

ARGONAUTES

RECHERCHE ET CONSEIL EN SCIENCES HUMAINES

2, rue des Portes Blanches 75018 Paris - France

Tél : 33- (0)1 42 62 01 50 - Fax : 33- (0)1 42 62 10 02 – Email: taponier.argonautes@francenet.fr

SOPHIE ALAMI

SOCIOLOGUE - CONSULTANTE INDÉPENDANTE

Résidence Sorour, 16 bd Moulay Youssef, Casablanca - Maroc

Tél : 00 212 2 47 39 10 - Fax : 00 212 2 47 39 11 – Email: sophie.alami@casanet.net.ma

**EVALUATION DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCE-MAROC :
ETUDE SOCIOLOGIQUE CENTREE SUR L'ANALYSE DE DEUX BINOMES**

Ministère de l'Équipement (Maroc)

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (France)

Service de Coopération Scientifique et Culturelle de l'Ambassade de France

SYNTHESE

OCTOBRE 1998

Direction scientifique d'Argonautes :

Dominique DESJEUX, Professeur d'Anthropologie sociale et culturelle à
l'Université Paris V-Sorbonne, Directeur scientifique d'Argonautes

Étude réalisée en France par Argonautes :

Sophie TAPONIER, Chercheur associé au CERLIS (CNRS / Paris V-Sorbonne)
Directeur de la recherche et des études d'Argonautes

Blandine NICOLAS, étudiante en fin de maîtrise de Sociologie,
Magistère de Sciences Sociales, stagiaire à Argonautes

Étude réalisée au Maroc par :

Sophie ALAMI, Sociologue, Chercheur associé au CERLIS (CNRS / Paris V-Sorbonne)

Sommaire

CONTEXTE DE L'ETUDE	3
METHODOLOGIE DE L'ETUDE	4
RESULTATS DE L'ETUDE	5
I. Le contenu de la coopération des deux binômes	5
A. LE BINOME DPE DE SETTAT / DDE DE LA DORDOGNE	5
B. LE BINOME DRE MEKNES / DDE DES PYRENEES ORIENTALES.....	6
II. Analyse des apports et des limites de la coopération déconcentrée franco-marocaine	7
A. LE POINT DE VUE MAROCAIN.....	7
1. Les apports pour les directions marocaines jumelées	7
2. Les limites de la coopération déconcentrée pour les directions marocaines jumelées	10
B. LE POINT DE VUE FRANÇAIS.....	13
1. Les apports pour les directions françaises jumelées	13
2. Les difficultés rencontrées et les limites de la coopération déconcentrée	15
C. UNE COOPERATION DECONCENTREE QUI S'INSCRIT DANS LE LONG TERME	19
III. L'avenir du jumelage	19
A. UN DISPOSITIF PERFECTIBLE.....	19
B. LE DEBAT AUTOUR DE L'EXTENSION ET/OU DU RENOUVELLEMENT DU DISPOSITIF DE COOPERATION DECONCENTREE.....	20
C. UNE PLATE-FORME DE DISCUSSION PLUS GENERALE	21
1. La modernisation du ministère de l'Equipement marocain en question.....	21
2. Des interrogations relatives au positionnement de la coopération du MELT.....	21

CONTEXTE DE L'ETUDE

La coopération déconcentrée entre le ministère marocain de l'Équipement et le ministère français de l'Équipement, des Transports et du Logement a été initiée en septembre 1996. Les objectifs initiaux de la coopération déconcentrée ont été énoncés par Claude Allet, dans un rapport préparatoire au jumelage. Il en ressort globalement que pour les services marocains, le jumelage est un dispositif d'appui dans la mise en œuvre du Projet « Travaux Publics du XXI^{ème} siècle ». En diffusant et stimulant des expériences, le jumelage doit permettre aux partenaires marocains d'enrichir leurs pratiques et leurs savoir-faire. Il doit contribuer à structurer un réseau d'échanges entre les différents échelons de l'administration marocaine, et être un vecteur de mobilisation et de valorisation du personnel. Pour les services français, le jumelage est l'occasion d'une ouverture sur les réalités marocaines, créant l'opportunité de faire le bilan de leurs pratiques et de profiter des démarches initiées dans le Projet « T.P. 21 » pour bâtir de nouvelles actions de progrès. Comme pour les services marocains, le jumelage a également pour objectif la mobilisation et la valorisation du personnel en interne.

Le jumelage engage initialement sept binômes :

- DRE de Meknes / DDE des Pyrénées Orientales
- DPE de Tétouan / DRE du Gard
- DRE Agadir / DDE des Landes
- DRE de Fès / DRE du Languedoc - Roussillon et CETE Méditerranée
- DPR de Settat / DDE de la Dordogne
- DRE de Marrakech / DRE d'Aquitaine et CETE Sud - Ouest
- DPE de Taza / DDE de Lozère

Un huitième binôme a ensuite été intégré au projet : la DRE d'Oujda avec la DDE des Bouches - du - Rhône en avril 1997.

Les modalités d'échange définies par la convention cadre fixent la durée de la convention à trois ans renouvelable. Les missions doivent concerner au plus « cinq personnes », durer de « quatre à cinq jours » et respecter « un intervalle de six mois entre deux missions ». Le suivi et l'animation du jumelage sont confiés aux conseillers de gestion ainsi que la diffusion des acquis. Un chef de projet est désigné pour chaque partie, qui est chargé de diffuser auprès des directions centrales concernées et du Service Culturel, Scientifique et de Coopération de l'Ambassade de France. La coopération déconcentrée est financée par les deux ministères concernés et par le ministère français des Affaires étrangères.

Lors du Comité Mixte de Suivi, la DPS et la DAPF ont souhaité qu'une évaluation soit réalisée. Cette évaluation est davantage pensée comme une évaluation concomitante que comme une évaluation a posteriori : elle doit servir à l'action, elle doit contribuer à l'évolution et à l'amélioration du processus de jumelage en cours.

Le dispositif d'évaluation envisagé comporte deux niveaux :

— un travail, élaboré par chacun des huit binômes franco-marocains, de construction d'indicateurs qui pourront caractériser leur activité.

— une étude sociologique qualitative — objet du présent rapport —, ciblée sur deux binômes et centrée sur l'analyse des actions réalisées et l'apprentissage des acteurs.

METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Conformément à la demande de la coordination assurant le pilotage de l'évaluation, une méthodologie qualitative a été mise en œuvre, mobilisant deux techniques de recueil d'informations, l'entretien individuel semi-directif et la réunion de groupe.

Deux binômes, DDE Pyrénées Orientales / DRE Meknès et DDE Dordogne / DPE Settat ont été retenus comme sites privilégiés d'enquête.

Parallèlement, des entretiens ont été conduits auprès des services centraux, DAPF et DRCR pour le Maroc, DAEI et DPS pour la France, et du service culturel, scientifique et de coopération de l'Ambassade de France au Maroc.

De façon globale, 44 entretiens ont été réalisés, 16 du côté français d'une durée moyenne d'une heure et 28 du côté marocain d'une durée moyenne d'une heure trente, détaillés dans le tableau ci-dessous. En France, une animation de groupe, réunissant 7 des directeurs des DDE jumelées, a été également réalisée. Du côté marocain, 6 entretiens individuels auprès de 4 autres DRE / DPE jumelées sont venus compléter les données recueillies.

Le recueil des données s'est déroulé, pour les binômes, l'Administration centrale et l'Ambassade, entre le 24 juin et le 3 août 98, et dans le courant du mois de septembre pour l'animation de groupe côté français et les entretiens auprès des autres DRE / DPE jumelées et de la DRCR côté marocain. Les entretiens ont été réalisés par les membres d'Argonautes pour le volet français de l'enquête et par Sophie Alami pour le volet marocain.

RESULTATS DE L'ETUDE

I. LE CONTENU DE LA COOPERATION DES DEUX BINOMES

A. LE BINOME DPE DE SETTAT / DDE DE LA DORDOGNE

Cinq missions ont été réalisées entre septembre 1996 et l'été 1998, deux missions marocaines et trois françaises. **La composition des délégations a varié** au cours des missions selon la thématique et les objectifs poursuivis. Les premières missions, qui étaient plus des missions de contact, ont impliqué **l'encadrement supérieur**, l'objectif étant de formaliser les relations et d'offrir aux personnes en charge des actions de coopération l'occasion de faire connaissance. Directeur, Chefs de services, Secrétaire Général et Conseiller de Gestion français ont rencontré leur homologues marocains. Les autres missions se caractérisent par **une composition plus hétérogène, faisant intervenir des acteurs de niveau hiérarchique inférieur**. Les deuxième et troisième missions françaises ont par exemple fait intervenir des cadres de niveau B. De même, la délégation marocaine de mars 1997 comprenait deux techniciens et deux cadres.

Les trois premières missions ont été **consacrées à l'identification des axes de coopération, à la découverte des réalités de chacune des Directions et à la prise de contact entre les personnels**. Elles ont de ce fait été ponctuées de visites des différents services mais aussi de chantiers ou d'ouvrages. Ainsi, la délégation marocaine a, par exemple, pu visiter le chantier de l'autoroute « Bordeaux - Clermont-Ferrand », et une délégation française s'est rendue sur le barrage Al Massira. Elles ont également été l'occasion de découvrir l'environnement dans lequel chacune des Directions évolue : visite au Préfet et rencontre avec le Maire à Périgueux, organisation de rencontres avec des élus locaux à Settat.

Les **missions suivantes** peuvent être considérées comme **marquant le début du travail de réflexion et de production** autour des axes de coopération retenus. En effet, un effort de recentrage progressif a été entrepris, pour axer la coopération sur des thèmes plus précis et plus réalistes. La quatrième mission a été dédiée à la formation exclusivement, et la cinquième mission a porté plus spécifiquement sur le conseil en amont et l'assainissement.

Au moment de l'enquête, trois domaines de coopération semblent avoir connus des avancées significatives :

- La **formation**, avec le début d'élaboration d'un plan de formation, basé sur une méthode d'analyse des besoins individuels et de repérage des dysfonctionnements. mise au point par la DDE 24.

- Le **partenariat avec les collectivités locales** : les échanges avec les acteurs de la cinquième mission française ont permis aux personnels de la DPE d’appréhender la méthodologie de réalisation des études de conseil en amont aux collectivités locales. La coopération entre dans une phase opérationnelle avec l’étude d’un projet d’aménagement dans la commune de Sidi El Mekki, identifiée comme site pilote.

- La **gestion des routes** : les échanges ont abouti au transfert d’une méthodologie de démarche qualité dans le cadre de la conduite de travaux neufs (optimisation de l’articulation entre les phases études et travaux), et l’élaboration d’un guide d’entretien routier est en cours.

B. LE BINOME DRE MEKNES / DDE DES PYRENEES ORIENTALES

Quatre missions ont été effectuées entre septembre 1996 et l’été 1998 : une mission marocaine et trois missions françaises. La **composition de ces missions** a concerné jusqu’à présent la **direction et l’encadrement** de la DRE de Meknès. A la DDE des Pyrénées Orientales, elle a impliqué également un cadre B.

Comme pour le premier binôme, les **deux premières missions** ont été consacrées à des **prises de contact** et à la découverte des réalités de chacune des deux entités. Cependant, dès la première mission française, vécue comme une mission « de prospection » par les Français, le cadrage de la coopération a été réalisé. Les **deux dernières missions** ont été centrées sur des **thématiques particulières**, permettant aux directions jumelées de concentrer leurs efforts. La mission française de novembre 1997 avait pour objet « la gestion de la route » et celle de février 1998, l’informatisation des services et la rationalisation des moyens de fonctionnement.

Globalement, le jumelage DRE/DPE de Meknès / DDE des Pyrénées Orientales a permis d’initier **des actions conjointes concrètes principalement à partir de novembre 1997**, la première année de coopération ayant été consacrée à des prises de contact et principalement à une phase de travail interne du DRE, nouvellement affecté à Meknès.

Au moment de l’enquête, trois domaines semblent avoir connus des avancements significatifs depuis le début du jumelage :

- La **gestion de la route** le projet de sous-traitance au privé de l’entretien routier a abouti. Le DRE a obtenu une délégation de crédits pour expérimenter cette solution : l’exécution est confiée au secteur privé et la DRE conserve la maîtrise et la programmation des travaux. L’axe « gestion de la route » a également permis de sensibiliser les partenaires marocains à une réflexion centrée sur le service à l’usager.

- L’**informatisation** : un plan informatique a été élaboré, et a été présenté aux directions centrales concernées qui ont accordé leur soutien, notamment financier, à la DRE/DPE de Meknès.

- La **gestion des moyens de fonctionnement** : une méthodologie générale d'affectation des crédits, mise en œuvre en DDE 66, est en cours de transposition / réappropriation à la DRE de Meknès. Elle permet d'engager un dialogue avec le Central sur la gestion des crédits des services extérieurs.

II. ANALYSE DES APPORTS ET DES LIMITES DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCO-MAROCAINE

A. LE POINT DE VUE MAROCAIN

1. Les apports pour les directions marocaines jumelées

Les apports de la coopération déconcentrée, pour les acteurs marocains, sont perceptibles à quatre niveaux : pour eux sur un plan personnel, pour eux sur un plan professionnel, pour la direction jumelée et pour le Maroc en général.

⇒ Sur le plan personnel

- La coopération déconcentrée est principalement **l'occasion de voyager** et dans certains cas, **de nouer des contacts personnels à l'étranger**. Cette opportunité est d'autant plus appréciée que le niveau socio-économique des personnels impliqués est limité et que l'époque est au renforcement des procédures d'attribution de visas.

⇒ Sur le plan professionnel

- Le jumelage constitue un **outil de motivation interne** indéniable dans la mesure où il permet de **rompre avec la routine** quotidienne, qu'il constitue **une ouverture inespérée sur l'environnement international**, et qu'il touche des catégories de personnels rarement concernées par les actions de coopération. De plus, les personnels considèrent que la coopération déconcentrée est un signe de **reconnaissance du « territorial » et de ses spécificités**, la coopération ayant été jusqu'alors l'apanage de l'Administration centrale. Dans cette optique, l'implication dans une action de coopération représente un facteur de **valorisation professionnelle**. Enfin, le jumelage apparaît être un **vecteur de réassurance personnelle** dans la mesure où il offre une opportunité d'évaluation individuelle, l'occasion pour certains acteurs de valider la formation qu'ils ont reçue et leur niveau de compétence.

- La coopération déconcentrée est perçue comme une **ouverture sur d'autres pratiques professionnelles**, jugées de façon implicite comme étant « *plus avancées* », et

sur d'autres « *manières de faire* ». Le domaine routier, par exemple, suscite ainsi des « découvertes » et les échanges ont permis de sensibiliser certaines directions à une autre politique de la route, tournée vers l'utilisateur et non plus uniquement vers l'extension du réseau. De même, les relations avec les collectivités locales sont l'occasion de prendre connaissance des modalités de contractualisation de ces relations et de méthodologie d'études de projet mettant l'accent sur le conseil en amont des réalisations.

- Les jumelages ont contribué à **transmettre des démarches méthodologiques** et à **réaliser en collaboration avec les partenaires français des plans d'actions sectoriels et des documents techniques**. Comme nous l'avons évoqué, les relations avec les collectivités locales ont ainsi été l'occasion de découvrir certaines méthodologies d'étude et de conseil. Les problématiques d'assainissement ont ainsi été abordées dans plusieurs directions permettant dans un cas d'initier une démarche concrète commune DDE/DPE auprès d'une collectivité locale marocaine. De même, des démarches d'élaboration conjointe de plans de formation, d'informatisation ou de communication ont été réalisées. Enfin, la réalisation d'un « guide d'assainissement » et un « guide d'entretien routier » est programmée.

- Les personnels marocains impliqués ont également bénéficié **d'échanges techniques**, soit en réponse à des interrogations qu'ils ont pu formuler, soit à l'occasion d'échanges informels dans le cadre de comparaison de pratiques professionnelles. Le **domaine routier** constitue naturellement un premier champ d'échanges à travers l'entretien routier et des discussions autour des techniques d'analyse des chaussées ou le « traitement des fissures », d'une expérimentation de « chaussée en béton », de méthodes de signalisation, des modalités d'utilisation de matériaux locaux, des critères de classification des routes et de hiérarchisation des priorités d'intervention, de l'aspect pratique et réglementaire des services hivernaux. Un second thème concerne la **gestion des ouvrages d'art** qui a débouché sur un travail d'envergure, associant la direction des routes marocaine à un binôme, et ayant pour finalité l'adaptation de la méthode française de gestion des ouvrages d'art. La « **gestion des situations de crises** » constitue un troisième champ d'échanges tourné notamment sur la gestion des crues et des inondations. La « **gestion du parc** » a suscité également de nombreux échanges mais plus limités étant donné le décalage existant entre les réalités françaises et marocaines.

- A travers les opportunités de contact offertes par la coopération déconcentrée, une **actualisation des connaissances, techniques et de management, une information sur l'évolution des politiques publiques françaises** dans le domaine de l'équipement et, dans certains cas, **l'apprentissage de nouvelles compétences, ont eu lieu**. Ces apprentissages

peuvent passer par de la **formation au sens strict** comme cela a été le cas dans le cadre des échanges autour des ouvrages d'art ou de l'informatique, pour lesquels des actions de formation ont été programmées. Le **compagnonnage** a également été l'occasion d'acquisition de connaissances notamment méthodologiques et techniques (plans de communication, d'informatisation, de formation, rationalisation des moyens de fonctionnement, etc.) La **prise de conscience des réalités du terrain** a permis, outre l'élargissement des champs d'horizon individuels, une actualisation des savoirs comme par exemple en matière de décentralisation ou de politique de la route. Enfin, l'apport de **documentation technique** par les homologues français a également contribué à cette actualisation des connaissances.

⇒ Pour les directions jumelées

- Le jumelage constitue, dans certains cas, **un accompagnement des dynamiques locales de changement**. En effet, le processus de comparaison des réalités professionnelles est un **vecteur de remise en cause des pratiques professionnelles et administratives**. La comparaison « France / Maroc » est en outre évoquée comme un **élément de réassurance par certains personnels quant au bien-fondé des orientations stratégiques** de leur ministère, qu'il s'agisse de l'évolution du positionnement des entités territoriales, de la contractualisation des relations avec les collectivités territoriales, des problématiques d'assainissement ou encore de l'injonction à mettre en place un certain nombre d'actions de management ou de communication. Globalement, le **dépassement professionnel et culturel** que les missions permettent peut parfois devenir « *un choc constructif* » : l'évaluation des faiblesses marocaines et de l'intérêt de certaines opérations de modernisation opérées en France constitue alors un appui dans la dynamique de progrès que les directeurs s'efforcent d'instaurer. La remise en cause de certaines pratiques marocaines devient le **catalyseur d'attentes de changement**. Les personnels marocains évoquent ainsi le décalage qui existe entre leur mode de fonctionnement et celui de leurs collègues en DDE en soulignant le degré d'autonomie de leurs homologues, la nature moins fortement hiérarchique des relations professionnelles, le degré de planification et d'organisation du travail et le degré d'optimisation des ressources humaines. Les critiques formulées portent également sur la faiblesse des standards de qualité marocains, les critères de choix des entreprises qui privilégient l'aspect financier, et la faiblesse des niveaux d'équipement. Concrètement, « *l'envie de mieux faire* » a pu constituer un élément de motivation pour l'adoption de nouveaux outils comme l'informatique par exemple. En effet, les jumelages ont permis de relancer une dynamique d'informatisation quelque peu essoufflée, voire de l'impulser dans certains cas, et d'aider à la réalisation de câblage de directions provinciales. De même, les échanges autour de la formation et de « *la maîtrise d'ouvrage locale* » sont venus confirmer une évolution de l'organisation de la formation au

niveau du ministère de l'Équipement marocain qui devrait aboutir à la création de centres interrégionaux de formation.

- La coopération déconcentrée a permis, dans certains cas, le **transfert de logiciels informatiques**, telles des applications de gestion de courrier ou de gestion de réseau informatique. De plus, la coopération dans le cadre de l'axe « gestion des ouvrages d'art » va donner lieu à l'acquisition par la direction des Routes marocaines du système IQOA. De même, la coopération a été **l'occasion d'installer des connexions à Internet** dans les directions marocaines jumelées.

- Des **événements** ont été organisés, au titre desquels peuvent être cités une journée sur les ouvrages d'art, un séminaire sur la gestion de la route. De même, des actions de communication **contribuant à valoriser les activités de certaines directions** ont été réalisées.

⇒ **Pour le Maroc**

- Certaines DRE ont utilisé les contacts tissés à l'occasion des jumelages pour faire de la mise en partenariat et promouvoir des échanges entre leur région et celle de la DDE avec laquelle elles sont jumelées. Ces efforts ont, par exemple, débouché sur l'établissement de contacts entre professionnels du secteur à l'occasion de la venue de PME-PMI françaises au Maroc.

2. Les limites de la coopération déconcentrée pour les directions marocaines jumelées

⇒ **Les difficultés liées à la convention cadre**

- La **durée de trois ans** pour laquelle les conventions de coopération sont signées est **jugée trop courte** pour permettre de faire aboutir les échanges sur des actions concrètes, étant donné le nombre restreint de missions programmables et les difficultés techniques que rencontrent les directions marocaines pour communiquer avec leurs homologues.

- Les **modalités d'échanges sont jugées trop codifiées** et une plus grande souplesse de l'Administration centrale est souhaitée pour permettre de moduler les missions en fonction des besoins des directions jumelées, en terme de nombre de missionnaires, de fréquence et de durée de séjour. Ainsi, en matière de suivi de chantier par exemple, certains interviewés observent avoir bénéficié d'apports méthodologiques qui leur semblent difficile à mettre en pratique sans observation concrète des manières de faire,

supposant une présence renouvelée sur des chantiers à différents stades de réalisation des projets.

- La **gestion centralisée du budget** marocain est décrit comme alourdissant les procédures d'organisation des missions, certains dysfonctionnements, comme la nécessité de repousser des missions faute de budget disponible, ayant été constatés.

⇒ **Les difficultés liées à un environnement différent**

- La transposition des pratiques professionnelles observées auprès des DDE a été limitée par **un écart institutionnel et matériel trop important** entre les directions marocaines et les DDE. Les différences dans l'organisation administrative du ministère marocain notamment dans le domaine de la formation, de la gestion financière ou de la territorialité sont soulignées. De même, les différences matérielles constituent un autre facteur limitatif de la transposition des pratiques, les DPE/DRE n'ayant qu'une faible marge de manœuvre dans les modalités d'acquisition de leurs équipements par exemple. Outre l'inégalité de moyens, la mise en œuvre de certaines pratiques suppose l'acquisition de compétences à laquelle le jumelage ne peut pallier, et cette difficulté se pose notamment dans le domaine informatique. Enfin, de façon générale, les DPE/DRE jumelées estiment être limitées par une certaine absence de dynamique nationale permettant d'appuyer la volonté de modernisation des services extérieurs.

- Certaines DPE regrettent de **ne pouvoir utiliser les occasions de** contact offertes avec l'environnement des DDE **pour promouvoir des dynamiques d'échanges avec des partenaires** hors ministère de l'Équipement français, leur hiérarchie les enjoignant de concentrer leurs efforts sur l'accord de coopération *stricto sensu*.

- Les directeurs de DRE ou DPE jumelées constituent le plus souvent l'élément moteur des jumelages. Cela peut constituer un facteur de faiblesse dans la mesure où **l'implication des personnels est loin d'être optimale et leur capacité à faire vivre le jumelage en dehors des « injonctions » de leur direction limitée**. Ces difficultés sont à mettre en lien avec la faiblesse du taux d'encadrement des services extérieurs marocains, la question de la motivation interne et, plus largement, de la gestion des ressources humaines.

⇒ **Les difficultés à concrétiser les échanges**

- La coopération déconcentrée a connu **une phase de démarrage souvent longue** : le travail autour des axes de coopération a, dans les meilleurs cas, commencé à la fin de l'année 1997, voire au printemps 1998. D'une part, un certain temps de prise de

connaissance des réalités des directions jumelées respectives a semble-t-il été nécessaire. D'autre part, le processus de cadrage du partenariat a pu se heurter à la mobilité de certains personnels marocains, direction ou encadrement. Enfin, des processus de balayage relativement large des thèmes potentiels de coopération ont été effectués avant leur révision et un recentrage.

- Les directions jumelées ont été pénalisées par des **difficultés liées aux moyens de communication**, ces directions ne disposant pas toujours de lignes téléphoniques internationales ou de façon extrêmement limitée, pour avoir des contacts directs et fréquents avec leurs homologues. La solution « Internet » proposée n'a pu apporter de solution rapide dans la mesure où l'utilisation des courriers électroniques n'a pu débiter qu'en 1998. Aujourd'hui encore, l'usage de cet outil ne semble pouvoir résoudre les difficultés matérielles de communication, dans la mesure où tous les personnels marocains impliqués n'y ont pas accès aisément ou ne savent pas l'utiliser.

- **Les phases intermissions sont peu, voire pas exploitées.**

- Les échanges relèvent parfois plus d'**une attente d'assistanat** de la part de certains personnels marocains que de collaborations. Certains échanges autour du conseil aux collectivités locales par exemple, apparaissent s'inscrire dans cette logique expliquant en partie les difficultés rencontrées dans la mise en pratique des informations fournies par les partenaires français.

- Quelques difficultés au niveau des relations interpersonnelles ont semble-t-il été éprouvées. Certains acteurs marocains soulignent avec regret une certaine réserve de la part de leurs homologues. D'autres déplorent une absence de réponse à leurs marques de cordialité.

⇒ **Les difficultés à capitaliser**

- Le **principal mode de capitalisation** semble se faire à **titre individuel**, qu'il s'agisse de connaissances relatives au mode de fonctionnement des DDE, de réactualisation de savoirs professionnels, d'apprentissages méthodologiques ou d'observations de « manières de faire ». Le principal vecteur d'acquisition de ces savoirs est **la mise en situation des personnels** réalisée au cours des déplacements. Cependant cette capitalisation reste limitée soit parce que l'état d'avancement des échanges est encore modeste, soit parce qu'elle supposerait une formalisation et une production de documents que les personnels concernés ne parviennent pas à réaliser par manque de temps ou un

rapport à l'écrit problématique, soit parce que les bénéfices obtenus sont vécus comme trop individuels, ponctuels ou anecdotiques pour être consignés.

- La difficulté est, dans ce cas précis, d'évaluer l'impact des enseignements reçus. Concrètement, **au terme de deux ans de coopération**, il semblerait que les **pratiques professionnelles individuelles aient peu évolué**. Il est cependant possible d'espérer une évolution des comportements à terme, si l'on considère l'impact du jumelage en termes de remise en cause des pratiques locales et d'identification des différences de standards de qualité et de normes. **Cela supposerait néanmoins la présence d'une dynamique réelle de modernisation et de déconcentration au niveau national, qui constituerait un cadre d'évolution des comportements individuels, et qui correspondrait à un « pilotage » du changement et un programme national ambitieux d'actions de modernisation**. La capitalisation passerait donc dans un premier temps par une évolution des orientations nationales ou la mise en œuvre d'actions de modernisation : cette tendance est notamment attestée par les travaux engagés autour des plans d'informatisation et de bureautique, des plans de formation, de l'entretien routier ou du partenariat avec les collectivités locales.

- Néanmoins, **des documents de synthèse**, principalement des plans d'informatisation ou de formation, **ont été réalisés et d'autres sont programmés**.

⇒ **Une diffusion des acquis limitée**

- La **diffusion des acquis au sein du ministère de l'Équipement marocain est limitée** par la faiblesse des informations à transmettre et leur faible formalisation. De plus, les circuits prévus initialement ne semblent pas être particulièrement opérants. Néanmoins, comme nous l'avons souligné, quelques séminaires techniques et l'association des conseillers en gestion de certaines directions régionales de rattachement des directions jumelées ont constitué des vecteurs ponctuels de diffusion.

B. LE POINT DE VUE FRANÇAIS

1. Les apports pour les directions françaises jumelées

Les quatre niveaux d'apports, personnel, professionnel, pour la DDE jumelée et pour le ministère et la France en général, se retrouvent côté français.

⇒ **Sur le plan personnel**

- La coopération est l'occasion de **découvrir une autre culture, et un autre système de valeurs**, enrichissante en termes humain. Cet enrichissement s'exprime en terme de

capacité d'adaptation, d'humilité et de **disponibilité à l'égard de l'autre** : la coopération est l'occasion de « *sortir de sa bulle* », ou de « *sortir du nombrilisme* ».

- La découverte d'une autre culture engendre une remise en question de son propre système de références, une **prise de recul par rapport à ses modes de raisonnement et schémas de pensée**. Les acteurs français apprécient de découvrir une société en pleine construction dont les projets visent à répondre à des besoins fondamentaux (routes, assainissement, etc.), qui vit avec une notion du temps moins « stressée » qu'en France et avec un sens de l'hospitalité très développé, toutes réalités qui suscitent chez eux une certaine nostalgie d'une société plus « authentique ».

⇒ **Sur le plan professionnel**

- Les membres de l'encadrement impliqués ont pour la plupart un « **habitus** » de **coopération interculturelle qu'ils souhaitent poursuivre**, considérant celle-ci comme un espace d'**ouverture** et d'**autonomie** dans la pratique professionnelle quotidienne.

- Les agents qui n'ont pas spécifiquement d'expérience à l'étranger et qui ont été sollicités par leurs supérieurs hiérarchiques pour participer à la coopération, ressentent le fait d'avoir été choisi comme une **gratification** et une **reconnaissance professionnelle**.

- Les missions sont l'occasion pour les membres des services déconcentrés français **d'affronter des situations professionnelles nouvelles et enrichissantes**. Se trouver en situation « d'expert », devoir présenter ses méthodologies devant un autre public de façon à ce que celui-ci s'en approprie le contenu, obligent les acteurs à **prendre du recul** par rapport à leurs modes de raisonnement, et stimule aussi leurs **capacités pédagogiques**. Cette distanciation vis-à-vis de leurs pratiques professionnelles les conforte et les aide à mieux se positionner. Certains se sentent « *plus forts* » à leur retour.

⇒ **Pour la DDE**

- Les services marocains possèdent des spécificités et des **champs de compétences** qu'il est intéressant pour les acteurs français de découvrir : « *l'hydraulique* » ; « *une organisation différente en matière d'entretien routier* » ; « *une politique financière également différente* » ; en matière de gestion du personnel, **une réflexion « plus avancée sur la notion de métier** », sur laquelle les acteurs français « *ont à apprendre* ».

- Les échanges entre les services peuvent être fructueux, une communication peut s'établir, car **la culture théorique des cadres marocains est très proche de celles des**

acteurs français (ils ont pour la plupart d'entre eux été formés en France pour les plus âgés, ou au Maroc dans des écoles organisées sur le modèle français pour les plus jeunes). Ainsi les acteurs français éprouvent « *de grandes facilités à parler de technique (ouvrages d'art, routes)* » avec leurs homologues.

- Par un « effet miroir inversé », la confrontation des services français avec des services marocains en grande difficulté matérielle et économique conduit les premiers à **relativiser leur situation, pour mieux s'en satisfaire**. Les services « *relativisent les pénuries* », les acteurs « *se rendent compte qu'ils sont privilégiés* », ils voient « *qu'il est possible de faire autrement et avec peu de moyens* ».

- Le jumelage crée **une dynamique et une ouverture pour l'ensemble du service déconcentré**, c'est « *une bouffée d'air* » lorsque la DDE est « *conservatrice* » ou a « *tendance à l'enclavement* ». De plus, le fait que la coopération déconcentrée engage huit binômes crée une certaine **émulation** entre les services français.

⇒ **Pour le ministère de l'Équipement, et pour la France en général**

- D'une manière générale, la coopération déconcentrée « *participe au maintien des bonnes relations entre les deux gouvernements* ».

- La coopération déconcentrée « *crée un socle favorable pour développer des échanges économiques ultérieurs* ». D'une part, le jumelage permet de **pérenniser la référence aux normes françaises** de construction (lesquelles « *ne sont pas les plus pratiquées au niveau international* »). D'autre part, dans la pratique, **quelques expériences de « mises en réseau »** semblent démarrer : à Marrakech, échanges directs entre les entreprises d'Aquitaine et marocaines ; création d'une cellule à la DRDE d'Aquitaine « *pour animer le secteur BTP* ».

2. Les difficultés rencontrées et les limites de la coopération déconcentrée

Si la coopération déconcentrée est une source d'apports pour les acteurs français, elle ne va évidemment pas sans un certain nombre de difficultés, qui limitent sa portée. Ces difficultés se révèlent être de différente nature, et sont perçues comme plus ou moins contraignantes selon les acteurs, et selon leurs domaines d'intervention.

⇒ **La convention de jumelage : des règles trop rigides et une gestion lourde**

- Les **démarches à effectuer** par les acteurs chargés de gérer la convention au sein des services déconcentrés pour organiser les visites de leurs homologues marocains sont parfois perçues **lourdes et fastidieuses**.

- Un manque de souplesse touche **l'organisation des séjours et l'achat de billets d'avion**. Le souci de contrôle du budget de l'administration centrale marocaine est perçu comme pouvant bloquer les missions.

- Un manque de souplesse caractérisait également **la gestion des indemnités de séjour des acteurs en visite dans le pays partenaire**, les modalités de prise en charge étant hétérogènes entre les deux pays. Toutefois, la situation semble aujourd'hui être en voie de simplification.

- Une autre rigidité **concernait l'organisation des missions**. Toutefois, les services déconcentrés ont obtenu aujourd'hui de plus grandes marges de manœuvre, pour organiser des déplacements avec moins d'agents mais en plus grand nombre sur l'année, afin d'optimiser les missions en les spécialisant thématiquement.

⇒ **Une organisation du ministère marocain encore fortement centralisée**

- La centralisation qui perdure dans l'organisation du ministère de l'Équipement marocain entre l'administration centrale et les services extérieurs représente une limite à la coopération dans la mesure où c'est une **limite pour les services extérieurs à la déconcentration** des actions. Le caractère centralisé des décisions, relatives au financement notamment, se fait sentir par exemple dans le domaine de la **formation**, qui était jusqu'à présent centralisée à la DAPF, ou encore dans le domaine de **l'informatisation**, où les décisions d'achat d'équipement sont en général centralisées et raisonnées globalement, sans être rapprochées des besoins spécifiques des directions régionales ou provinciales.

- La centralisation touche également l'organisation interne des DPE/DRE. L'organisation fortement hiérarchisée des services extérieurs s'accompagne d'une **difficulté à déléguer**, et à faire « descendre » les actions de coopération jusqu'au niveau d'exécution. Cette situation **entrave les possibilités pour les agents français d'entrer en communication avec leurs homologues marocains**, avec « *les gens de terrain* », « *les gens qui s'occupent réellement* » des actions. La nécessité que ceux-ci réfèrent à leur direction avant d'agir freine, voire bloque les échanges.

- La difficulté à faire « descendre » les actions est à mettre en lien avec **une faible représentation de la catégorie d'acteurs intermédiaires marocains**. L'absence de contacts avec des acteurs intermédiaires en prise avec le terrain **limite les échanges au niveau du discours et empêche le passage à des actions plus concrètes**.

⇒ **Une difficulté à concrétiser les échanges**

- **Les importantes pénuries en moyens financiers et matériels limitent la traduction de la coopération en actions**. Notamment, la faiblesse des moyens de communication dont disposent les services marocains (pas de libre accès au téléphone international par exemple) limite les échanges.

- **Les actions ne progressent pas dans les périodes intermissions**. Celles-ci sont vécues par les acteurs français comme des **temps morts**, flottants, « *aléatoires* ». Ces « ruptures » sont sources de déception et de **frustration**, après les engagements forts qui marquent les missions. Elles laissent les acteurs français dans l'expectative et dans l'incertitude quant à l'utilité de leur action.

- La difficulté à maintenir des interactions entre les étapes des missions va de pair avec **une difficulté à concrétiser les projets élaborés**. Les interlocuteurs français reconnaissent que si des actions commencent à être initiées, il reste **qu'il y a aujourd'hui « peu de résultats depuis presque deux ans »**. Selon eux, leurs partenaires marocains auraient tendance à **rester au niveau du discours**, à la fois parce que culturellement ils seraient plus à l'aise dans l'élaboration des projets que dans leur mise en œuvre, mais aussi parce qu'ils rencontrent d'importantes limites matérielles pour mettre en œuvre. Cette difficulté à concrétiser renvoie à la plupart des acteurs français un sentiment « *d'impuissance* ». Ils se sentent « *démunis* », et ne semblent ne pas savoir quelle démarche adopter et quels outils utiliser pour faire évoluer la situation.

- La difficulté à concrétiser les objectifs dans des actions opérationnelles montre **une difficulté de réappropriation, par les services marocains, des apports des DDE**. Plusieurs acteurs français estiment ainsi **que leurs partenaires marocains « attendent que les Français fassent à leur place »**, et que la coopération est encore aujourd'hui « *à sens unique* ».

- Pour les acteurs français, **les apports de la coopération sur le plan strict des contenus professionnels restent limités**. « *Des décalages* » font qu'à l'heure actuelle, ce sont essentiellement les acteurs français qui ont à apporter aux marocains en matière de contenus et de méthodologies.

⇒ Des stratégies de positionnement et de développement des DPE/DRE spécifiques

- Les contraintes liées à la spécificité du système d'action marocain font qu'il **existe un décalage entre les préoccupations des services extérieurs marocains et les DDE**. Ce décalage peut être repéré notamment quant au positionnement des services extérieurs marocains vis-à-vis des collectivités locales, les DPE/DRE souhaitant développer une activité de maîtrise d'œuvre, alors que les DDE préconisent une position de conseil et d'analyse des besoins. Ce décalage dans les préoccupations laisse parfois aux acteurs français **l'impression de ne pas être compris**. Néanmoins, ils préfèrent tenter de faire passer leur message, sans être alors certains de répondre aux attentes de leurs partenaires.

- La spécificité du contexte d'action marocain, et la difficultés des services extérieurs à s'appropriier les apports français, engendrent chez certains des interlocuteurs français la **crainte de transposer « des solutions clé en main »**, qui ne soient pas adaptées au terrain marocain. Ils craignent d'avoir projeté leur propre système de références, et d'avoir **diagnostiqué les attentes des agents marocains à leur place**.

⇒ Une difficulté à élargir l'adhésion en interne

- Dans une des DDE qui connaît une forte syndicalisation, **les syndicats émettent des critiques quant à l'affectation de budgets à la coopération déconcentrée**, dans un contexte général de restriction budgétaire en France.

- En interne, certains services ont eu à faire face à des **réactions réservées** vis-à-vis de la coopération, voire critiques, de la part de leurs agents (notamment de la part de la « *génération marquée par la guerre d'Algérie* » et des *membres « des communautés Pieds noirs »*).

- La valorisation de la coopération déconcentrée comme **outil de management interne** au-delà des acteurs directement impliqués **reste limitée**. La coopération est difficile « *à faire partager* », et « *reste abstraite pour ceux qui ne le vivent pas au quotidien* ».

⇒ Une difficulté à élargir les échanges

- Dans certains cas, la tentative de **mise en contact** des membres des délégations marocaines avec la communauté marocaine installée dans le département français a **échoué**.

- **La plus value** de la coopération déconcentrée pour la DDE **vis-à-vis de son environnement externe reste assez faible**. L'impact face aux partenaires départementaux est limité.

C. UNE COOPERATION DECONCENTREE QUI S'INSCRIT DANS LE LONG TERME

Pour tempérer le bilan réservé quant aux actions concrètes réalisées, les acteurs insistent sur la nécessité de **ne pas avoir d'attentes démesurées par rapport à la coopération**. Les partenaires français rappellent tout d'abord que le jumelage est une activité marginale dans l'activité d'une DDE et qui se doit de le rester. Tous les acteurs soulignent également l'importance de **laisser le temps aux interactions de se nouer**, « *il faut laisser les choses prendre leur temps* ». Par ailleurs, **l'objectif de la coopération n'est pas forcément d'obtenir un équilibre dans les échanges**. La coopération déconcentrée s'inscrit donc **dans le long terme**, et engendre des avancées réelles, mais dont on ne peut pas attendre qu'elles soient « révolutionnaires ». Certains croient ainsi davantage au changement par agrégation de petites actions, que par un processus qui bouleverse radicalement le quotidien. Ces remarques renforcent les acteurs dans leur idée que **la durée de trois ans** fixée pour la convention de jumelage est **trop courte**. Les échanges ont été longs à se mettre en place, et la durée n'est pas adaptée aux contraintes du terrain et à ses difficultés.

III. L'AVENIR DU JUMELAGE

L'avenir de la coopération déconcentrée est principalement évoqué en terme d'amélioration du dispositif existant et de débat autour des modalités de sa reconduction. Cette réflexion offre également l'occasion de pointer des débats plus généraux spécifiques à chacun des deux pays, l'un sur les modalités de la modernisation du ministère de l'Équipement marocain et l'autre sur le positionnement des actions de coopération du ministère français.

A. UN DISPOSITIF PERFECTIBLE

Le dispositif de coopération déconcentrée, tel qu'il a été mis en œuvre depuis 1996, suscite un certain nombre de commentaires qui sont autant de pistes d'amélioration envisageables.

- **Le pilotage de la coopération** déconcentrée est **sujet à débat**. Ce débat marque plus fortement la partie marocaine, même s'il existe dans les deux pays. Du côté marocain, les

positions en présence semblent opposer les partisans d'une déconcentration extrême, mus par la volonté de voir les binômes fonctionner dans la plus grande autonomie, et les partisans d'un pilotage transversal plus actif. Ces positions semblent cependant conciliables dans la mesure où il s'agit de réfléchir aux moyens d'assurer **une plus forte circulation de l'information entre tous les acteurs impliqués dans la coopération franco-marocaine** en général et dans la coopération déconcentrée en particulier, pour **faciliter les phases de « démarrage »** des jumelages, **mieux ajuster la nature de l'assistance française** et **assurer un suivi plus précis** des échanges. L'objectif recherché consisterait à **permettre une certaine concertation, voire une coordination entre les acteurs**, tout en conservant le caractère déconcentré des jumelages. Cette concertation permettrait en outre de **« décloisonner » les entités jumelées, et de faciliter les échanges entre directions concernées** au sein de chacun des pays.

- Les conditions de fonctionnement des jumelages suscitent également des attentes en terme de révision des modalités de gestion administrative et d'amélioration des moyens de communication.

- L'amélioration des modalités de diffusion des apports de la coopération est évoquée, à travers par exemple l'idée de retours et de partages d'expériences ou encore l'évolution des rapports de missions en outils synthétiques de suivi et sources d'informations pour les autres directions jumelées.

B. LE DEBAT AUTOUR DE L'EXTENSION ET/OU DU RENOUVELLEMENT DU DISPOSITIF DE COOPERATION DECONCENTREE

La prorogation des conventions en cours est généralement souhaitée. Le non-renouvellement des conventions en cours hypothéquerait fortement l'impact de la coopération déconcentrée pour certains binômes, mais il paraît par ailleurs important de souligner que si cette condition semble nécessaire pour permettre à la coopération déconcentrée de porter ses fruits, elle n'est pas suffisante pour garantir son aboutissement : une forte **incitation à utiliser la coopération déconcentrée comme une ressource pour faire aboutir un projet de service** et non comme une simple occasion d'échanges faiblement finalisés ou comme une assistance venant uniquement pallier à des carences internes doit être mise en œuvre **ainsi qu'un encouragement à se recentrer** sur des thèmes concrets et circonscrits pour les faire **aboutir sur des changements concrets de pratiques professionnelles**.

La question de l'extension du jumelage à d'autres directions, différentes de celles actuellement concernées, paraît à terme une solution satisfaisante. Le délai de mise en œuvre de cette option est néanmoins discuté, les directions actuellement jumelées

souhaitant faire aboutir le travail qu'elles ont initié et désirant de ce fait que priorité leur soit donnée.

Les arguments en faveur de cette évolution soulignent : la nécessité « *d'offrir cette opportunité à d'autres* », la peur de voir les jumelages actuels s'enliser, le sentiment qu'il faut attribuer des objectifs réalistes à cette coopération et ne pas en attendre une « *révolution* », l'idée que si les directions jumelées ne sont pas parvenues à tirer suffisamment profit de ces échanges au cours des trois ans, un problème de positionnement a dû se poser et la prorogation de la convention ne suffirait pas à dépasser cette difficulté.

Si cette option était retenue, les interviewés attirent l'attention sur des conditions susceptibles de faciliter le fonctionnement des futurs binômes : retenir le critère du volontariat au niveau de la sélection tant des directions que des personnels ; éviter de jumeler des sites où direction et encadrement risquent de changer de postes ; envisager les moyens que les représentants des DDE françaises puissent prendre plus en compte le contexte culturel et organisationnel des DPE/DRE pour éviter de « *plaquer* » trop rapidement des solutions.

C. UNE PLATE-FORME DE DISCUSSION PLUS GENERALE

1. La modernisation du ministère de l'Équipement marocain en question

A travers l'analyse de la coopération déconcentrée, de ses apports et de ses limites, des pistes de réflexion relatives à l'évolution du ministère de l'Équipement marocain dans son ensemble ont pu être abordées, à travers notamment des réflexions sur **les conditions de la modernisation** et de **l'articulation du « central » et du « local »**.

La **nécessité de renforcer le degré de déconcentration du ministère de l'Équipement** et **l'amélioration des conditions matérielles de fonctionnement** sont soulignées. De même, **la question de l'ajustement des ressources humaines** aux objectifs fixés par les orientations nationales et « TP21 » est présentée comme un soutien nécessaire à toute action de modernisation. De plus, une « harmonisation » des priorités nationales avec les logiques locales est également souhaitée.

L'articulation du local et du central interroge les relations existant entre services extérieurs et directions centrales : le dispositif « d'écoute du terrain » est dénoncé comme étant le plus souvent inexistant et une évolution de la logique de fonctionnement des directions centrales vers un fonctionnement de « back office » est souhaitée.

2. Des interrogations relatives au positionnement de la coopération du MELT

De même, côté français, le positionnement de la coopération suscite des points de vue parfois divergents. Dans certains cas, un **désaccord sur les finalités de la coopération** est

perceptible entre les partisans d'une **coopération à vocation principalement économique** et ceux d'une coopération qui s'inscrit dans une **logique d'aide au développement**. Des priorités différentes génèrent de ce fait un décalage en termes d'attentes et d'objectifs entre les acteurs impliqués dans la coopération déconcentrée, l'inscription française dans des projets de coopération « d'envergure » devant, pour certains, constituer l'objectif ultime de la coopération déconcentrée. Par ailleurs, certains s'interrogent sur le « coût d'opportunité » que constitue l'option de développer une coopération avec des pays tels que le Maroc, estimant également souhaitable de pouvoir **formaliser des échanges avec des partenaires européens**. Enfin, les pratiques de coopération à travers l'exemple de la coopération déconcentrée conduisent certains interviewés à souhaiter **une professionnalisation des pratiques** qui passerait par la **diffusion d'un « code de savoir vivre »** spécifique aux relations internationales.