joue un rôle aussi crucial dans la survie du régime de gouvernance marocain. Car le Maroc est malade de son territoire⁴⁴. Le plan de relance de l'activité économique local dans 16 grandes régions répond en ce sens à des besoins réels et sa formulation constitue déjà un important pas en avant. En revanche, les obstacles à sa réalisation n'en seront pas moins importants et risquent même d'être insurmontables si le Maroc ne se donne pas une démarche plus concertée, une planification plus structurée et à une mise en œuvre davantage encadrée. C'est là un défi important pour la consolidation du régime de gouvernance, dans la mesure où une incapacité à satisfaire les espoirs élevés placés par certaines régions dans cette réforme fait courir le risque d'importantes ruptures.
- **L'institutionnalisation de la question de l'équité entre les sexes (ES) demande un plus grand enracinement.** La création d'un ministère autonome chargé de la promotion de l'ÉS au Maroc fait partie des revendications de plusieurs acteurs de la société civile et du mouvement des femmesⁿ. L'institutionnalisation de l'ÉS est un processus de longue haleine⁴⁵. L'incapacité du gouvernement à faire adopter son Plan d'action national sur l'Intégration de la femme dans le développement (IFD) 1999-2003 démontre que beaucoup reste à faire. C'est pourtant essentiel. Car une juste imputabilité de l'État devant chaque citoyen, qu'il soit un homme ou une femme, demande une vision stratégique des choix politiques, sociaux et économiques à opérer à l'échelle du pays et nécessite la mise en place d'un mécanisme national de promotion de l'ÉS.

C – Le processus de prise de décision et sa mise en oeuvre

Une des principales caractéristiques de la prise de décision au sein des régimes de gouvernance du premier quartile tient à son articulation autour d'une autorité-citoyenne. Cela part du principe qui veut que plus on trouve d'individus et de groupes qui participent à la prise de décision, plus l'action et la réponse ont de chance d'être soutenues et « efficaces ».

En la matière, le régime de gouvernance marocain joue son avenir. Le défi réside dans sa capacité à prendre le virage d'une autorité-citoyenne où les mécanismes et institutions politiques jouent pleinement leur rôle et permettent un engagement soutenu et profond des citoyens envers leurs institutions. À cet égard, voici ce qui apparaît comme quelques atouts et quelques défis.

D'abord les acquis :

- En raison de sa richesse⁴⁶, de sa diversité et du rôle central joué au sein de la société marocaine⁴⁷, **la société civile constitue, sans exagération, l'un des principaux vecteurs de stabilité du régime de gouvernance.** La participation de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques mérite donc d'être renforcée et son épanouissement appuyé et consolidé⁴⁸. Cela dit, toute action en sa faveur devrait prendre en compte l'asymétrie qui oppose ses composantes urbaines et rurales pour ne pas la renforcer/perpétuer indûment.

Les défis :

- **La Maroc**, de par la distribution historique inégale des bénéfices de son développement socio-économique, **compte beaucoup d'exclus.** Or l'existence de groupes marginalisés renvoie toujours à une certaine vulnérabilité du régime de gouvernance. Car dans la mesure où le processus de gouvernance en place ne sait pas reconnaître, en tout ou en partie, l'expression des besoins d'un groupe donné et leur accorder satisfaction, il se dé-légitime aux yeux de ce groupe ; celui-ci doit alors se tourner vers des mécanismes et moyens parallèles, eux mêmes en marge du secteur officiel, pour obtenir satisfaction. On augmente ainsi le risque d'un recours à des mécanismes officieux pouvant mener à des situations conflictuelles⁴⁹. **À ce titre, en plus du**

ⁿ Pour l'instant, l'instance gouvernementale chargée de la condition féminine n'est qu'un ministère délégué.

**Nord, déjà largement coupé du reste du pays, un autre groupe^o d'exclus, les femmes⁵⁰ .
mérite une attention plus soutenue.**

- **L'amélioration de l'efficacité de l'Administration publique** constitue une plate-forme très prometteuse en tant que vecteur de renforcement de la gouvernance. C'est le cas en particulier des projets de réforme dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et ceux associés à la mise en place d'un nouveau modèle de gestion décisionnelle et administrative^p. Dans un cas comme dans l'autre, la volonté politique est indéniable⁵¹ et représente un atout sur lequel construire⁵². Les retombées potentielles associées à la mise en oeuvre de ces réformes transversales justifient amplement l'effort requis pour les promouvoir et les mener à terme. **Le défi réside dans la capacité du Maroc à faire suivre les questions d'intendance et l'opérationnalisation effective des réformes**⁵³. Car en la matière le Maroc n'a pas su satisfaire jusqu'à maintenant et tant la population que la communauté des bailleurs se montrent déçus de cette contre-performance.
- **La gestion du changement.** Beaucoup de forces continuent à s'opposer aux changements et aux réformes. Certaines sont occultes, comme le Makhzen⁵⁴, d'autres plus prosaïques. Le processus décisionnel appartient à cette dernière catégorie. Empreint d'une prudence excessive et à la recherche d'un consensus éluif, il freine la prise de décision et sa mise en oeuvre. Il est source d'immobilisme.
- **La corruption** continue de représenter un défi pour le Maroc. En fait, elle met en péril tout régime de gouvernance. Le Maroc ne saurait y échapper⁵⁵. Elle représente un frein à l'investissement et compromet l'effort de réforme en cours⁵⁶. Pour contrer la corruption il appartient au régime de gouvernance d'identifier les manifestations et les particularités du phénomène et de faire le suivi de cette question et des progrès rencontrés dans la lutte pour plus de transparence. Seul cet effort l'habilitera à diminuer l'incidence de la corruption et à en maîtriser l'éradication. On peut toutefois dire à cet égard que le traitement réservé à la corruption dans les médias est prometteur et constitue un important vecteur pour l'introduction d'une plus grande transparence.

Partie V – Cadre d'intervention recommandé

A – Fondements d'une intervention du Canada

À la base des fondements d'une intervention des bailleurs de fonds au Maroc on note d'abord l'ampleur des défis auxquels il se trouve confronté et, devant ce fait, l'assistance sollicitée par le pays pour les relever. Car si le Maroc prend la responsabilité de poursuivre les réformes amorcées depuis plusieurs années, il n'en est pas moins demandeur d'un savoir-faire et d'un accompagnement de l'extérieur. Il cherche ainsi à renforcer sa capacité à consolider les acquis d'efforts entrepris et à jeter les bases d'un développement durable, équitable et créateur de richesse.

À cet égard, la performance de son régime de gouvernance est un gage d'efficacité pour l'aide au développement et les investissements qui lui sont destinés. C'est peut-être un des plus forts arguments en faveur d'un maintien d'une aide publique au développement au Maroc. Car comme il a été réitéré à Monterrey^q, une saine gouvernance constitue le principal critère d'une présence des bailleurs de fonds. Elle seule peut être la garante de retombées appréciables en aval des investissements réalisés. C'est aussi cohérent avec la volonté du Canada de voir le Plan d'action pour l'Afrique qui découlera du NEPAD être mis au service des pays en mesure de travailler avec et pour le compte de l'ensemble de leur population^r.

^o La notion de groupe renvoie ici à des critères identitaires avec des assises géographiques, culturelles etc. À noter que ces groupes ne sont pas nécessairement mutuellement exclusifs. Ils peuvent se recouper.

^p La réforme sur la décentralisation et la déconcentration, en particulier.

^q Mexique, Mars 2002.

^r Allocution du Premier ministre Jean Chrétien à New York, le 1^{er} février 2002, lors du Forum économique mondial.

Des considérations géo-stratégiques commandent également la présence des bailleurs de fonds au Maroc. Pays arabe et musulman, il ne s'engage pas moins sur la voie d'une modernité qui se pose en alternative à la voie empruntée par d'autres pays, plus conservateurs, de la zone MENA. En fait, de tous les pays de la zone, son rapport à la modernité est unique et un des principaux garants du succès de la stratégie de développement du pays. Par la rénovation et la décentralisation de ses structures administratives, l'ouverture démocratique opérée, la place accordée à la société civile dans la gestion des affaires publiques et les efforts entrepris en vue d'une plus grande égalité Hommes-Femmes, le Maroc se démarque et fait preuve d'un leadership certain. L'accompagner en ce sens vient renforcer le courage et la vision qui l'anime. Il envoie aussi un message clair : la communauté internationale récompense et soutient l'effort de pays capables de se remettre en question et de travailler courageusement à mettre en place tant les outils d'un développement équitable et durable que les garants d'une sécurité humaine véritable.

Cet investissement a toutes les chances d'amener d'importantes retombées, par-delà même les frontières du Maroc. Car l'influence du Maroc en Afrique et dans la zone MENA, notamment, est digne de mention, comme on l'a vu à la Partie 1. À ce titre, l'ancrage et la consolidation de la capacité du Maroc à soutenir un développement durable et équitable et à étayer les conditions d'une sécurité humaine accrue, ne pourront qu'être bénéfiques. Ils viennent renforcer un allié objectif et crédible pour la promotion de régimes de gouvernance modernes et efficaces.

L'émulation de tels modèles s'en trouvera encouragée et pourra entraîner d'autres pays dans le sillon tracé par le Maroc. Cet essaimage de régimes de gouvernance renforcés, contribuera à consolider la gouvernance mondiale et donc la paix et la sécurité internationale, dans le respect des valeurs canadiennes^s, ce qui est conforme à deux des objectifs clefs de la politique étrangère canadienne^t.

Le rôle que peut ici jouer le Canada est intéressant et n'est pas remis en question par la faiblesse relative des montants nets d'Aide publique au développement (APD) qu'il peut mettre de l'avant⁵⁷. La coopération canadienne peut se revendiquer d'une valeur ajoutée intéressante pour le Maroc. Il en va de plusieurs considérations que les Marocains ont eux-mêmes mis de l'avant dans nos rencontres et qui tiennent à la nature⁵⁸ et à la souplesse, très ciblée et stratégique, de la coopération canadienne, mais aussi à l'attrait qu'exerce sur les Marocains un savoir-faire et pragmatisme canadien et nord-américain en matière de gestion des programmes publics, notamment⁵⁹. Or ce dernier élément est renforcé, en ce qui les concerne, du fait qu'avec le Canada et le Québec ce savoir-faire et ce soutien leur sont disponibles en français.

Un deuxième élément de renforcement réside dans la qualité de nos rapports historiques et politiques et dans l'absence d'un passé colonial. Du reste, l'éloignement du Canada et l'absence d'intérêts immédiats au Maroc (commerciaux ou autres) renforcent la crédibilité de la coopération en raison du désintéressement perçu.

Par ailleurs, devant la masse importante des financements auxquels ils ont accès, notamment du fait de la signature de l'entente de libre-échange avec l'Europe, qui leur a ouvert les cordons de la bourse européenne, et de l'importante présence française, on peut penser qu'il existe un créneau pour une coopération se revendiquant davantage du conseil et de l'assistance technique⁶⁰. Ainsi, une assistance technique canadienne bien ciblée qui s'inscrit en complément de l'action et du financement d'autres bailleurs de fonds, pourrait-elle revendiquer des retombées intéressantes et s'avérer très stratégique pour le Maroc.

B – Convergence entre les orientations stratégiques de l'ACDI et les priorités marocaines

Au cœur de la décision de l'ACDI de maintenir une présence significative au Maroc repose aussi l'opportunité de bâtir sur la convergence notée entre les nouvelles orientations stratégiques de l'Agence et les priorités marocaines.

^s Les valeurs canadiennes : le respect des droits de la personne, la démocratie, la règle de droit et l'environnement. *in* « Le Canada dans le monde », Énoncé du gouvernement, 1995.

^t *Idem op cit.* Énoncé du gouvernement.

Par son leadership et sa volonté affirmée de prendre en main son développement, le Maroc démontre clairement qu'il est à la barre^u. Cela facilite grandement la mise en place d'interventions stratégiques et pluri-dimensionnelles portant sur la définition ou la réorientation de politiques sectorielles ou le renforcement d'institutions politiques nationales, par opposition à la mise en œuvre de petits projets avec des résultats et des retombées plus immédiates. Le Maroc se pose ainsi en candidat sérieux pour la mise en œuvre d'approches de type programme, d'autant que la solidité de son régime de gouvernance ne fait que renforcer les perspectives d'une aide au développement efficace.

L'action du Canada envisagée en matière de formation professionnelle témoigne de cette convergence. Elle s'appuie sur une ferme volonté marocaine et touchera à terme tout le dispositif de formation professionnelle du pays, avec la possibilité d'avoir un impact appréciable sur la politique de main d'œuvre nationale. Pour le Maroc, comme nous le verrons dans la section D, l'intervention envisagée avec l'aide du Canada représente un puissant levier dans son travail en vue de la mise à niveau de sa main d'œuvre, un élément clef de son développement économique et de sa capacité d'adaptation envers les défis de la mondialisation et de l'ouverture de ses frontières dans le cadre de l'AAUE.

À cet égard, précisons que la décision de privilégier la formation professionnelle procède d'un souhait marocain. À leurs yeux, seul le Canada pouvait leur fournir un appui de la nature souhaitée. Car qui mieux que le Canada, avec son expérience de la généralisation de l'Approche par compétences, pourrait les conseiller avec autant de justesse dans la mise en œuvre de cette approche au sein de leur système de formation professionnelle. Et ce, qui plus est, en français.

Une analyse similaire peut être faite de l'action envisagée en appui à la réforme de l'Éducation de base. Cette réforme, engagée au titre de la Charte nationale de l'Éducation et de la Formation, s'inscrit directement dans les priorités de l'ACDI⁶¹ et sa volonté de concentrer ses efforts dans les secteurs où ses investissements ont souvent les impacts les plus importants^v. Une action de l'ACDI au chapitre de l'Éducation appuierait le Maroc dans une de ses réformes clefs en plus de contribuer à la rencontre des objectifs du plan d'action de l'Agence en matière d'éducation de base et des objectifs du millénaire.

Sans compter que cette réforme est, aux dires des Marocains, à 60-70 % d'inspiration canadienne. C'est donc dire les vertus qu'ils prêtent à notre système d'éducation, et ce qui explique leur volonté de voir le Canada les appuyer dans la mise en œuvre de leur réforme.

Enfin, l'accompagnement considéré envers la décentralisation, l'égalité entre les sexes et la volonté du Maroc d'associer le mouvement associatif dans une participation citoyenne élargie se réclame d'un développement social plus équitable et d'une lutte aux inégalités sociales qui, tant dans ses objectifs que ses modalités, converge avec les priorités exprimées dans le livre blanc de la politique étrangère canadienne.

Dans ce secteur comme dans les deux autres, le Maroc recherche la crédibilité et la valeur ajoutée du Canada pour l'accompagner dans des réformes déterminantes de son avenir. À cet égard, le savoir-faire canadien et la capacité de l'ACDI à mettre sur pied et à livrer des initiatives (i) ciblées sur les besoins marocains, (ii) en accompagnement au plus haut niveau de l'appareil administratif marocain et (iii) en français, apparaissent comme les qualités premières citées par les Marocains.

C – Les acquis de la coopération canadienne

Après avoir revêtu les paramètres types d'une coopération pour le développement à partir de 1967, le programme de coopération avec le Maroc a tenté d'imprimer un virage qualitatif à la philosophie d'intervention en 1993. On cherchait à tenir compte du niveau de développement atteint par le Maroc et du potentiel économique et commercial que l'on croyait voir se dessiner pour le secteur privé canadien. On a ainsi fait le pari d'encourager et de miser sur la création et la consolidation de partenariats mutuellement bénéfiques entre le Canada et le Maroc, dont l'impulsion proviendrait directement du

^u qu'il est « dans le siège du conducteur ».

^v Selon des analyses portant sur plusieurs pays, ceux qui investissent dans l'éducation des filles, notamment, jouissent de taux de croissance plus élevés. Rapport sur le développement humain dans le monde 2000-2001. p.140

secteur privé canadien. Ce programme comprenait deux grandes composantes : *Le fonds de développement du secteur privé* (FDSP) pour ce qui touchait au transfert de technologie et de savoir-faire et l'amélioration de l'environnement entrepreneurial et le *programme de renforcement institutionnel canadien au Maroc* (PRICAM) pour répondre aux besoins du marché de l'emploi et du secteur productif.

Huit ans, plus tard, l'on constate que :

- I. le pari commercial de l'appui au secteur privé ne s'est pas vraiment réalisé et il est peu probable qu'il se concrétise à moyen terme. Les visées commerciales du FDSP apparaissent ainsi hors de portée de l'outil du fait de l'éparpillement constaté, de la nature réactive de l'outil et de l'inadéquation entre les importants besoins du secteur privé et l'envergure de l'intervention. Une ré-orientation s'impose en faveur d'une aide plus ciblée et stratégique, mieux à même d'encourager l'optimisation des ressources – internes et en provenance des bailleurs de fonds – à la disposition des Marocains. On peut à cet effet escompter soutenir une plus grande pertinence du FDSP et des budgets dont il dispose encore par leur mise en cohérence avec les objectifs privilégiés dans la mise à jour de la stratégie de coopération⁶².
- II. le PRICAM par contre, s'est révélé, dans le contexte marocain des dernières années, un outil très riche en retombées. Son principal résultat a été de renforcer la performance d'établissements ayant pour vocation et mandat la formation ou la recherche appliquée en resserrant les liens qui les unissaient au secteur productif. Notamment, en exposant le Maroc à l'expérience canadienne et québécoise en matière de formation professionnelle (approche par compétences), le PRICAM a-t-il semé les germes d'une réforme importante⁶³. Mais c'est comme un tremplin en vue d'une action de renforcement à un niveau, ici encore, plus ciblé et stratégique que le PRICAM représente un des plus grands acquis de la coopération canadienne. Car, en ayant renforcé la crédibilité du savoir-faire canadien, il permet maintenant au Canada de se poser comme partenaire dans la décision du Maroc d'approfondir son expérience avec la ré-ingénierie de ses programmes de formation professionnelle en vue d'une éventuelle généralisation (à l'ensemble du dispositif de formation professionnelle) de l'approche par compétences.

Outre ces deux interventions, le projet eau et développement local (PRÉDEL), de par son orientation en faveur de la pérennisation des points d'eau en milieu rural, pourrait se révéler un point d'ancrage intéressant pour asseoir un programme d'accompagnement à la décentralisation/déconcentration en région. Il faudra toutefois valider ce potentiel en regard tant du rayonnement que du rendement de ce projet.

D – Stratégie de coopération 2003–2010

1.0 Objectif de la stratégie de coopération et description générale

En cohérence avec la lecture faite des priorités et défis de développement du Maroc (partie IV) et des activités/actions du pays conséquentes avec les objectifs du Plan d'action pour l'Afrique, l'objectif général de la stratégie de coopération peut être formulé comme suit :

« Renforcer et consolider le régime de gouvernance au Maroc afin de favoriser l'augmentation du niveau actuel de sécurité humaine dans le cadre d'un processus de développement durable et équitable ».

Car l'analyse démontre que la plupart des problèmes de développement du Maroc ont un dénominateur commun : des lacunes touchant la gouvernance.

On parle plus précisément du besoin rencontré eu égard à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique et qui touche la capacité des hauts fonctionnaires et dirigeants au titre (i) de la planification stratégique, (ii) de l'orientation et du leadership, (iii) de la coordination et (iv) des communications.

Qui plus est, la stratégie de coopération met l'accent sur trois secteurs dans lesquels les autorités marocaines se sont engagées à opérer de profondes réformes générales pour aider les groupes vulnérables.

La nouvelle stratégie a été entérinée par les hautes instances marocaines. Celles-ci ont loué la justesse et la qualité de l'analyse, ainsi que notre capacité à mettre le doigt sur les grands problèmes de développement auxquels elles sont confrontées et à déterminer avec précision leurs points forts et les obstacles à surmonter pour régler ces problèmes. Elles accueillent avec satisfaction le désir du Canada de privilégier le renforcement des capacités comme moyen de consolider la gouvernance dans leur pays.

Tous reconnaissent l'envergure de la tâche et par conséquent l'ambition de la stratégie en regard des moyens à sa disposition. Mais le programme veut capitaliser sa connaissance des enjeux de développement du pays en misant sur des initiatives très bien ciblées et stratégiques qui mettront à profit un accompagnement canadien de très haute qualité et de haut niveau. On espère ainsi favoriser une utilisation optimisée des ressources – internes et provenant des bailleurs de fonds – déjà à la disposition du Maroc.

Afin de renforcer son efficacité, **la stratégie de coopération veillera au respect de deux grands principes d'intervention** : l'articulation d'une vision « programme » et le recours à une participation élargie et plus systématique.

La stratégie s'attachera à investir dans trois (3) priorités d'intervention : (1) l'éducation de base, (2) la formation professionnelle et (3) la participation citoyenne.

Deux dimensions transversales, l'égalité entre les sexes (ES) et le renforcement des capacités, imprégneront l'ensemble de la programmation.

Les actions seront principalement dirigées vers :

- (1) les structures nationales de coordination et de mise en œuvre de la politique publique ;
- (2) les institutions décentralisées ;
- (3) la société civile.

Une réserve d'environ 10 à 15% du budget sera allouée pour des actions jugées prioritaires par et pour le Maroc en complément à nos actions sectorielles. Une part de cette somme pourra ainsi être dirigée vers un appui à des réformes clefs pour la consolidation du régime de gouvernance et pour lesquelles l'expertise du Canada serait recherchée et viendrait s'inscrire en complément d'un effort multilatéral propre à garantir des retombées et un rayonnement appréciables. On pense ici à un appui ciblé à des petits projets pilotes appelés à jalonner la réforme de l'Administration publique et notamment à l'accompagnement des groupes de travail oeuvrant sur la décentralisation budgétaire et la gestion des ressources humaines dans un contexte de décentralisation/déconcentration.

Cette réserve budgétaire pourra également servir à appuyer la participation du Maroc dans des projets à portée et à caractère régional mis de l'avant par l'ACDI. De même, on pourra appuyer la participation du Maroc à la mise en œuvre du plan d'action pour l'Afrique, si cela est pertinent, et considérer des initiatives de coopération triangulaire ou tripartite⁶⁴ en destination de l'Afrique subsaharienne⁶⁵ ou du Proche/Moyen-Orient mettant à profit l'expertise du Maroc⁶⁶. Cela balisera peut-être ainsi la voie de la coopération future entre le Canada et le Maroc.

Enfin, un Cadre de mesure du rendement est actuellement en préparation. Tant par ses paramètres que par les modalités de suivi qui seront arrêtées avec la participation du Royaume du Maroc durant le cours de l'année 2003-2004, ce cadre se veut un outil de renforcement des capacités. L'articulation du cadre et le suivi qu'il permettra renforceront l'application de la gestion axée sur les résultats (GAR) non pas seulement dans les trois secteurs retenus, mais aussi au plan de la coordination inter-ministérielle.

2.0 Principes d'intervention

2.1 Une vision « programme »

L'articulation de la vision « *programme* » de la stratégie de coopération 2003-2010 pour la rendre conforme à la volonté de l'ACDI de rénover sa coopération et permettre une responsabilisation et un leadership accru du Maroc exige que l'on jette les bases d'un dialogue «*programme*» portant sur tout le cycle de programmation.

Comme le stipule un document de réflexion de la Direction générale des politiques^w sur l'importance des programmes, par opposition aux projets, pour augmenter l'impact développemental de l'aide au développement, l'ACDI devra être en mesure de réviser ses façons de faire pour être un meilleur catalyseur dans le processus de développement du pays partenaire. L'ACDI doit donc se donner les capacités de jouer un rôle stratégique accru.

En termes opérationnels, une telle démarche exigera une meilleure connaissance des enjeux, priorités et défis de développement du pays partenaire et une coordination plus soutenue (dialogue politique et suivi systématique, inscrit dans la continuité) tant avec les bailleurs de fonds qu'avec les partenaires du pays bénéficiaire. Aussi, cela met-il en exergue un besoin plus marqué pour des ressources humaines avec des compétences analytiques et stratégiques avérées et pour une proximité et donc une décentralisation des agents du programme. On parle ici de décentralisation au Maroc de plusieurs décisions, du renforcement et d'un élargissement de l'Unité d'appui au programme (UAP), de l'opportunité de bâtir sur des ressources humaines locales, notamment. S'en trouveront alors facilitées les innovations nécessaires pour adapter les anciennes procédures (budgétisation, reportage, suivi-évaluation, etc.) et approches de gestion/livraison de l'aide aux réalités d'un « **programme** » avec une orientation **stratégique ancrée dans les enjeux et priorités marocaines et qui mise sur le leadership et une plus grande responsabilisation et participation du pays partenaire.**

2.2 Le recours à une participation plus large et systématique

En accord avec la volonté de mettre en œuvre les conditions d'une plus grande participation et responsabilisation du Maroc, l'articulation de la programmation^x dans chacun des secteurs devra reposer sur une concertation avec tous les acteurs concernés : (i) les structures nationales de coordination et de mise en œuvre de la politique publique ; (ii) les institutions décentralisées ; (iii) la société civile ; (iv) les bailleurs de fonds. Elle devra également découler d'un consensus sur les principaux constats et enjeux de développement propres au secteur considéré.

Une telle participation se veut le corollaire d'une adhésion véritable et porte en elle les conditions d'un développement durable.

3.0 Priorités d'intervention

L'Éducation de base, la Formation professionnelle (FP) et la participation citoyenne sont les trois priorités d'intervention retenues dans la stratégie de coopération. Elles recevront toutes une part à peu près équivalente du budget. Pour chacune de ces trois priorités sont développés ci-dessous *le lien avec l'objectif de la stratégie de coopération et la stratégie régissant l'articulation de la programmation.*

- À noter que les enjeux et défis rattachés à ces priorités ont déjà fait l'objet d'une restitution préliminaire auprès des autorités marocaines en février 2002. Leur validation définitive a été réalisée en juin 2002.

3.1 Éducation de base

Il est évident qu'il existe dans la société marocaine une « demande » pour une éducation de base largement accessible. La Charte nationale de l'Éducation en constitue l'émanation la plus exhaustive. Et la très large adhésion manifestée à son endroit témoigne de la capacité du régime de gouvernance à

^wBolger, Joe « Emerging Program Focus : Striving for Greater Development Impact », Capacity Development - Occasional Series, ACDI, Mai 2000.

^x dans le programme et les axes et projets qui la sous-tendent.

traduire efficacement ce besoin en objectifs à atteindre. *Appuyer les autorités du Maroc à relever durablement les nombreux défis qui l'attendent en matière de généralisation de l'éducation de base, de rétention, de la réussite des enfants à l'école et de l'éradication de l'analphabétisme chez les 9-15 ans. contribuera donc de façon directe à consolider le système de gouvernance marocain.*

On peut raisonnablement penser que la satisfaction de cette demande permettra aussi de renforcer la gouvernance marocaine de façon indirecte :

- Des citoyens plus « instruits » sont aussi des citoyens mieux en mesure d'identifier et de mettre de l'avant d'autres demandes issues de leurs propres analyses de besoins ;
- Ces citoyens sont aussi plus indulgents devant les inévitables « lacunes » dans l'articulation et la mise en œuvre des décisions.

La nécessité de soutenir la dynamique de développement de l'éducation de base au Maroc ne doit cependant pas occulter les défis importants qu'il faudra relever au niveau du système et des stratégies de gouvernance.

Stratégie

L'ACDI a déjà signifié au Maroc son intention de poursuivre son appui au développement socio-économique, et de façon particulière dans le domaine de l'éducation de base, considéré d'ailleurs par l'État marocain comme une véritable urgence nationale pour la prochaine décennie. Les discussions préliminaires avec le Ministère de l'Éducation nationale (MEN) ont déjà permis l'identification d'une trentaine de créneaux potentiels.

Le choix définitif du créneau de coopération devrait porter sur celui qui s'avère répondre le plus à l'ensemble des critères suivants :

- s'inscrire dans les orientations, objectifs et leviers de la Charte Nationale d'Éducation et de Formation;
- associer les divers partenaires et/ou intervenants concernés par la problématique (gestion participative);
- privilégier une approche structurante (effet systémique) plutôt que des projets à portée exclusivement locale;
- correspondre aux priorités de développement du MEN;
- s'inscrire dans une volonté de coordination entre tous les opérateurs externes intervenant dans le créneau retenu;
- privilégier des processus d'aide, d'appui qui tendent à rendre les relations de tous ordres (professionnelles, organisationnelles, hommes-femmes, partenariales) plus fluides et plus efficaces;
- s'inscrire dans un leadership affiché par le MEN grâce à une responsabilisation des principaux acteurs et de l'unité « maître d'œuvre »;
- fournir un engagement, un appui et des efforts en complémentarité de ceux déployés par le MEN et les bailleurs de fonds impliqués dans le secteur;
- retenir une approche, un modèle et des processus qui peuvent être généralisés et qui visent un développement durable.

L'identification du ou des créneaux sur lesquels reposera l'articulation de la stratégie de coopération dans ce secteur sera précédée par des discussions sur les conditions critiques d'un investissement de l'ACDI. L'amorce de ces discussions est prévue au printemps 2002 et se déroulera en parallèle avec l'exercice de validation de la stratégie de coopération.

La vitesse de mise en place de ces investissements sera conditionnée par la capacité de l'ACDI et du Maroc à s'entendre sur les paramètres de succès d'une ou plusieurs interventions canadiennes dans ce secteur.

Une des ambitions de l'intervention considérée au titre de l'éducation de base est de baliser le terrain pour une participation des bailleurs de fonds. L'appui structurant considéré, par la mise en place d'une planification stratégique de la réforme en éducation de base et d'un cadre budgétaire à moyen terme^y, facilitera la prise en charge de certains volets par d'autres partenaires au développement du Maroc. Ceux-ci seront du reste mieux à même de s'inscrire dans un cadre inclusif favorisant la cohérence de toutes les actions. C'est en tout cas le souhait exprimé par la Banque mondiale et l'Union européenne^z.

3.2 Formation professionnelle

Une main d'œuvre qualifiée constitue l'une des clés du progrès économique et social d'un pays et donc de la consolidation de son régime de gouvernance. Cette affirmation est encore plus vraie en cette période où la compétence et l'innovation jouent un rôle fondamental dans le développement des sociétés.

Pour le Maroc, placé devant le défi du démantèlement graduel de ses barrières tarifaires au titre de l'AAUE, et confronté au chômage de ses jeunes, la formation professionnelle (FP) est au cœur de sa capacité d'adaptation. Elle joue sur la productivité de la main d'œuvre, ce qui en fait l'un des pivots de la mise à niveau de son économie et un important axe de sa stratégie de promotion de la PME^{aa}. Sans compter que la productivité de la main d'œuvre représente un incitatif à l'investissement et à l'établissement de firmes européennes ou autres en sol marocain. Pour en exploiter pleinement le potentiel, la FP devra en revanche (i) s'insérer dans une politique plus globale de gestion de la main d'œuvre et (ii) s'arrimer aux sources de croissance de l'économie marocaine.

Conscient du tremplin que lui offre la FP, le Maroc s'est attelé à sa ré-ingénierie. Il a adopté pour ce faire l'approche par compétences (APC). Les premières expériences dans la mise en œuvre de la restructuration de filières de formation sur la base de cette approche ont fait ressortir l'importance de bien préparer les divers intervenants à la mise en place de ce nouveau majeur du système de FP. Les premières expériences ont aussi convaincu les autorités responsables de la FP qu'il fallait donner des assises solides à ce mouvement de renouveau et surtout qu'il ne fallait rien précipiter vers une généralisation trop hâtive.

La ré-ingénierie de la FP requiert des expérimentations suffisamment réussies pour que celles-ci entraînent dans leur suite les groupes les plus réfractaires au changement. La ré-ingénierie requiert en outre que l'on sorte de la simple restructuration de filière de formation pour s'ouvrir aux autres transformations – réglementaires, administratives, structurelles - à apporter au système de FP pour l'amener à donner la pleine mesure d'un système organisé selon l'APC. Ces transformations apparaissent déjà indispensables à ceux et celles qui ont pris le virage de l'APC dans les centres de formation. Il reste maintenant à démontrer aux autres acteurs du système de FP la nécessité d'apporter ces changements.

Stratégie

Les constats et recommandations rattachés à la mise sur pied d'une intervention auprès du Département de la Formation professionnelle (DFP)^{bb} feront d'abord l'objet d'un séminaire avec tous les représentants du système de FP du Maroc. Cela permettra aux autorités marocaines et à l'ACDI de mesurer le degré d'engagement de chacun de ces intervenants pour faire évoluer le système de FP vers un système moderne capable de répondre aux besoins de la société marocaine et aux besoins des entreprises qui font face aux défis posés par l'ouverture des marchés.

^y NDLR : traduction proposée pour « Medium Term Expenditure Framework ».

^z Ces derniers suivent avec intérêt l'articulation de notre programmation dans ce secteur et se montrent très intéressés à s'investir dans ce que tous reconnaissent comme une réforme clef pour l'avenir du Maroc. L'effet d'entraînement potentiel d'une décision de ces deux très importants acteurs auprès d'autres partenaires au développement du Maroc pourraient amener l'engagement de ressources importantes au titre de la réforme en éducation de base.

^{aa} Livre blanc énonçant la nouvelle stratégie de promotion de la PME : *La Petite et moyenne entreprise, Moteur de la croissance économique*, Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires générales du Gouvernement, Décembre 2001.

^{bb} Au sein du ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle, du Développement social et de la Solidarité (MEFPDSS).

À la lumière de l'expérience et des conclusions de ce séminaire seront par la suite définis les paramètres d'une intervention stratégique auprès du DFP et du système de formation professionnelle. Cette intervention, par les expérimentations qu'elle appuiera, devrait permettre de :

- fournir aux autorités marocaines les instruments nécessaires pour asseoir solidement le renouveau de la FP ;
- planifier une généralisation de l'approche par compétences qui respectera le rythme du changement des intervenants ;
- apporter les innovations nécessaires au bon fonctionnement du système remodelé.

La programmation de l'ACDI dans le domaine de la Formation professionnelle veut exploiter les complémentarités avec l'appui des autres bailleurs de fonds. Ainsi l'action envisagée de l'Union européenne au titre de la réhabilitation des équipements des centres de formation à hauteur de 50 millions d'euros dans les secteurs du textiles/habillement, technologies de l'information et des télécommunications et des Industries mécaniques se trouvera complétée et renforcée par la ré-ingénierie des programmes de formation qu'appuiera le Canada dans ces trois filières. L'un et l'autre pourront ainsi générer des retombées démultipliées qui sans cette coordination échapperaient au Maroc.

3.3 Participation citoyenne

Le champ d'analyse rattachée à la participation citoyenne recoupe de nombreux secteurs. C'est ainsi qu'il comprend l'égalité Hommes-Femmes, le développement participatif/dialogue entre le gouvernement et les acteurs sociaux, le renforcement de la société civile. Il est très étroitement lié, dans le contexte du Maroc, à la réforme sur la déconcentration et la décentralisation, à l'ouverture démocratique et au foisonnement constaté dans le mouvement associatif ainsi qu'aux débats sur le statut juridique des femmes.

Des actions en vue d'y répondre portent toutes en elles la promesse de retombées appréciables sur la capacité du régime de gouvernance à satisfaire efficacement, durablement et équitablement les besoins et demandes de ses membres.

Les actions à envisager ne commandent pas en revanche la même envergure.

Stratégie

L'exercice de validation de la stratégie de coopération en mai 2002 se prêtera bien à des discussions sur l'opportunité :

➔ de retenir les trois axes ou thèmes stratégiques recommandés par la mission participation citoyenne :

- ❑ Égalité entre les sexes ;
- ❑ Renforcement du dialogue entre l'État et la Société civile ;
- ❑ Développement participatif.

➔ d'engager des pourparlers en vue de la planification des quatre (4) initiatives de développement proposées par la mission participation citoyenne :

- ❑ Un fonds décentralisé d'appui à l'Égalité entre les sexes (ES) ;
- ❑ Un projet d'appui à l'institutionnalisation de l'ES dans les politiques publiques ;
- ❑ Un programme de renforcement du dialogue entre l'État et la société civile ;
- ❑ Un projet d'appui au développement participatif, en accompagnement à la décentralisation/déconcentration dans une région.

➔ d'avaliser les six (6) principes directeurs appelés à régir l'articulation de la programmation dans ces trois axes :

- ❑ La systématisation du dialogue politique sur les thèmes précités en vue d'approfondir les connaissances mutuelles, partager les enseignements et les leçons tirées, maintenir à jour l'analyse de l'environnement stratégique dans lequel les interventions sont tenues d'opérer ;
- ❑ L'intégration de l'égalité entre les sexes (ES) comme axe transversal⁶⁷ à toute la stratégie de coopération (voir 4.1 ci-dessous) ;
- ❑ L'habilitation des partenaires marocains à intégrer un régime de gouvernance consolidé, à travers la construction de partenariats multiples (élu-e-s), société civile, secteur privé) et la participation des groupes marginalisés ;
- ❑ La pleine implication des décideurs gouvernementaux et des acteurs de la société civile dans la définition, la mise en œuvre et la mesure du rendement du programme ;
- ❑ Les potentialités du Maroc, notamment les capacités de ses ressources humaines représentent un atout à valoriser et à renforcer dans le cadre de la nouvelle programmation
- ❑ Une meilleure coordination avec les bailleurs de fonds impliqués dans les secteurs d'intervention.

Précisons, en rapport avec le dernier point, que l'ACDI a déjà eu de nombreux échanges avec les partenaires au développement du Maroc présent dans ce champs d'activités afin d'exploiter les synergies potentielles. Cet effort se poursuit et l'articulation de la programmation dans ce secteur se fera en complément, notamment, des programmations de l'UNIFEM, du FNUAP, de la GTZ, de l'USAID et de la Banque mondiale.

4.0 Thèmes transversaux

4.1 Égalité entre les sexes

Le traitement et l'importance accordés aux questions de l'égalité Hommes-femmes dans le programme sont conséquents avec le constat que cette problématique est au cœur des enjeux et défis de développement du Maroc et de la consolidation de son régime de gouvernance. C'est ainsi que la stratégie de coopération 2003-2010 de l'ACDI pour le Maroc inscrit à sa stratégie et dans les axes/projets qui le composent des mesures d'accompagnement et des résultats spécifiques au titre de cette problématique.

L'articulation des mesures, des stratégies, des projets et du dialogue politique sur cette question sera modulée dans le temps et dans sa portée pour tenir compte de la vitesse et de la profondeur de l'engagement de nos partenaires. L'accompagnement sera ainsi conséquent à la volonté politique manifestée. À cet égard, les élections de septembre 2002 et les mesures qui suivront seront l'occasion de voir la forme et l'envergure des actions que le Gouvernement entend donner à ce chapitre. Prévoit-il, par exemple, rehausser le statut du Ministère de la condition féminine pour en faire un ministère à part entière plutôt qu'un ministère délégué comme c'est le cas actuellement ? Il faudra suivre ces questions et il appartiendra au pupitre du Maroc, de pair avec les partenaires marocains, de mesurer l'opportunité d'accompagner les mesures prometteuses et d'évaluer le meilleur moyen d'arrimer la stratégie de coopération aux ouvertures pratiquées et aux réformes qui en découleront.

4.2 Renforcement des capacités⁶⁸

La notion de « Renforcement des capacités » figure au centre de l'orientation stratégique privilégiée dans la stratégie de coopération. Le renforcement des capacités s'y envisage à la fois comme un moyen et une fin dans la voie de la consolidation du régime de gouvernance.

Trois types d'effets seront recherchés dans la stratégie de coopération au titre du Renforcement des capacités^{cc}. On compte d'abord les capacités techniques en rapport avec la formation et l'assistance technique. Viennent ensuite les capacités plus indirectes ou à long terme en référence à la performance

^{cc} Lavergne, Réal, Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness : A Reference Paper for CIDA Officers Engaged in Capacity Development and Program-Based Approaches such as SWAps. CIDA Policy Branch, Draft, March 02 2002.

organisationnelle^{dd} ou aux changements de comportement d'un groupe cible. Le troisième et dernier type de capacités se rattache aux « capacités structurantes essentielles^{ee} ».

Ces dernières capacités sont les plus intangibles et peut-être les plus importantes que s'emploiera à renforcer l'ACDI au Maroc. Elles réfèrent aux compétences de même qu'à l'expérience et la créativité, la cohésion sociale, le capital social, les valeurs et motivations, les coutumes et traditions, la culture institutionnelle, etc. Il en découle des stratégies d'intervention sectorielles axées sur l'amélioration des aptitudes à reconnaître et relever d'une manière durable les défis du développement. L'accompagnement peut ainsi viser le renforcement des capacités à

- définir les enjeux et s'entendre sur les buts ou mandats à réaliser ;
- gérer et résoudre les conflits ;
- formuler des stratégies, établir des plans et les mettre en œuvre ;
- acquérir et mobiliser des ressources ;
- actualiser constamment ses compétences et ses façons de voir ;
- établir des rapports d'entraide avec d'autres parties ;
- évaluer les résultats et faire les rectifications nécessaires ;
- aborder les nouveaux défis de façon proactive, en modifiant en conséquence programmes d'action, approches et stratégies.

Il importe de mentionner que les capacités ne peuvent pas être « dispensées » d'une quelconque façon. L'ACDI ne peut qu'**accompagner les partenaires** dans l'expérimentation et la mise en pratique des capacités que ces derniers s'efforceront de développer et d'acquérir.

5.0 Budget du programme

Le chiffre indicatif de planification pour le Maroc laisse présager une enveloppe globale ne dépassant pas 40 millions de dollars canadiens sur la période 2003-2007.

6.0 Analyse du risque pays

Une des particularités du modèle d'analyse adopté dans la stratégie de coopération pour faire le diagnostic du pays réside dans sa capacité à tenir compte du risque de manière dynamique. On tente en effet de construire une compréhension des facteurs de risque et des tendances lourdes qui se dégagent. Selon ce modèle le risque est une conséquence d'un dysfonctionnement du régime de gouvernance. D'où l'accent mis sur le diagnostic de la gouvernance.

Cette analyse pointe aussi vers des actions de renforcement et de « *Governance building* » favorisant un développement plus équitable, durable et générateur d'une sécurité humaine accrue. La stratégie de coopération 2003-2010 fait état de trois axes d'intervention prioritaires et conséquents avec la volonté de consolider le régime de gouvernance et donc de réduire le risque. **On peut ainsi affirmer que l'analyse de risque imprègne toute la stratégie et y est sous-jacente.**

Le modèle prend ainsi ses distances avec l'analyse de risque traditionnelle. Ce dernier type d'analyse, qui s'étaye sur des scénarios couplés avec une estimation des probabilités de réalisation, est plus statique, dans la mesure où elle fait état d'une situation sans nécessairement offrir de points d'ancrage pour réduire le risque.

^{dd} En rapport avec sa viabilité financière, économique et organisationnelle/institutionnelle, sa pertinence, sa représentativité et son efficacité.

^{ee} NDLR : traduction privilégiée pour la notion de « Core capacities ».

Conclusion

À partir de la crédibilité du Maroc dans le discours sur la paix au Proche-Orient, en passant par sa capacité à jouer un rôle dans le développement de l'Afrique, et tel que confirmé par son engagement à mettre en place des réformes importantes, le Maroc offre de nombreux arguments justifiant le maintien et même l'augmentation de la présence des bailleurs de fonds sur son territoire.

Pays marqué par une profonde cassure, il ne s'attaque pas moins courageusement et lucidement aux facteurs qui en sont à la base. Il n'épargne rien. Le pays est un véritable chantier de réformes et l'engagement politique en vue de réduction des inégalités sociales est affirmé. Le Maroc a pris les rennes de son développement. Il n'en est pas moins demandeur d'un savoir-faire et d'un soutien des bailleurs de fonds en vue de l'appuyer dans l'édification et la mise en place des conditions d'un développement durable, équitable et générateur d'une paix et d'une sécurité humaine accrue.

Dans cette perspective, la performance de son régime de gouvernance, même si ce dernier poursuit un processus d'édification et de modernisation, est garante de retombées appréciables en aval de l'intervention des partenaires du Maroc, telles que nous l'enseignent les leçons tirées en vue d'une plus grande efficacité de l'aide publique au développement. Les bases sur lesquelles reposent le régime de gouvernance marocain permettent la mise en place d'approches de développement nouvelles reposant sur une plus grande responsabilisation du pays. Pour l'ACDI et le Maroc, c'est l'occasion jeter les balises et de mettre en place les conditions d'une véritable vision « programme ».

La stratégie de coopération 2003-2010 de l'ACDI, tant par les actions envisagées en matière d'Éducation de base, de Formation professionnelle et de participation citoyenne que par les principes qui la sous-tendent est au carrefour des nouvelles orientations stratégiques de l'ACDI et des priorités marocaines. Les retombées de cette stratégie au titre du renforcement des capacités du régime de gouvernance marocain envers un développement équitable, durable et générateur d'une sécurité humaine accrue sont du reste au cœur des principes et de l'esprit du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et viennent en renforcer la cohérence en regard des objectifs de développement pour le millénaire.

¹ Cette analyse s’est employée à creuser les trois grandes composantes d’un régime de gouvernance articulées autour d’une boucle itérative. Des demandes sont canalisées vers des structures responsables de les recevoir, de les traiter et de les réguler. Ces structures sont dépendantes d’un processus qui régit la prise de décision et sa mise en œuvre.

² Le pupitre du Maroc a ainsi rencontré l’agent de liaison de la direction générale des Politiques chargé de voir au respect des lignes directrices régissant la préparation des cadres de programmation en vue de lui exposer la démarche et recueillir ses recommandations.

³ Une première ronde de consultation a été tenue le 9 janvier 2002. La liste des participants est jointe à l’annexe 4. Une deuxième et dernière ronde est prévue à l’automne 2002.

⁴ Nous tenons à souligner l’apport de

- Daniel Arsenault, agent de liaison de la DG des Politiques chargé de voir au respect des lignes directrices en matière d’élaboration de cadre de programmation
- John Morris, Conseiller principal, formation à distance, DG des Politiques.
- Barbara McIlveen, Conseillère principale, éducation de base, DG des Politiques
- Maysa Jalbout, Conseillère en éducation, DG des politiques

dans les réflexions sous-tendant l’exercice d’actualisation.

⁵ Nous sommes reconnaissants de l’apport de Norman Cook, Directeur Initiatives spéciales, Monica Vadeboncoeur, agent de programme à la Coopération industrielle et Nathalie O’Neil de la Coopération institutionnelle tant dans l’identification de partenaires canadiens intéressés au Maroc que pour leurs avis sur l’Actualisation de la stratégie de coopération.

⁶ Notamment, nous voulons remercier Wendy Lawrence et Joëlle Barbeau-Coldevin pour leur contribution au titre de l’égalité entre les sexes.

⁷ Des consultations étendues furent tenues avec la Banque mondiale, l’Union européenne, l’UNICEF, l’USAID et la France, notamment. Des rencontres à caractère plus sectoriel ont également eu lieu avec la GTZ, le FNUAP, le PNUD, l’UNIFEM, le PAM, l’UNESCO et l’Espagne.

⁸ Il s’agit d’une ébauche qui devra être discutée et validée avec le partenaire marocain au printemps 2002. La préparation de la version définitive de la stratégie de coopération, comprenant les résultats escomptés du programme et le cadre de mesure de rendement, y est subordonnée.

⁹ La langue française est l’un des vecteurs de la politique étrangère marocaine, comme le démontre les ententes administratives qu’elle a signées avec le Québec.

¹⁰ Sa politique étrangère se caractérise par un dosage judicieux entre une solidarité indéfectible avec le monde arabe, par exemple avec les populations palestiniennes et irakiennes, tout en maintenant une politique d’ouverture et de dialogue, dont en particulier avec Israël et ses alliés. Cette modération ne signifie pas en revanche apathie et ne saurait être prise pour acquis. En témoigne justement la manifestation pro-palestinienne en mars 2002 qui a vu plus d’un million de personnes descendre dans la rue.

¹¹ Dans cette tradition, le Canada et le Maroc ont participé à plusieurs missions de maintien de la paix et ont collaboré sur plusieurs dossiers lors du dernier mandat du Canada au Conseil de sécurité. Nous avons notamment collaboré au sein du groupe de travail sur les réfugiés palestiniens.

¹² Le Canada occupe une position de leader parmi les sociétés ouvertes, avancées, qui ont de plus en plus d’influence dans le monde alors que le pouvoir mondial se disperse et se définit de plus en plus en termes économiques.

¹³ Sur la question du Sahara occidental et du Proche-Orient, notamment.

¹⁴ Des cinq pays du Maghreb, c’est le Maroc qui compte le plus de ressortissants au Canada, alors que la communauté marocaine vivant au Canada est estimée à plus 60 000 personnes.

¹⁵ Dans le but de perfectionner et d’optimiser son apport dans ce domaine, le Maroc a commencé à partir de 1995 à orienter son action vers la réalisation de micro-projets, à caractère socio-économique, dans des secteurs ciblés,

intéressant directement les populations les plus vulnérables (construction d'écoles, de dispensaires, adduction d'eau et petite hydraulique villageoise).

Cette politique a été poursuivie en 2000 puisque le Maroc a accordé à quelques 21 pays d'Afrique subsaharienne une enveloppe globale d'aide au développement, étalée sur 4 ans, de près de 40 millions de DHS¹⁵. Plusieurs projets financés dans ce cadre ont déjà été réalisés. Sa Majesté le Roi Mohammed VI a aussi annoncé en avril 2000, à l'occasion de la tenue au Caire du 1er sommet Afrique/Europe, la décision du Maroc d'annuler ses dettes envers les pays africains. Cette mesure concerne les 33 PMA d'Afrique, plus le Sénégal. De même, le Maroc annoncé l'ouverture du Marché marocain, sans paiement des frais de douane, aux produits exportés par ces pays. Enfin, en complément à sa politique de coopération bilatérale, et en témoignage de sa solidarité agissante avec l'Afrique, le Maroc a également répondu favorablement à de nombreuses demandes d'aides humanitaires provenant de pays subsahariens affectés par des catastrophes naturelles.

¹⁶ C'est sous l'égide du roi du Maroc que Lansana Conté (Guinée) et Charles Taylor (Libéria) se sont parlé en février 2002 à Rabat devant le président Kabbah (Sierra Leone), dans le but d'essayer de trouver un terrain d'entente pour assurer la paix ou à tout le moins, une trêve dans le cadre des conflits dans le bassin du Fleuve Mano

¹⁷ Le savoir-faire développé par le Maroc et son expertise, assez riche, dans plusieurs domaines de la connaissance, le rendent particulièrement utile pour l'Afrique. Il peut fournir au continent certains services ou certains inputs de même qualité (que les pays industrialisés) et de moindre coût que les pays du Nord.

¹⁸ Le rapprochement du Sénégal avec le Maroc lui a permis de mieux s'introduire dans les pays du Golfe et en Arabie Saoudite, notamment. Les princes wahhabites ce sont montré épatés par ce responsable, marié à une Européenne, qui a connu diversement la prison et la députation et les postes ministériels sans jamais faillir à son devoir religieux puisqu'il s'est rendu dix fois à la Mecque.

¹⁹ Le démarrage au Maroc, le 08 avril 2002, de la tournée de médiation du Secrétaire d'État américain, Colin Powell, sur le conflit israélo-palestinien est assez significative du rôle et de la volonté du nouveau Roi. Le fait d'avoir pu aussi y rencontrer à Casablanca le Prince héritier Abdullah d'Arabie saoudite, qui y maintient une résidence secondaire, vient conforter cette analyse.

²⁰ C'est qu'un constat, fort de toute une série de recherches empiriques sur la gouvernance et son diagnostic, s'impose avec de plus en plus de force au sein de la communauté scientifique : il y a une étroite corrélation entre développement et amélioration de la gouvernance. Ce constat vaut tant au niveau national qu'aux niveaux infra-nationaux. Autrement dit, il s'applique à la gouvernance d'un pays mais aussi à ses paliers intermédiaires, comme les provinces, les régions, les villes et autres formes d'administrations locales.

Autre avantage ou conséquence de la consolidation du régime de gouvernance : les retombées en termes de sécurité humaine. Car sans la capacité d'une société ou d'un pays à prendre réellement en mains ses destinées et le bien-être du plus grand nombre de ses citoyens, il ne saurait y avoir de véritable sécurité, pas plus la sécurité physique des personnes que celles qui ont pour nom sécurité alimentaire, sécurité culturelle, sécurité environnementale, sécurité médicale et ainsi de suite.

²¹ Du fait de la marge d'erreur significative inhérente à toute démarche de ce genre, les analystes préfèrent procéder par grands regroupements. Ainsi proposent-ils de regrouper les classements individuels en quartiles selon leur rang relatif aux autres pays considérés par l'analyse. Le premier quartile regroupe les pays dont les performances se classent parmi les premiers 25 %, le deuxième celui dont les classements se situent entre 26 et 50 %, et ainsi de suite.

²² Le système de gouvernance marocain ne souffre d'aucun « trou ». L'espace politique, religieux, économique et social y est entièrement occupé par de nombreux acteurs et institutions, et cela depuis fort longtemps. Contrairement à l'Algérie par exemple, la scène religieuse et politique marocaine n'est jamais disparue sous le double impact d'une guerre d'indépendance et d'une dictature militaro-partisane qui, comme ce fut le cas dans le pays voisin, aurait fait le vide autour d'elle. Même durant les années de plomb et aux pires jours de l'autoritarisme royal, des partis et des associations à vocation politiques ont continué d'exister de façon autonome au Maroc. De même, le statut du Roi comme Commandeur des Croyants a toujours fait en sorte d'empêcher l'émergence d'un discours religieux prétendant « ramener » la religion à la tête de l'État. Celle-ci ne l'a jamais quitté.

La contrepartie de cette pleine et entière occupation de l'espace marocain se trouve dans la difficulté énorme de « faire bouger » les choses. Le Maroc demeure un système où le poids de l'inertie est considérable. Les projets de réformes politiques s'y heurtent nécessairement à des rigidités économiques et toute volonté de faire progresser

l'environnement social doit tenir compte des contraintes religieuses qui elles-mêmes sont à la remorque de facteurs politiques.

²³ L'année 2002 s'annonce à cet égard difficile. Le ralentissement économique risque fort de ralentir le programme de privatisation. Combiné à la pression à la hausse sur les dépenses dans une année électorale il s'ensuivra à coup sur une détérioration du déficit budgétaire et une diminution du budget d'investissement. On note à cet égard que le budget 2001 a entraîné dans son sillage une détérioration de la structure des dépenses publiques et davantage de rigidités budgétaires. C'est ainsi que la masse salariale a poursuivi sa hausse et atteint maintenant 12,2 % du PIB : l'année 2001 a vu la création de 12 000 nouveaux emplois en plus de la régularisation de 4000 employés temporaires vers un statut d'employé permanent, sans compter l'augmentation réelle du salaire des employés. C'est contraire à la diminution vers l'objectif de 9 à 9,5 % anticipée dans le plan quinquennal.

On peut aussi penser qu'il sera difficile au Gouvernement de rencontrer les autres cibles fixées et recensées dans les discussions avec le FMI au titre de l'Article IV. À ce titre le budget 2002 se voulait un test de la gestion fiscale du gouvernement. Il devait normalement annoncer une réduction significative (2 à 2,5 %) du déficit budgétaire pour contrer la tendance à la baisse des revenus de l'État depuis 1999 et (b) signaler l'intention résolue des autorités à poursuivre la consolidation fiscale entreprise. Sur le plan des revenus, les efforts devaient toucher : (i) élimination des exemptions fiscales discrétionnaires ; (ii) révision de la TVA par l'élargissement de la base de taxation et la diminution du nombre de taux ; (iii) l'harmonisation de la taxation sur les produits pétroliers.

²⁴ Le Maroc est placé devant une occasion unique. Les acquis qui se dégagent des mesures de stabilisation macroéconomiques entreprises (faible inflation, réduction des ratios de dettes, renforcement des réserves extérieures) et le progrès accompli dans les réformes structurelles sont autant de facteurs qui, s'ils sont mis à profit correctement, permettront de relancer efficacement la croissance.

²⁵ Bien que la croissance économique soit essentielle à la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la composition et du ciblage de la dépense publique aura lui aussi un impact sur les niveaux de pauvreté. Les mesures en faveur de l'accès à l'éducation pour tous, et l'assurance médicale pour les pauvres sont à cet effet bienvenues. Ces aspects seront couverts par la revue des dépenses publiques qu'a demandée le Maroc et que conduira la Banque ce printemps.

²⁶ Le Dirham (DH) s'est apprécié par un facteur de 22% depuis 10 ans. Plus particulièrement, il s'est apprécié (nominalement) face à l'Euro depuis deux ans, alors que 2/3 des exportations marocaines ont pour destination l'Europe. Tout le monde a donc félicité la dépréciation de 5% du DH, qui améliore la compétitivité des biens et services marocains. En résumé, la poursuite d'une politique de taux de change fixe a réduit la compétitivité des biens marocains. C'est pourquoi le FMI encourage le Maroc à poursuivre une politique de taux de change flexible visant à maintenir un taux de change réel stable.

²⁷ L'accélération des réformes structurelles passe, selon le FMI, par : (i) la réduction de la taille de la fonction publique ; (ii) l'adoption du code du travail ; (iii) le renforcement des tribunaux commerciaux ; (iv) la libéralisation accentuée des prix agricoles couplé à l'élimination des subventions (céréales, sucre, huiles végétales) ; (v) la libéralisation du commerce en lien avec les mesures suggérées par la mise en œuvre de l'AAUE.

²⁸ L'investissement privé affichait une croissance de 1,5 % dans les années 90 (6 % dans les années 80) : négatif dans la première moitié des années 90 il a repris nettement dans la seconde moitié.

²⁹ Aucun autre pays africain ne connaît de tels renversements de performance : d'une croissance à 8% ou même 10 % une année il peut connaître une croissance négative (-2 %) quelques mois plus tard.

³⁰ La faible croissance notée dans les années 90 est attribuable pour moitié aux sécheresses plus nombreuses que lors de la décennie précédente. Mais pour l'autre moitié, c'est le résultat d'un déclin/ralentissement de la croissance hors du secteur agricole (de 3,9 % dans les années 80 cette croissance a été ramené à 3,2 % dans les années 90).

³¹ La croissance hors du secteur agricole s'est maintenue à 3,2 % dans les années 90 (en baisse par rapport à la décennie précédente), ce qui est insuffisant pour absorber l'accroissement de la main d'œuvre urbaine qui est lui de 3,5 % par année. Qui plus est, l'appréciation réelle du taux de change et des taux d'intérêts faibles ont diminué le coût du capital, ce qui a favorisé une substitution de la main d'œuvre par le capital, ce qui vient rajouter au problème. Cela entraîne une augmentation de la productivité, mais au détriment de la création d'emploi.

³² À peine 15 % des diplômés universitaires marocains des 15 dernières années – certains suggèrent que le pourcentage n'atteint pas 10 % pour les femmes – ont trouvé des emplois dans des entreprises du secteur privé. Le reste s'est réparti à peu près également entre le chômage, une vie de petits boulots et des emplois dans une administration publique qui n'a jamais cessé d'être l'employeur de premier et de dernier recours. Déjà on ne compte plus les manifestations de diplômés chômeurs et dans la mesure où les portes de l'Europe ou de l'Amérique du Nord vont se fermer suite au ralentissement économique, il est à prévoir que ces manifestations d'impatience et de désespoir vont se multiplier.

Cette situation n'est pas particulière au Maroc et tous les pays de la sous-région font face à la même situation. Au Maroc, les sureffectifs de la fonction publique permettent de plus en plus difficilement à l'État d'absorber les nouveaux diplômés (même ceux dont il aurait grandement besoin). À cela s'ajoute le fait que les anciennes entreprises publiques, aujourd'hui privatisées, n'ont pas encore pris la relève.

³³ Par leur formation universitaire, les terroristes impliqués dans les événements du 11 septembre 2001 ont contribué à une prise de conscience sur l'importance d'intégrer les jeunes issus du système d'éducation dans des emplois avec un minimum de mobilité verticale. Cela en dépit du fait que le lien entre le chômage des diplômés et le radicalisme islamique est loin d'être démontré. On voit mal en effet comment une République islamiste « pure et dure » pourrait remédier à ce chômage. Cela dit, la conviction de l'existence d'un tel lien est aujourd'hui à ce point répandue qu'elle peut susciter des réactions perverses comme celui de la fonctionnarisation à rabais des chômeurs. Or comme la fonction publique a toujours été l'employeur de premier et de dernier recours au Maroc c'est un risque réel, qui viendrait affaiblir l'économie marocaine.

³⁴ Aucune évaluation n'a été véritablement faite des retombées du premier accord en particulier au chapitre du développement agricole et rural où les investissements ont été massifs pour des résultats mitigés. La décision d'orienter le Maroc vers une industrie textile à faible valeur ajoutée aurait aussi mérité un regard critique, car les bas salaires marocains ne sont déjà plus un argument de vente convaincant pour les investisseurs. Ensuite, indépendamment des raisons retenues, le nouvel accord prévoit une ouverture totale des frontières marocaines aux produits industriels européens avec des diminutions de 10% par année sur les taxes douanières jusqu'en 2010. Non seulement les 200 000 emplois du secteur des textiles risque-t-il d'en faire les frais, mais il en va aussi de la petite industrie automobile, des matériaux électroniques (transistors) et des fertilisants.

Les possibilités du Maroc de contrecarrer ces effets sont limitées, voire inexistantes. Il est en effet difficile d'imaginer un nouveau gouvernement marocain avec les reins politiques assez solides pour imposer une restructuration significative du secteur industriel. On voit mal aussi quelle autre stratégie pourrait être adoptée. Outre la traditionnelle proposition d'une industrie textile haute de gamme, peu de pistes s'offrent.

³⁵ Toute augmentation rapide de la pauvreté fait courir un risque au régime de gouvernance. Cela dit, et contrairement à l'impression générale, la pauvreté d'une population ne représente pas, en soi, une menace. Elle ne constitue pas non plus une sorte de « terreau magique » propice à l'éclosion de réactions violentes. Mais une pauvreté qui s'affiche comme telle est nécessairement le signe d'un certain dysfonctionnement dans le régime de gouvernance du pays. Si ce régime est perçu comme incapable de satisfaire les besoins et les demandes d'une grande partie de sa population, des demandes qui sont relayées (et non occultées) par les institutions et qui débouchent sur des décisions (ou des non-décisions) susceptibles à leur tour d'aggraver la situation, alors le degré de vulnérabilité est nécessairement amené à croître de façon exponentielle. Ce jugement doit toutefois être tempéré dans le cas du Maroc en raison de : (i) de l'absence d'une alternative crédible dans l'orientation et l'organisation du régime de gouvernance ; (ii) de la nature très généralisée de la pauvreté : celle-ci touche l'ensemble de la population et non des groupes ciblés ; (iii) du rôle du Roi et de son engagement dans la lutte contre la pauvreté.

³⁶ Dans les villes, le logement constitue le problème « fondamental », même si, paradoxalement, on en parle peu. L'abandon des politiques de logement social, la dégradation des milieux habités, l'augmentation des loyers, tout concourt pour faire du logement une question explosive.

³⁷ Selon des analyses portant sur plusieurs pays, ceux qui investissent dans l'éducation des filles jouissent de taux de croissance économique plus élevés. Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001, page 140.

³⁸ On pourra se surprendre à première vue de voir ici incluse les relations extérieures dans l'analyse des besoins. L'explication est en revanche vite trouvée. Car parmi les « clients » du régime de gouvernance marocain ne compte-t-on pas les pays avec lesquels il entretient des relations (commerciales, politiques et autres).

³⁹ Par son influence sur l'hebdomadaire Jeune Afrique, notamment.

⁴⁰ Voyons quelques raisons à l'appui de ce jugement : (i) au chapitre des textes de lois (et des décrets d'application), l'essentiel du travail semble avoir été accompli ; (ii) le Maroc compte plusieurs associations de défenses des droits de la personne, reconnues au niveau national, des associations régionales et spécialisées ; (iii) les organisations internationales de défense des droits (Amnesty International) sont présentes et très actives au Maroc ; (iv) après un départ plutôt lent, le Barreau marocain s'est activement impliqué dans la défense des droits ; (v) plusieurs ministres et responsables politiques ont des responsabilités en matière de défense des droits et l'efficacité de leur travail est devenue un objet de débat politique et partisan ; (vi) une concurrence s'est établie entre le pouvoir royal et le gouvernement pour la promotion et la défense des droits, le Roi disposant de son propre Conseil ; (vii) l'activisme et l'ouverture des médias en matière d'abus, surtout de la part des policiers, est devenu un élément de la culture publique ; (viii) des membres des forces de l'ordre sont régulièrement mis en accusation et même condamnés pour des implications dans des morts violentes suspectes (principalement de prisonniers) ; (ix) des compensations ont été accordées, et même payées, à d'anciens prisonniers politiques ou aux membres de leurs familles ; (x) le Maroc a signé et semble vouloir appliquer les grands traités internationaux qu'il a signés ; (xi) l'existence de l'ancien bagne de Tazmamart a enfin été reconnue officiellement et d'anciens prisonniers ont pu y tenir une cérémonie commémorative.

⁴¹ Peu de parlementaires (sauf les Islamistes) prennent leur rôle au sérieux. De l'avis de tous les observateurs, la qualité des lois votées (lorsqu'elles le sont) laisse considérablement à désirer. Les débats de l'Assemblée sont à peu près inexistantes et (encore une fois) sauf pour les Islamistes bien peu de parlementaires semblent prendre goût au jeu parlementaire. Une fois les projets de lois soumis à l'Assemblée, il n'existe aucune procédure permettant de prendre le pouls de l'opinion publique et d'ajuster les propositions. La contribution de la Deuxième Chambre demeure obscure : les notables et les conservateurs semblent l'utiliser pour retarder le rythme des propositions.

⁴² Le débat, au Maroc porte plutôt sur les avantages et les inconvénients de la « mécanique » électorale et en l'occurrence sur son mode de scrutin. Or chaque mode de scrutin fait valoir des coûts et des bénéfices. Le scrutin de liste ne fait pas exception. Il favorise les représentants en place et donc les candidats vedettes de chacun des partis. On peut donc parler de continuité et de professionnalisation des candidats qui se voient ainsi assurés d'une ré-élection. On court en revanche le risque, surtout en l'absence de règles précises sur le renouvellement des têtes d'affiches et la présence obligatoire des femmes, d'un certain immobilisme, faute de permettre l'émergence d'une nouvelle génération aux postes de commandes.

⁴³ Au chapitre de l'action gouvernementale et de la formulation de politiques publiques, il est clair que les partis politiques marocains rencontrent d'énormes difficultés. Le fait d'avoir été confinés dans un rôle gouvernemental secondaire pour ce qui est des partis de la mouvance nationaliste et dans un rôle d'opposition stérile pour ce qui est des partis actuellement au pouvoir expliquent en bonne partie les difficultés actuelles des uns et des autres. De plus, les partis marocains, une fois rendus au pouvoir (ou dans l'opposition « officielle », doivent opérer dans un espace politique tellement restreint qu'on imagine mal des partis occidentaux tirant leur épingle du jeu s'ils avaient à travailler dans des situations similaires.

⁴⁴ Notamment : (i) des espaces entiers sont peu valorisés tandis qu'une concentration systématique des activités et des populations sur la bande côtière centrale provoque des conflits croissants sur l'utilisation des sols ; (ii) la ressource en eau est très inégalement répartie et les faibles pluies des dernières années ont augmenté le nombre de territoires à risque ; (iii) la relance des investissements et des activités dans des secteurs reliés à une première transformation exige des territoires bien aménagés et équipés en termes d'infrastructures ; (iv) le peu d'attention apporté au développement durable menace à court terme à la fois l'agriculture et le tourisme tous deux impliqués dans une fuite en avant néfaste ; (v) la croissance non-maîtrisée des villes a induit des coûts économiques et sociaux élevés ; (vi) la question du Nord demeure entière et la seule politique de désenclavement ne suffira pas.

⁴⁵ Il exige une implication de plusieurs acteurs du Gouvernement et de la société civile, la constitution de données différenciées par sexe dans tous les secteurs, des analyses qualitatives approfondies, un système de mesure du rendement annuel, une stratégie de consultation publique, un programme d'éducation à l'égalité, un suivi budgétaire et la diffusion de résultats.

⁴⁶ Le mouvement associatif marocain vit actuellement une effervescence sans pareil en Afrique. Rare sont les sociétés africaines avec des associations aussi nombreuses, et ce dans toutes les sphères d'activités.

⁴⁷ En s'érigeant en forum pour la promotion et l'articulation de besoins, autrement sans véritable représentation sur la scène publique, le mouvement associatif leur donne une visibilité et maintient l'attention sur elles. Cela permet entre autres aux partis politiques et aux médias de mieux jouer leur rôle.

⁴⁸ À cet égard, un appui envers la résorption des points de tensions suivants pourrait être considéré :

- L'absence d'une reconnaissance juridique adéquate, à travers la réforme de la loi sur les associations, réfère sans aucun doute à la principale vulnérabilité de la société civile ;
- Les difficultés à mettre en place des structures internes démocratiques ;
- Les carences des associations au chapitre de la décentralisation ;
- Le non-renouvellement des militants et l'absence croissante des jeunes.

⁴⁹ Le Nord du Maroc et son organisation autour de cercles mafieux et du commerce de la drogue en constitue un exemple éloquent.

⁵⁰ La réforme de la Moudawana n'est qu'un aspect de la question de la place et des droits des femmes dans la société marocaine. Les chiffres sur l'analphabétisme, l'éducation et l'espérance de vie sont là pour rappeler que le scandale et la détresse dépasse largement le Code de la famille (ce qui ne signifie pas que l'on perde son temps en s'en occupant). Que le régime de gouvernance marocain n'arrive pas à intégrer des amendements à son code de la famille est une chose, qu'il soit incapable de rencontrer les besoins fondamentaux de 30 % (les femmes en milieu rural) de sa population en est une autre. Cela met en cause la capacité même du régime de gouvernance à fonctionner adéquatement.

⁵¹ Le foisonnement de groupes de pilotage touchant les différentes composantes de la réforme de la décentralisation/déconcentration témoigne d'une volonté politique indéniable. À l'instar, la Charte nationale de l'Éducation et de la formation s'enrichie de l'adhésion unanime, quant à ces objectifs, de toute la population marocaine.

⁵² En l'occurrence, nombre des initiatives répertoriées au titre de la réforme sur la décentralisation/ déconcentration empruntent très fortement – le contraire eu surpris - au « modèle » français en matière de culture et de réforme administrative. Ce qui ne diminue en rien l'appétit des Marocains pour un apport culturel différent et nord-américain en particulier. Ainsi, on pourrait sans doute imaginer un appui complémentaire axé sur les thèmes suivants :

- Coordination et concertation inter-ministérielle et inter-départementale
- Gestion par objectifs et résultats
- Consultation publique
- Concertation et partenariats publics-privés
- Imputabilité budgétaire

⁵³ À cet égard, on notera que la mission Éducation de base de l'ACDI conduite en janvier-février 2002 faisait de l'opérationnalisation effective d'un plan de mise en œuvre des réformes prévues dans la Charte de l'Éducation et de la formation une condition critique au financement de l'ACDI dans ce secteur.

⁵⁴ À l'origine du mot magasin, « *le Makhzen* » fait référence à un système de contrôle, normalement placé sous l'autorité du Palais, mais dont les jeux d'influence seraient complexes et parfois imprévisibles. Il est toutefois difficile de dégager la réalité de la fiction en regard de cette « institution », si l'on peut dire.

⁵⁵ Cette corruption met en péril le régime de gouvernance marocain de multiples façons, au point où l'on peut parler d'un risque important :

- La généralisation de la corruption, véritable taxe à l'activité économique, constitue un frein sérieux pour les investisseurs étrangers qui la perçoivent de plus en plus comme une barrière non tarifaire qui fait du Maroc un pays à la fois coûteux et compliqué.
- Une corruption généralisée à tous les échelons de l'appareil décisionnel et administratif rend à peu près impossible toute velléité de réforme de la fonction publique et de l'appareil gouvernemental. Trop de personnes ont intérêt à ce que rien ne change pour que puisse souffler un vent de réforme.

- Sans un lien de confiance minimal entre les citoyens et les institutions politiques, un régime de gouvernance à la fois performant et stable ne peut espérer se mettre en place, vu le climat de suspicion dont sont victimes tous les acteurs politiques et même publics.
- Non seulement la corruption constitue-t-elle une taxe déguisée, elle agit aussi comme une barrière à toute évaluation et amélioration des politiques publiques.

La menace est donc réelle et le fait que la corruption marocaine constitue un débat de société des mieux documentées ne fait qu'accentuer la pression sans parler de la résignation devant un problème qui semble échapper à toutes les tentatives de solution.

⁵⁶ Sans un lien de confiance minimal entre les citoyens et les institutions politiques, un régime de gouvernance à la fois performant et stable ne peut espérer se mettre en place, vu le climat de suspicion dont sont victimes tous les acteurs politiques et même publics.

⁵⁷ En effet, le Canada ne fournit pas, en termes quantitatifs, une aide importante. Cela devient vite apparent lorsque l'on met en comparaison les montants de l'APD canadienne au Maroc avec ceux de la France, de l'Union européenne, de la Banque mondiale et de l'Allemagne, pour ne prendre que ces exemples. Notamment, l'Union Européenne, à elle seule, prévoit consacrer plus de 400 millions d'euros (600 millions de \$ Can) au Maroc dans son programme de coopération avec le Maroc.

⁵⁸ La contribution canadienne étant un don, et non un prêt, elle bénéficie déjà d'un préjugé favorable aux yeux des Marocains.

⁵⁹ La décision du Département de la Formation professionnelle (DFP) du ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle, du Développement social et de la Solidarité d'adopter l'approche par compétences pour ses programmes de formation professionnelle témoigne, elle aussi, de l'intérêt accordé à l'expertise et au savoir-faire canadien mis en valeur par le programme de coopération.

⁶⁰ Ce constat a été confirmé par le directeur Maghreb de la Banque mondiale qui a souligné ce besoin et mentionné l'intérêt que revêtait cette question dans les rapports entre la Banque et le Maroc.

⁶¹ Dans les « *Les priorités de développement social du Canada : Un cadre d'action* » lancé en septembre 2000, l'ACDI annonce sa décision de consolider ses ressources et concentrer son intervention au titre de quatre secteurs prioritaires : l'éducation de base, la santé et la nutrition, la lutte contre le VIH/sida et la protection des enfants, l'égalité entre les sexes faisant partie intégrante de tous ces secteurs prioritaires.

⁶² À cet égard, des initiatives en appui à l'alphabétisation en entreprise, des programmes d'accréditation en qualité dans le domaine des pêches et un appui à l'Office national de l'eau potable (ONEP) en vue d'une plus grande participation du secteur privé dans la gestion de l'eau potable méritent d'être explorées plus à fonds.

⁶³ Le Département de la Formation Professionnelle du Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle, du Développement social et de la Solidarité a décidé de retenir l'approche par compétences pour la ré-ingénierie du système de formation professionnelle. D'abord reconnue comme un outil permettant l'élaboration et la révision de programmes de formation, l'approche par compétences présente à vrai dire tous les éléments d'une réforme du système lorsqu'elle est retenue. Elle entraîne des modifications en profondeur tant : i) dans la définition des programmes de formation, que ii) dans l'organisation physique et le fonctionnement des centres de formation, que iii) dans l'approche pédagogique régissant la transmission des savoirs et l'évaluation des compétences, que, enfin, iv) dans le fonctionnement et l'organisation du ministère lui-même.

⁶⁴ L'engagement du Maroc en faveur de cette nouvelle forme de coopération a été souligné lors de rencontres internationales tels la Conférence internationale de Tokyo sur le développement en Afrique (TICAD), le Sommet Afrique-Europe du Caire et le Forum Chine-Afrique.

⁶⁵ Le Maroc est très sollicité par ses partenaires africains. Son assistance est canalisée à travers l'Agence marocaine de coopération internationale (AMCI) mise sur pied en 1987. Le Maroc a ainsi réalisé de nombreuses actions au profit des pays d'Afrique subsaharienne, se rapportant aux domaines de l'agriculture, de l'irrigation, des travaux publics, des pêches maritimes. ..., sous forme de financements d'études et de projets ou par la mise à leur disposition de l'expertise nécessaire à la réalisation de leurs projets de développement.

Dans le but de perfectionner et d'optimiser son apport dans ce domaine, le Maroc a commencé à partir de 1995 à orienter son action vers la réalisation de micro-projets, à caractère socio-économique, dans des secteurs ciblés, intéressant directement les populations les plus vulnérables (construction d'écoles, de dispensaires, adduction d'eau et petite hydraulique villageoise).

Cette politique a été poursuivie en 2000 puisque le Maroc a accordé à quelques 21 pays d'Afrique subsaharienne une enveloppe globale d'aide au développement, étalée sur 4 ans, de près de 40 millions de DHS. Plusieurs projets financés dans ce cadre ont déjà été réalisés.

Sa Majesté le Roi Mohammed VI avait annoncé en avril 2000 à l'occasion de la tenue au Caire du 1er sommet Afrique/Europe la décision du Maroc d'annuler ses dettes envers les pays africains. Cette mesure concerne les 33 PMA d'Afrique plus le Sénégal.

De même, Sa Majesté le Roi avait annoncé l'ouverture du Marché marocain, sans paiement des frais de douane, devant les produits exportés par ces pays.

En complément à sa politique de coopération bilatérale, et en témoignage de sa solidarité agissante avec l'Afrique, le Maroc a répondu favorablement à de nombreuses demandes d'aides humanitaires provenant de pays subsahariens affectés par des catastrophes naturelles.

Ainsi en 2000, des dons ont été consentis à plusieurs pays d'Afrique tels le Mozambique, le Botswana (inondations), le Niger (déficit céréalier), la RCA, la Guinée, le Mali, la Guinée Bissau...

⁶⁶ On retiendra dans le cadre de cette forme de coopération les actions suivantes :

- 2ème session de formation de cadres africains en matière de pêches maritimes à l'Institut Supérieur de Technologie des Pêches Maritimes (ISTPM) d'Agadir (octobre 1999) en collaboration avec l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA).
- 1 ère session de formation de cadres africains à l'Institut de Formation aux Engins et à l'Entretien Routier (IFEER) de Skhirat en collaboration avec la JICA.
- Poursuite des contacts avec JICA pour la conclusion d'un accord fixant les modalités de l'établissement d'une coopération maroco-japonaise en vue de la réalisation de projets de coopération au profit des pays d'Afrique subsaharienne.
- Poursuite du Programme Spécial pour la Sécurité Alimentaire (PSSA) avec le Burkina Faso en collaboration avec la FAO.
- Poursuite du PSSA avec le Niger, en collaboration avec la FAO.

⁶⁷ C'est-à-dire à toutes les étapes du cycle de programmation : dialogue politique, cadres de mesure du rendement, critères de sélection des ACE, résultats en rapport avec l'ES, etc.)

⁶⁸ La complexité rattachée au concept de *Renforcement des capacités* mérite une clarification. D'abord précisons qu'il se distingue d'une multitude d'approches antérieures non pas tant par ses caractéristiques propres que parce qu'il en constitue la fusion. On peut ainsi dire qu'il amalgame :

- *L'approche organisationnelle*, axée sur le renforcement des capacités des organisations individuelles ;
- *L'approche institutionnelle*, axée sur les processus et les règles à la base de l'organisation socio-économique et politique de la société en général ;
- *L'approche systématique*, axée sur l'interdépendance des acteurs sociaux et la nécessité de promouvoir le renforcement global des capacités ;
- *L'approche participative*, axée sur la prise en charge et la participation comme élément moteur du renforcement des capacités.

Ces approches enrichissent le concept, lui donnent sa profondeur.