

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

RAPPORT FINAL

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

INTRODUCTION.....	4
A. Contexte de l'étude.....	4
B. Objectifs de l'étude sociologique.....	5
C. Méthodologie.....	5
Préambule.....	7
CHAPITRE I. HISTORIQUE DU JUMELAGE.....	8
A. L'émergence de nouvelles positions sur les modalités de coopération franco-marocaine.....	8
B. L'avènement d'un projet de modernisation du ministère de l'équipement marocain.....	9
C. La rencontre de deux dynamiques.....	11
D. L'établissement d'une convention de coopération décentralisée.....	13
1. Les priorités françaises.....	13
2. Les priorités marocaines.....	14
3. La mise en œuvre du projet de coopération déconcentrée : l'identification des binômes.....	15
4. Les modalités d'échange.....	17
CHAPITRE II. DESCRIPTION DU FONCTIONNEMENT DE DEUX BINOMES.....	18
I. Le binôme DPE de Settat / DDE de la Dordogne.....	18
A. Quelques éléments de contexte.....	18
B. L'annonce du jumelage.....	20
1. Pour la DDE de la Dordogne.....	20
2. Pour la DPE de Settat.....	22
C. Le déroulement du jumelage.....	23
1. La définition des axes de coopération : un processus itératif évoluant par recentrages successifs à l'occasion des missions.....	24
2. L'état d'avancement des deux principales actions de coopération à mi 98.....	42
II. Le binôme DRE de Meknès / DDE des Pyrénées Orientales.....	46
A. Quelques éléments de contexte.....	46
B. L'annonce du jumelage.....	47
1. Pour la DDE des Pyrénées Orientales.....	47
2. Pour la DRE de Meknès.....	47
C. Le déroulement du jumelage.....	48
1. La définition des axes de coopération : un processus étroitement lié à une dynamique interne de changement.....	48
2. La mise en place du travail de production et l'état d'avancement des axes de coopération.....	56
CHAPITRE III..... ANALYSE DES APPORTS ET DES LIMITES DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCO-MAROCAINE.....	63
I. Le point de vue marocain.....	63
A. Les apports de la coopération déconcentrée pour les directions marocaines jumelées.....	64
1. Un instrument au service de la gestion des ressources humaines.....	64
2. Une ouverture sur d'autres modes de faire.....	67
3. Un apprentissage méthodologique et l'élaboration de documents en compagnonnage.....	69
4. Des échanges techniques.....	71
5. Un accompagnement des dynamiques locales de changement.....	74
6. Une opportunité de réactualisation des connaissances ou de formation.....	80
7. Le transfert d'outils informatiques et l'installation d'Internet.....	81
8. L'organisation d'événements comme source de valorisation des DPE/DRE.....	82
9. L'extension des échanges à d'autres secteurs.....	83
10. L'occasion de tisser des liens personnels.....	84
B. Les apports de la coopération déconcentrée pour les directions françaises jumelées.....	84

C.	Les difficultés rencontrées et les limites de la coopération déconcentrée	88
1.	Les difficultés liées à la convention cadre	88
2.	Les limites de la coopération déconcentrée pour les directions marocaines	91
3.	Les limites de la coopération déconcentrée pour les directions françaises	106
4.	Une coopération qui doit s'inscrire sur du long terme	106
D.	Des acquis en cours de capitalisation et encore faiblement diffusés	107
1.	Une capitalisation actuellement en cours	107
2.	Une diffusion limitée des acquis	110
E.	Les facteurs de succès de la coopération déconcentrée du point de vue marocain	116
1.	Une direction engagée dans la réalisation d'un plan d'actions cohérent	116
2.	Un management interne dynamique	117
3.	Une relative stabilité de l'encadrement supérieur	120
4.	L'implication de l'environnement et son soutien	120
5.	L'opportunité d'effectuer des missions	121
6.	La qualité des partenaires français	123
7.	Une autonomie qui postule la durée	124
II.	Le point de vue français	125
A.	Les apports de la coopération déconcentrée	125
1.	Les apports pour les directions françaises jumelées	125
2.	Les apports pour les directions marocaines jumelées	137
B.	Les difficultés rencontrées et les limites de la coopération déconcentrée	138
1.	Les difficultés liées à la gestion de la convention	138
2.	Les limites de la coopération pour les directions marocaines jumelées	140
3.	Les limites pour les directions françaises jumelées	147
4.	Une coopération déconcentrée qui s'inscrit dans le long terme	153
CHAPITRE IV. L'AVENIR DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCO-MAROCAINE		157
I.	Un dispositif perfectible	158
1.	Un pilotage entre refus d'ingérence et cadrage formel	158
2.	Des conditions matérielles de fonctionnement indispensables	166
3.	Des modalités de diffusion des apports de la coopération déconcentrée à réviser	167
II.	Le débat autour de l'extension et/ou le renouvellement du dispositif de coopération déconcentrée	169
1.	Pour ou contre la prorogation des conventions	169
2.	Des modalités d'extension en question	171
III.	Une plate-forme de discussion plus générale	173
1.	La modernisation du ministère de l'Équipement marocain	173
2.	Des interrogations relatives au positionnement de la coopération du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement	177

INTRODUCTION

A. 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 son 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 "T.P. 21". 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.

Lors du Comité Mixte de Suivi, la DPS et la DAPF ont souhaité qu'une évaluation soit réalisée. Cette évaluation, lancée un an et demi seulement après le démarrage de l'action, 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.

B. OBJECTIFS DE L'ETUDE SOCIOLOGIQUE

Parallèlement à l'auto-évaluation réalisée par chaque binôme, l'étude sociologique a pour objectifs :

- d'analyser le déroulement des actions engagées du point de vue des services français et du point de vue des services marocains en s'interrogeant sur :
 - la mise en œuvre des missions et leur déroulement ;
 - les résultats du jumelage, la capitalisation des expériences et leur diffusion ;
 - les apports respectivement pour les services français et marocains pour les agents sur un plan personnel et plus globalement pour leur DDE ou DPE /DRE, en s'efforçant d'identifier les modalités d'évolution des savoir-faire et les éventuels processus d'apprentissage ;
 - le rôle de la coopération déconcentrée dans le projet de modernisation et de déconcentration des services du ministère marocain de l'Équipement et la position des différentes catégories d'acteurs concernées (services centraux et territoriaux) ;
- d'identifier les facteurs de blocage ou de réussite de cette expérience de coopération déconcentrée.

C. METHODOLOGIE

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 DRRCR 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. Une réunion similaire était initialement prévue côté marocain mais n'a pu avoir lieu en temps utile et a donc été remplacée par la conduite de 6 entretiens individuels auprès de 4 autres DRE / DPE jumelées.

Entretiens et animation de groupe réalisés		
	<i>Maroc</i>	<i>France</i>
<i>Administration centrale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● DAPF : 2 ● DRCR : 1 	<ul style="list-style-type: none"> ● DPS : 1 ● DAEI : 1 ● Chef de projet : 1
<i>Ambassade de France au Maroc</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● SCSC : 2 	
<i>Directions jumelées (hors binômes étudiés)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● 4 DPE/DRE ● 1 conseiller en gestion ● 1 chef de bureau administratif 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1 animation de groupe réunissant les représentants de 7 DDE
<i>1^{er} binôme</i>	DRE Meknes : 7 <ul style="list-style-type: none"> ● DRE et chef de projet ● Conseiller de gestion ● Chef du Service Programmation et Etudes Economiques ● Chef du Service Infrastructure ● Responsable du Bureau entretien routier ● Chef du Service Administration Générale ● Technicien du CERET 	DDE Pyrénées Orientales : 5 <ul style="list-style-type: none"> ● DDE ● Secrétaire Général ● Chef du Service Habitat ● Chef du Service de gestion des Infrastructures et Transports, et Chef de Subdivision ● Responsable de la Cellule Informatique
	Subdivision et DPE avoisinante : 2	
<i>2^{ème} binôme</i>	DPE Settat : 7 <ul style="list-style-type: none"> ● DPE ● Chef du Bureau Administratif ● Chef du Service Infrastructure ● Responsable de la Cellule Travaux neufs et maintenance de l'existant ● Chef du service Bâtiment ● Chef du Service Eau ● Responsable de la Cellule Communication et Collectivités locales 	DDE Dordogne : 8 <ul style="list-style-type: none"> ● DDE ● Secrétaire Général ● Conseiller de Gestion ● Responsable Formation ● Chef du Service des Routes ● Charge de mission service Routes et Infrastructures ● Chef de la Mission Etudes d'Aménagement ● Responsable d'Etudes Assainissement
	DRE :1 conseiller de gestion	
<i>Total</i>	28 entretiens	16 entretiens et 1 animation de groupe

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.

PREAMBULE

Le présent document reflète les opinions et perceptions des personnes interviewées telles qu'énoncées au cours des entretiens individuels et de l'animation de groupe réalisés. Les pratiques individuelles analysées ne découlent pas d'observations directes mais de reconstitution et de croisement d'informations issues de différents entretiens, informations parfois croisées aussi avec l'analyse des rapports de mission. Aussi, les constats présentés reposent sur une analyse du discours d'individus, interviewés dans un contexte organisationnel précis.

Ce rapport ne prétend pas élaborer une analyse stratégique ou technique du fonctionnement des DDE ou des DPE/DRE bien que certains constats relèvent du management et de l'organisation des Directions et/ou services concernés par le jumelage. Le statut de ce document est, d'une part, d'analyser le déroulement des actions engagées dans le cadre du jumelage des services extérieurs du ministère de l'Équipement marocain et du ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports français et, d'autre part, de proposer une plate-forme de discussion aux parties impliquées dans la coopération déconcentrée franco-marocaine.

L'ensemble des informations typographiées en italiques dans le corps du rapport correspondent à des verbatims extraits des propos tenus par les personnes interviewées.

La présentation des résultats de l'étude est structurée en quatre chapitres :

- Le premier retrace l'historique du jumelage ;
- Le second présente le fonctionnement des deux binômes, et les actions qui ont été mises en œuvre ;
- Le troisième chapitre est consacré à l'analyse des apports et des limites du jumelage. La première partie dans ce chapitre présente l'analyse du point de vue marocain, et la seconde du point de vue français.
- Enfin, le quatrième chapitre porte sur l'analyse de l'avenir de la coopération déconcentrée.

CHAPITRE I HISTORIQUE DU JUMELAGE
--

La convention franco-marocaine de « jumelage des services déconcentrés » est la matérialisation d'une **synergie** particulière entre **une volonté renouvelée d'opérationnalité et d'efficacité** de la coopération française et la **déclinaison d'un processus de modernisation** et de **déconcentration** d'un ministère marocain.

A. L'EMERGENCE DE NOUVELLES POSITIONS SUR LES MODALITES DE COOPERATION FRANCO-MAROCAINE

Dans le cadre des relations existantes entre le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports français et le ministère de l'Équipement marocain, les actions de coopération antérieures couvraient principalement des activités de formation, notamment des cadres marocains, et de programmation de missions d'experts français :

« Avant 85 - 86, il y avait une coopération de substitution. Après, les cadres Marocains étaient formés. (...) Mais disons que, jusqu'en 90, la coopération, c'était des gens qui allaient en France en stage, des missions avec des gens qui venaient ponctuellement pour des séminaires et des échanges sur des bases souvent informelles. »

Cette coopération concernait principalement, si ce n'est exclusivement, les Directions centrales des deux ministères :

« La coopération franco-marocaine ne profitait jusque là qu'au Central. (...) C'était uniquement (une coopération) centralisée. »

« Il y a beaucoup d'occasions de voyager en Central mais pas en DPE. Sur 100 % des missions effectuées, il doit y avoir 80% de gens du Central et 20 % de directeurs provinciaux, mais rarement au-dessus. »

Entre 1990 et 1995, les modalités de coopération semblent avoir été interrogées en différents lieux. Au Maroc, la nature des besoins de coopération évoluant, le souhait de voir cet appui prendre de nouvelles formes apparaît :

« A partir de 85 - 86, on s'est posé la question de savoir quelle forme donner à cette coopération et il y a eu le vœu de la cibler et, progressivement, on a commencé à penser programmes et projets surtout. »

Le besoin d'évolution des formes de coopération se fait ressentir également côté français, le ministère des Affaires étrangères souhaitant freiner l'envoi de coopérants en longue durée :

« Début 90, Gilles Leblanc a travaillé pendant deux ans au Maroc auprès du chef de personnel pour mettre en place un plan de formation. (...) A son retour en 94, il a estimé intéressant qu'il y ait une suite. Mais on ne peut plus envoyer de coopérants fixes comme lui, sauf pour des postes techniques. C'est la politique des Affaires étrangères. Leblanc a réussi à convaincre le directeur de la DPS qu'il fallait trouver autre chose, et c'est comme ça qu'a été émise l'idée d'un jumelage entre services déconcentrés. »

Un interviewé signale également l'existence, à cette période, d'une première expérience, pilotée par la DAEI, de coopération déconcentrée entre des DDE françaises et leur équivalent dans des pays africains de la zone subsaharienne.

Enfin, cette évolution vers une déconcentration de la coopération franco-marocaine semble avoir également été soutenue par le Service Culturel, Scientifique et de Coopération de l'Ambassade de France :

« D'un point de vue stratégique et politique, il y a une volonté de déconcentrer notre coopération. On a essayé de travailler avec des services déconcentrés ; ça correspond à une autre forme de coopération auprès des provinces, comme Immouzer et quelques autres. L'idée, c'est de sortir d'une coopération centralisée pour aller sur le terrain car c'est quand même le travail avec le terrain qui est important. »

B. L'AVENEMENT D'UN PROJET DE MODERNISATION DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT MAROCAIN

Le ministère marocain de l'Équipement a connu différentes réorganisations. La dernière en date est intervenue en 1982. Elle a notamment été marquée par la création de Directions Provinciales des Travaux Publics et de Directions Régionales des Travaux Publics intervenue suite au constat de « *dispersion des activités du ministère au niveau local et de faible lisibilité de ses actions* ». Cette réorganisation s'inscrivait par ailleurs dans un contexte particulier : la charte de 1976 sur la décentralisation renforçait le rôle des

gouverneurs ; l'axe collectivités locales devenait de plus en plus prégnant ; le ministère souhaitait s'appuyer sur des entités structurées aptes à devenir de réels partenaires des collectivités locales et à sortir du rôle de strict d'exécutant. Ce contexte supposait légitimement un programme de modernisation pour permettre aux services extérieurs d'assumer ce nouveau positionnement dans le jeu local.

- ***Le projet Déconcentration / Décentralisation***

Ainsi, à partir de 1990, un ensemble d'actions de modernisation ont été entreprises, articulées autour du projet «Déconcentration /Décentralisation » (désigné parfois dans la suite du rapport par la dénomination « 2D »). Ce projet avait pour ambition de créer une dynamique de changement en initiant des actions concrètes dans un certain nombre de sites pilotes, locaux ou centraux, tout en identifiant les mesures nécessaires pour accompagner et soutenir cette dynamique. Dans ce cadre, un processus de relance de la régionalisation était annoncé ainsi qu'une réflexion stratégique sur le positionnement des services territoriaux. La mise en place d'outils de pilotage et de gestion des moyens humains et matériels devait également accompagner cet effort de modernisation du Département. Plus globalement, le projet «Déconcentration /Décentralisation » déclinait des actions autour de six axes : technicité, gestion des ressources humaines, renforcement des directions provinciales, régionalisation, répartition des compétences et management de l'organisation.¹

Il semblerait que dans le cadre des réflexions conduites autour du projet « Déconcentration / Décentralisation », la question de la coopération ait été évoquée notamment dans l'optique de soutenir les entités territoriales dans la mise en œuvre des actions programmées :

« Les traces les plus lointaines identifiables, c'est le rapport sur le projet "2D" mais la décentralisation ne nous concernait pas : en réalité, il ne s'agissait que de déconcentration. On doit trouver les premières traces du jumelage sans doute dans ce document, au début des années 1990. (...) Le projet "2D" a démarré en 90 et on avait soulevé ce problème de la coopération à fabriquer au niveau territorial. »

- ***L'évaluation de 1995 et l'élaboration du projet « Travaux Publics du XXIème siècle »***

En 1995, le ministère a évalué les actions de modernisation initiées dans le cadre du projet « Déconcentration / Décentralisation ». Un certain nombre d'acquis à renforcer mais également de limites ont été soulignés conduisant alors le ministère à élaborer un projet global fixant les orientations stratégiques du ministère, le projet « TP 21 », organisé autour

¹ Source « Projet Déconcentration Décentralisation - présentation des deux plans d'actions », ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres, DAPF, septembre 1991.

de 5 axes : la territorialité, la communication interne et externe, les ressources humaines, la qualité du service public et un axe « cohérence, coordination et cohésion interne ».

La mise en œuvre de ces orientations a notamment donné lieu à l'élaboration d'un référentiel destiné à clarifier les attributions et le niveau de responsabilité des échelons déconcentrés (DTP et RTP). De même une démarche de contractualisation des programmes des services extérieurs a été mise en œuvre dans certains sites pilotes, dont une partie sera par la suite retenue pour le projet de coopération déconcentrée.

Ce projet, notamment par l'accent mis sur « l'axe territorialité », traduisait la volonté de renforcer la déconcentration :

« A l'époque, le discours était "inversons la pyramide et tout doit venir du terrain". »

C. LA RENCONTRE DE DEUX DYNAMIQUES

Si l'idée de décentraliser la coopération en impliquant des entités territoriales et non plus uniquement des directions centrales existait de façon ponctuelle à la DAEI ou au Service Culturel, Scientifique et de Coopération de l'Ambassade de France, sa matérialisation dans le cadre de la coopération franco-marocaine découle d'une synergie réussie avec la mise en œuvre de la dynamique de modernisation du ministère marocain.

Cette rencontre a certainement bénéficié de façon plus ou moins directe de l'implication d'experts français dans le travail préparatoire au projet Déconcentration / Décentralisation. Les échanges entre ces experts et l'équipe marocaine en charge du projet ont permis **d'envisager la coopération comme un catalyseur possible de la dynamique de changement** souhaitée, dynamique d'autant plus nécessaire que le projet « TP 21 » relançait le processus de modernisation et de déconcentration :

« Au départ, il y avait la réflexion autour du projet déconcentration / décentralisation qui était menée en coopération avec des ministères français et trois experts français ; puis il y a eu TP 21 avec un axe territorialité. C'est de là qu'est venue l'idée de créer une sorte de mariage entre cette dynamique et la coopération. La modernisation est une dynamique continue et pas uniquement des actions thématiques ou des actions pilotes. Au-delà des actions concrètes, il y avait l'idée de jumelage et celle de voir comment déclencher une dynamique de changement et de modernisation. Et les Français ont trouvé ça intéressant car leur mouvement de modernisation était en train de s'essouffler. (...) Et en plus, il y avait dans l'air l'idée de la Coopération de dire qu'il fallait décentraliser. L'idée, ça a été de vouloir aider les DTP à mettre en pratique TP 21. Le jumelage était un moyen d'enclencher la

rénovation des DTP, d'autant que le ministère de l'Équipement français est toujours un modèle en terme de modernisation. »

L'émergence d'un projet de coopération déconcentrée a bénéficié d'une conjoncture particulière caractérisée par :

- un essoufflement de la dynamique de déconcentration initiée dans le cadre du projet « 2D » ;
- un changement de gouvernement et l'avènement d'une réflexion sur la territorialité et le renforcement des directions provinciales et régionales à travers le projet « TP 21 » ;
- une volonté française de poursuivre la coopération, mais sous forme déconcentrée ;
- l'existence d'une culture administrative commune.

En outre, la nomination de deux des membres de l'équipe du projet « 2D » à la direction de services extérieurs, l'un en France et l'autre au Maroc, a offert l'occasion de mener cette réflexion plus en avant, les liens tissés dans le cadre de cette coopération « d'experts » servant de base à la matérialisation d'une nouvelle forme de coopération :

« (Un des membres de l'équipe marocaine) a gardé le contact avec le responsable de ce projet côté français ; (...) l'un était alors en DDE et l'autre en DTP. Ils se sont dit pourquoi ne pas faire lien avec la DDE et la DTP où ils étaient, qui présentaient certaines similarités. Ils ont élaboré un projet de convention entre les deux directions. Ils en ont parlé autour d'eux. A côté, il y avait la réflexion au Ministère sur la territorialité, car le territoire, c'est notre force ; d'où l'idée a été acceptée. (...) Et finalement, c'est passé. En France, c'était légitime car la déconcentration est en place. Et ici, les mentalités ont évolué et le projet déconcentration - décentralisation lançait la dynamique. Il y avait eu beaucoup de travaux, d'études, mais avec le départ des gens, le projet commençait à s'essouffler et on s'est dit, peut être qu'en déconcentrant ça permettrait de redonner un nouveau souffle. »

Ce projet d'organisation d'un jumelage a finalement fait l'objet, à l'initiative de la Direction des Affaires du Personnel et de la Formation du ministère marocain et de la Direction du Personnel et des Services du ministère français, d'une mission française de définition réalisée par Claude Allet à la fin de l'année 95. L'objectif de cette mission était d'analyser l'opportunité et des modalités éventuelles de réalisation de ce projet :

« Une personne a été chargée, côté français, de préciser les objectifs du jumelage et avant, de dire si ça valait le coup pour les Français et ce que l'on pouvait en attendre. »

« C'était un projet pour cadrer l'opération de jumelage, pour bâtir le projet de jumelage et donner les orientations comme par exemple, le choix des directions et les objectifs. »

Le rapport de Claude Allet examine la faisabilité du projet, les modalités d'échange, les champs possibles de coopération et les limites du jumelage. Il conclut effectivement à la faisabilité du jumelage et à son intérêt pour les deux parties, et donne l'impulsion au processus de coopération déconcentrée :

« Quand j'étais à la DAEI, il existait une coopération entre des DDE françaises et des DDE africaines et j'ai travaillé avec le chargé de la DAEI sur cela. Puis il y a eu le rapport de Claude Allet qui était très positif ; ça (la coopération déconcentrée) s'intègre dans le cadre des "2D" et de l'idée de faire travailler les DPE avec les communes, ce qu'ils doivent faire. »

D. L'ETABLISSEMENT D'UNE CONVENTION DE COOPERATION DECENTRALISEE

Le projet de coopération déconcentrée a abouti en 1996 à l'établissement d'une convention cadre. Cette convention a pour principal objectif « (l')échange (d')expériences et (de) savoir-faire ». Cependant, les priorités des parties concernées diffèrent, reflétant les différences existantes entre les contextes et les préoccupations propres aux deux parties.

1. Les priorités françaises

Pour les services déconcentrés français, les objectifs de jumelage sont définis dans le rapport de Claude Allet :

- ouverture sur les réalités marocaines ;
- contribution à la poursuite du processus de modernisation avec l'occasion de faire un bilan de leurs pratiques et de profiter des démarches initiées dans le Projet « T.P. 21 » pour bâtir de nouvelles actions de progrès ;
- mobilisation du personnel et valorisation de son savoir faire.

Selon l'un des interviewés marocains, les priorités initiales françaises ont évolué vers l'intérêt de la confrontation avec un système économique et culturel différent. Le jumelage est l'occasion d'élaborer en situation réelle des actions avec des moyens financiers limités :

« Pour Allet, côté français, c'était de la motivation des troupes au départ, puis après sa visite du terrain, il s'est dit que certaines situations ne se rencontrent plus en France et que ce serait bien de confronter les Français à un milieu différent où il y a moins de moyens car en France, les moyens vont en diminuant. Et le Maroc

présentait l'intérêt de pouvoir être confronté à la gestion de situation de crises. L'intérêt, c'était de voir comment on agit sous contraintes de moyens. »

2. Les priorités marocaines

Pour la partie marocaine, les objectifs du jumelage sont définis dans la convention cadre comme suit :

« - améliorer la technicité et stimuler les initiatives des agents de la Direction des Travaux Publics

- structurer un réseau d'échanges entre les DTP et entre les DRTP

- capitaliser, valoriser et diffuser les expériences au sein du Ministère des Travaux Publics

- formaliser les étapes et les acquis de la modernisation. »

Si ces objectifs sont effectivement présents dans l'esprit des acteurs du jumelage, le niveau central met l'accent sur la fonction du jumelage comme catalyseur et facilitateur de la mise en œuvre de la dynamique de modernisation du ministère et du renforcement du niveau territorial. Le jumelage apparaît comme un élément du dispositif d'actions engagées pour enclencher et alimenter le processus de changement initié :

« L'objectif de ce projet c'est de voir comment les services peuvent devenir mûrs et responsables, c'est-à-dire qu'ils aient le pouvoir de décision. Les manières de promouvoir cela, c'est le jumelage et d'autres expériences comme la prise de fonction. Il s'agit d'identifier les mécanismes à mettre en place pour voir comment ça peut marcher indépendamment des hommes et du discours. »

Le jumelage est ainsi perçu comme un espace d'autonomie et d'initiatives accordé aux services extérieurs, un pas de plus en faveur d'une plus forte « responsabilisation » des DPE :

« L'aspect modernisation est important si on veut modifier le profil du DPE qui, dans certains cas, doit inéluctablement évoluer (...) d'où l'idée de faire en sorte de développer des profils compétents au niveau provincial et (...) le jumelage est une des actions qui pourrait y concourir. »

Il est également une opportunité de prendre appui sur une expérience réussie de modernisation :

« Le jumelage vient en prolongement du projet "2D" et s'inscrit donc dans le processus de modernisation et le vœu de profiter de l'expérience du ministère de l'Équipement français qui a toujours été un point de référence. »

3. La mise en œuvre du projet de coopération déconcentrée : l'identification des binômes

Dans le projet « T.P. 21 », un des axes de modernisation impliquait la création de « Centre Régionaux des Etudes Techniques » (CERET), et la coopération déconcentrée était l'occasion de jumeler ces nouvelles structures avec des « Centres d'Etudes Techniques de l'Equipeement » (CETE) français, et ainsi « *d'alimenter les CERET en les rattachant à des CETE* ». Deux CETE ont été choisis dans le sud de la France (proximité géographique avec le Maroc, et présence d'un des initiateurs du projet dans cette région). Les DDE sollicitées ont été choisies dans cette même région par souci de cohérence, et sur un principe de cooptation, basé sur l'interconnaissance des directeurs, et leur expérience en matière de coopération. Par ailleurs certains directeurs avaient déjà manifesté le souhait de prendre part à une action de coopération :

« Quand je suis arrivé ici, j'avais dit à la DAEI que si une opération démarrait, je serais partant. Quand l'opération a commencé, j'ai posé ma candidature. »

Pour la partie marocaine, les critères de choix des sites éligibles sont en réalité une conjonction de critères objectifs et de considérations plus « politiques ».

Le premier critère invoqué est la « **similarité** » **des sites**. Cette similarité est entendue dans le sens **climatique et géographique** :

« (Une des conditions importantes dans le choix était) que les environnements soient plus au moins proches dans les problèmes à gérer. En France, toutes les DDE sont dans le Sud car elles ont sans doute plus de ressemblance avec le Maroc. »

Elle recouvre de ce fait l'existence de préoccupations communes : « *ce sont deux régions qui connaissent des orages* », « *des régions où il y a des questions de déneigement* », « *les deux (directions) avaient des préoccupations relatives aux crues* ».

Un second critère répond aux **exigences de représentativité de l'ensemble des régions** du Maroc :

« Le choix (des sites) a été fait avec la Direction des Routes. La condition (de la DAPF) était de couvrir tous les types de région du Maroc avec au moins une DTP par région. »

« (...) puis, ensuite, est intervenu un certain lobbying pour que toutes les régions (du Maroc) soient représentées ».

Par ailleurs, le profil des directeurs a certainement également été pris en compte : « *l'idée était quand même de choisir des sites où le jumelage avait le plus de chance de marcher* ». La capacité des directeurs à « exploiter » cette opportunité est une question qui a pu parfois être posée :

« (...) et puis, (on s'est dit qu'il fallait prendre des sites) où il y a des gens ouverts à ce type d'échanges, car il fallait pouvoir accepter le choc d'aller voir ailleurs. »

« On a aussi regardé l'importance de la culture de décentralisation au niveau local pour la capacité à prendre des initiatives. »

Outre les caractéristiques des directeurs pressentis, les spécificités des sites ont, dans quelques cas, pu être prises en compte :

« Initialement, on c'était dit, on va prendre des sites où il y a quelque chose à échanger, où il existe de grands projets et chantiers. »

Enfin, un dernier critère a été souligné par certaines personnes interviewées en DRE / DPE : la participation de certains sites à l'expérience pilote de mise en œuvre de Contrats Objectifs - Moyens :

« Je pense que l'on nous a choisi parce que nous sommes sous COM. On est pilote. »

Cependant, force est de constater que ce critère n'est pas évoqué par le niveau central et que cette opération pilote a commencé en 1997.

Ainsi, la conjonction de l'ensemble de ces considérations a débouché sur l'identification de 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

Ces binômes ont signé la convention de coopération le 16 septembre 1996.

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

4. Les modalités d'échange

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* »².

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. Ce dernier contribue par un budget de fonctionnement de 40 000 francs par an et par service. Le budget global de déplacement dans le sens France - Maroc est de 180 000 francs et le ministère de l'Équipement marocain assure un budget de fonctionnement de 25 000 dirhams et 224 000 dirhams pour les frais de transports³. Le SCSC assure par ailleurs la gratuité des visas :

« Le SCSC prend en charge les billets d'avions et les frais des Français et les per diem des Marocains (...) On s'occupe aussi des visas, et des invitations pour les visas. On assure le relais avec le consulat pour la gratuité des visas. (...) On donne 2750 francs pour 5 jours : c'est l'indemnité de base et dans le cas des DDE, l'hébergement est assuré par les DDE. »

² Convention type de jumelage des services déconcentrés, MTP - MELTT, septembre 1996

³ Source : « *Projet de dispositif d'évaluation de la coopération déconcentrée France - Maroc* », document conjoint METL et ministère marocain de l'Équipement, Juin 1998, page 2.

CHAPITRE II

DESCRIPTION DU FONCTIONNEMENT DE DEUX BINOMES

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

A. QUELQUES ELEMENTS DE CONTEXTE

Sans effectuer une présentation exhaustive de la province de Settat ou de la Dordogne, quelques éléments d'informations gagnent néanmoins à être rappelés : d'une part, ils permettent d'avoir quelques points de comparaison entre les deux entités mais surtout, ils éclairent le choix de certains axes de coopération, voire certaines difficultés rencontrées, qui seront analysées ultérieurement.

La Direction Provinciale de Settat se situe dans la région économique du centre du Maroc. Elle se compose de 186 personnes (dont 9 cadres et 26 agents de maîtrise) répartis entre le siège, une subdivision et quatre annexes. Son territoire couvre huit communes urbaines et 62 communes rurales.

La province de Settat se caractérise notamment par son caractère rural qui explique l'importance particulière que peuvent y revêtir des programmes nationaux tels le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER⁴) ou le programme de construction des routes rurales, inscrits dans les missions de la DPE de Settat :

« C'est une province à caractère rural : 70% de la population de la province sont des ruraux et surtout, l'espace rural est important ; il y a 750 000 personnes et 71 collectivités locales. Les besoins sont donc ceux du monde rural, c'est-à-dire l'infrastructure de base : l'eau, l'électricité et la route. »

Son économie, fortement agricole, la rend particulièrement sensible aux questions d'eau malgré la présence de quatre barrages sur son territoire :

« La province de Settat a des spécificités locales. C'est une province très importante, 15% de la production céréalière du Maroc est produite ici. »

⁴ Amélioration de la desserte du milieu rural en eau potable par la réalisation de points d'eau aménagés et de bornes-fontaines à partir des adductions régionales.

Son réseau routier est présenté comme « important » : « 2570 kilomètres dont 1500 kilomètres revêtus, ce qui en fait un des plus grands réseaux du pays au niveau des DPE », dont l'entretien est assuré par la DPE de Settat. Certains de ses axes, tel l'axe « Casablanca - Settat - Marrakech », sont stratégiques et leur entretien prioritaire. Parmi ses préoccupations, la DPE de Settat est notamment soucieuse « d'(éliminer) les points de rupture et (de protéger) les villes contre les inondations ». Dans cette optique, la DPE a élaboré un projet de « calibrage de l'oued Boumoussa » qui traverse Settat, oued qui a connu une forte crue en 1995 qui a notamment perturbé le réseau routier avoisinant.

Par ailleurs, la province abrite quelques « grands projets ». La DPE assure la programmation ou la maîtrise d'ouvrage déléguée de projets tels un programme de construction de bâtiments publics, incluant notamment la construction d'une faculté de droit, ou encore l'axe autoroutier Casablanca - Settat.

Enfin, le contexte « politico-administratif » de Settat est souvent mis en exergue par les personnes interviewées :

« C'est une province qui a un poids politique et stratégique ; c'est le centre de la région du centre et le chef-lieu de la nouvelle région. (...) On a 11 députés à la première chambre et 12 conseillers à la deuxième. (...) La pression sur la Province est très forte. »

« Ici, le contexte est spécial : on a des élus qui sont 'chauds' et il y a beaucoup d'urgence et beaucoup de demandes spéciales. »

Cette caractéristique explique l'importance des relations avec les collectivités locales pour la DPE, thème sur lequel nous reviendrons, mais également l'importance que peut revêtir la communication externe :

« Nous, on a en plus (des autres priorités communes aux DPE) la communication et les relations avec les collectivités locales et nous, c'est notre grand souci. On doit gérer les doléances et c'est ça le grand problème. »

Cette spécificité semble avoir un impact particulier sur l'organisation du travail de la DPE, certains de ses membres déclarant souvent devoir fonctionner dans « l'urgence », le « poids » des relations avec les collectivités locales entrant apparemment en contradiction avec les missions naturelles de leur service :

« Les réunions : il y en a beaucoup avec la Province et dans le cadre de l'assistance aux collectivités locales. Dans certains services, ils peuvent passer jusqu'à 60% de leur temps en réunion, car beaucoup de chantiers signifie beaucoup de réunions et

du coup, le travail de terrain en pâtit. (...) Sans parler des problèmes de véhicules. (...) en plus, c'est spécial ici, car notre rayon d'action est de 80 à 100 kilomètres et les chantiers sont dispersés et on a plus de 70 communes. »

En ce qui concerne la DDE de la Dordogne (DDE 24), elle se situe en Aquitaine dans le sud-ouest français et comprend un effectif de 717 agents dont 447 sont répartis dans quinze subdivisions. Outre les compétences développées en matière de construction et d'entretien routiers, communes à l'ensemble des services déconcentrés du ministère français de l'Équipement, des Transports et du Logement, la DDE de la Dordogne dispose d'un système élaboré de gestion prévisionnelle des crues. Par ailleurs, la DDE 24 a développé une méthodologie sur le conseil en amont en matière d'aménagement et d'équipement pour les collectivités locales. Ces deux priorités ont abouti à l'élaboration d'outils susceptibles d'aider à la résolution des problèmes rencontrés par les Marocains.

B. L'ANNONCE DU JUMELAGE

1. Pour la DDE de la Dordogne

Nous l'avons vu, ce sont les directeurs sollicités pour entrer dans le jumelage qui ont choisi d'engager leur service dans cette action. Le DDE de la Dordogne, ayant une expérience de coopération à Djibouti dans son précédent poste, avait à son arrivée en Dordogne fait part à la DAEI de son intérêt pour engager son service dans une nouvelle action de coopération. L'opportunité d'un accord de coopération déconcentré avec le Maroc a été saisie, et l'action a été présentée en comité de direction, puis annoncée au sein de la DDE.

Si tous les acteurs de la DDE impliqués ont **choisi délibérément** de s'engager dans ce projet de coopération déconcentrée, leur participation ne relève pas autant d'un engagement que celle du directeur, mais découle davantage **de leur fonction**. Pour les cadres dirigeants, ce sont les responsables des principaux services de la DDE, membres du comité de direction, qui se sont déplacés pour la première visite au Maroc. Lorsque les axes de coopération ont été précisés et que les actions sont entrées dans une phase plus opérationnelle, ce sont les thématiques arrêtées qui ont conduit à choisir les acteurs impliqués :

« Les Marocains ont voulu travailler sur l'axe conseil et assainissement. A partir de là, c'est la direction qui a décidé puisque je représentais cette fonction. »

Parmi ces acteurs, certains sont impliqués dans le projet de par leur fonction, liée à la préparation et l'organisation des missions marocaines en France, mais sans pour autant qu'ils ne partent en mission. Arrivé en cours de projet, cet interlocuteur explique que la

mission liée au projet de coopération s'est présentée comme une mission supplémentaire à toutes celles qui lui étaient affectées :

« Je n'étais pas là au début, je suis arrivé il y a un an. J'avais la mission d'assister le chef de service sur ce domaine de la coopération. (...) Je l'ai pris comme une mission parmi les autres. »

Quel que soit le moment de leur engagement, nos interlocuteurs affirment avoir été au courant de l'accord de coopération déconcentrée avec la DPE de Settat, à la fois par des « bruits de couloirs », et par une information officielle au cours de réunions et dans le journal interne.

L'annonce du jumelage a dans l'ensemble été accueillie **avec beaucoup d'enthousiasme et de motivation** de la part des acteurs sollicités. Certains ont accepté sans hésitation de participer à ce projet, qui représente pour eux l'occasion d'exercer leur travail dans un cadre culturel différent :

« Je n'ai pas hésité à répondre oui, je n'avais aucune appréhension à aller là bas. J'étais plutôt content d'expérimenter le contact avec l'étranger dans un cadre professionnel. »

Le jumelage est annoncé auprès de certains comme un échange « à double sens ». Du côté français, le jumelage est surtout le moyen de **s'enrichir culturellement** par la découverte d'autres façons de faire et de penser :

« Au niveau de la culture, on a des choses à apprendre, ils ont une autre façon de fonctionner. Se frotter à d'autres cultures, ça permet de s'enrichir et de s'adapter. »

La dimension découverte de l'autre fait partie intégrante de cette opération d'échanges professionnels :

« C'est l'occasion de faire des échanges au niveau relationnel, et de découvrir une autre culture. »

Pour la DDE, le jumelage participe d'une **stratégie d'ouverture vers l'extérieur** et de **valorisation du service vis-à-vis de ses partenaires départementaux** :

« C'est un plus pour la DDE. On est bien vu. On a emmené (les membres de la délégation marocaine) voir le préfet, le maire; c'était l'occasion de se mettre en valeur. »

Les seules réticences émises suite à l'annonce du jumelage sont venues des organisations syndicales de la DDE. Des tracts ont été rédigés à l'encontre du gouvernement marocain et distribués lors de la présence des membres de la délégation marocaine :

« Les syndicats critiquent et disent qu'on ferait mieux de gérer la DDE plutôt que d'aller au Maroc. »

Toutefois, il semble que depuis quelques temps, les revendications syndicales sur ce thème se soient apaisées.

2. Pour la DPE de Settat

La nouvelle du jumelage de la DPE de Settat avec la DDE de Dordogne a été annoncée par le DPE aux chefs de service à l'occasion d'une « *réunion interne de coordination* » en septembre 1996.

Les **premières réactions** ont été **unanimentement positives**. Le jumelage est alors perçu comme une **valorisation de la DPE** :

« Il y a pas mal de projets dans notre direction et on est souvent retenu ; ça nous encourage et c'est motivant ; on se dit qu'il doit y avoir des raisons si on nous choisit ! »

Il constitue également pour certains, une **opportunité de professionnalisation**, le jumelage étant vécu comme une occasion de contacts avec des interlocuteurs jugés « *plus avancés* ». L'échange avec l'étranger est aussi perçu comme une **possibilité de voyager**, ce qui constitue une source d'intérêt a priori non négligeable aux yeux de l'ensemble des personnels de la DPE :

« Pour moi, étant débutant (dans cette fonction), j'étais content d'être en contact avec des gens compétents. Je me disais que j'allais améliorer ma connaissance des techniques professionnelles et puis, il y avait une motivation personnelle, celle du voyage ! »

Le jumelage vient, par ailleurs, s'insérer dans **une stratégie de « rayonnement » de la DPE**, l'image de la DPE étant alors considérée comme une **ressource importante pour positionner la direction** dans un jeu local et au sein du ministère :

« (Le Directeur) est responsable du rayonnement de notre Direction et la vie, c'est aussi d'avoir une image ! Mais pour ça il faut pouvoir extérioriser. On ne peut pas être un géant technique et un nain en terme de relations, car ça ne suffit pas. ».

Enfin, quelques rares interviewés établissent **un lien entre le jumelage et la dynamique de déconcentration** :

« (Quand vous avez eu connaissance du jumelage, qu'en avez-vous pensé ?) Je pensais qu'il y avait une forte stratégie derrière le jumelage : il y a "TP21" comme démarche forte derrière. (C'est-à-dire ?) Vous savez le développement du discours "pyramide inversée" et "déconcentration" ; je me suis dit que le jumelage avait un lien direct. »

C. LE DEROULEMENT DU JUMELAGE

Cinq missions ont été réalisées entre septembre 1996 et l'été 1998, deux missions marocaines et trois françaises :

- la première mission, à Périgueux en octobre 1996, se composait du DPE marocain ;
- la seconde, qui s'est déroulée à Settat en mars 1997, réunissait cinq personnes de la DDE de Dordogne : le Directeur, le Secrétaire Général, le Chef du Service des Infrastructures et de la Route, le Chef du Service de l'Équipement des Collectivités Territoriales et le Conseiller de Gestion ;
- la troisième, à Périgueux en octobre 1997, a concerné quatre personnes de la DPE de Settat, le chef du bureau administratif, le chef du service bâtiment, le responsable de la cellule communication et le chef du bureau des travaux du service infrastructures (dont le séjour a durée deux semaines au lieu d'une seule pour ses collègues) ;
- la quatrième, en avril 1998, était dédiée à la formation et a conduit le Responsable de la Formation de la DDE à se rendre à Settat ;
- enfin, la cinquième mission organisée à Settat en mai 1998 a concerné trois personnes de la DDE : le Directeur Adjoint, responsable notamment de la modernisation et Directeur des subdivisions, le chef de mission Etudes d'Aménagement, et la responsable d'Etudes Assainissement, tous deux rattachés au service Equipement des Collectivités Territoriales.

La composition des délégations a varié au cours des missions selon la thématique et les objectifs poursuivis. En ce sens, 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**. La deuxième mission française a par exemple fait intervenir un cadre de niveau B tandis que la troisième mission française a sollicité la participation d'une technicienne. 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 » qui a suscité intérêt et étonnement face à « *la qualité des travaux et de l'organisation et de la motivation (pécuniaire) des gens qui y travaillent* » 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 :

« Le jumelage a commencé avec l'arrivée des spécialistes techniciens. Avant, c'était plutôt une étape de validation. »

La **quatrième mission** a été dédiée à la **formation** exclusivement, le responsable de la formation de la DDE étant la seule personne à se rendre à Settat. La **cinquième mission** a porté plus spécifiquement sur le **conseil en amont et l'assainissement**, les trois personnes de la DDE ayant été choisis du fait de leurs compétences dans ce domaine.

1. La définition des axes de coopération : un processus itératif évoluant par recentrages successifs à l'occasion des missions

a. Une première phase d'identification des axes de coopération potentiels

Dès l'annonce du jumelage en comité de direction, **une phase de recensement des thèmes potentiels** de coopération a été initiée par le Directeur Provincial auprès de ses chefs de service. Deux réunions semblent avoir permis d'opérer une première définition des axes de coopération avant la première mission marocaine organisée en octobre 1996 :

« Les réunions de coordination nous ont permis de débattre du comment s'y prendre. Chaque tête de réseau a dû affiner son programme et le DPE, en octobre 96, a été chargé de valider ça auprès de nos homologues. »

« Il y a eu un travail préparatoire après la signature de la convention puis j'ai fait une mission préparatoire de définition des axes de coopération. »

Ces axes ne semblent pas avoir évolués au cours de cette **première mission** consacrée d'une part, à une **prise de contact** entre le Directeur Provincial et les **réalités de la DDE 24** et d'autre part, à **l'organisation des modalités d'échanges à venir** :

« La réunion du 17 octobre 1996 (...) a été consacré au bilan de mon séjour dans la DDE (...) le programme de coopération à développer dans le cadre du jumelage a été arrêté et validé définitivement. La réunion a permis également de désigner les homologues français et marocains responsables des différents axes. » (rapport de mission du DPE)

Les champs de coopération qui s'imposent de fait sont étroitement corrélés avec les préoccupations de la DPE.

◆ **La gestion et l'entretien routier** font partie des axes « naturels » de coopération et la demande se porte sur les **démarches en matière d'entretien routier et d'ouvrages d'art** ainsi que sur l'évaluation du patrimoine routier et d'ouvrages d'art.

Cependant, dans le cas de Settât, un sous-thème relevant également de « l'eau » est rapidement retenu. En effet, l'année précédant la signature de la convention de coopération, la DPE a été confrontée à des inondations, notamment liées à des phénomènes de crues exceptionnelles. Ainsi, le voeu d'échanger autour de la **gestion** des oueds et de la **prévision dans le domaine de l'annonce des crues** vient répondre aux difficultés récentes rencontrées par la DPE dans un domaine qui, semble-t-il, avait été quelque peu négligé :

« Un autre axe de coopération identifié, c'est les routes, l'aspect entretien et gestion des routes et surtout la gestion des ouvrages d'art car souvent, ici, ils sont noyés car un ouvrage sur 100 km, ce n'est pas simple à gérer. D'autant qu'avec les problèmes de 1995 (inondations) on s'est dit que c'était l'occasion de pallier à cette faiblesse. »

« En 95, nous avons connu un phénomène de crue au niveau de la province de Settât. Settât a été inondée ainsi que d'autres villes : c'est un point de faiblesse et on s'est demandé quelle gestion et quelle prévision (pouvait-on-faire) pour les petits bassins. »

◆ **La gestion des ressources humaines et financières** est un axe qui traduit également les préoccupations de la DPE et qui est d'actualité à l'orée de 1997. Depuis 1995, un processus de déconcentration de la gestion administrative du personnel a été initié, parallèlement à la mise en œuvre par la DAPF d'un « *pilotage stratégique* » destiné à « *donner du sens à l'action* », à « *inscrire (le ministère) dans le futur avec une vision prospective la plus claire possible pour arbitrer le quotidien* » et à « *gérer la complexité* »⁵. Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines a connu, et continue de connaître, des mutations que les DPE doivent gérer et face auxquelles certaines peuvent se trouver quelque peu démunies. La déconcentration de certaines procédures de gestion du personnel au profit des directions territoriales a matérialisé cette évolution et certaines DPE, comme Settât, se sont interrogées sur les voies de modernisation de la gestion des ressources humaines et les mesures d'accompagnement à mettre en place. Le premier volet proposé au niveau local porte principalement sur la formation :

« Le premier axe (de coopération auquel on a pensé), c'est la gestion des ressources humaines et des finances. L'objectif est de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines avec des actions concrètes : plan de formation et entretiens d'évaluation. »

Ce volet rejoindra, par ailleurs, en 1998, une démarche nationale pilotée par la Direction des Affaires du Personnel et de la Formation ayant pour objectif l'élaboration d'un schéma directeur de la formation.

Un **projet d'action sociale** est également évoqué pour lequel la DPE souhaiterait s'inspirer de l'expérience française :

« Il y a également la mise en place d'un projet d'action sociale : l'idée c'est de mettre en place des actions qui consolident le sentiment d'appartenance à la DPE. Il s'agit d'organiser de petites choses comme quand quelqu'un part à la retraite, d'organiser une petite fête, lorsqu'il y a un décès, de voir quelle aide apporter et de présenter des condoléances, de recevoir les gens pour les écouter. Il faut modifier l'idée que l'Administration est ingrate ! »

◆ **Les relations avec les collectivités locales** sont identifiées comme un autre axe de coopération. La DPE de Settât étant une DPE fortement sollicitée par son environnement, une conscience accrue de la nécessité de renforcer sa position la conduit à vouloir s'inspirer de l'expérience des services déconcentrés français dans ce domaine.

⁵ Bulletin des Travaux Publics, n°55, septembre 1997, page 2.

La dynamique de décentralisation progressivement mise en oeuvre laisse augurer d'un bouleversement, à terme, de la cartographie locale. Certaines DPE comme celle de Settat en ont une conscience accrue et souhaitent se doter des atouts nécessaires pour s'imposer sur l'échiquier local comme un partenaire à part entière des collectivités locales. En inscrivant les relations avec les collectivités locales à l'ordre du jour de la coopération déconcentrée, **la DPE s'efforce d'anticiper sur des évolutions qui lui semblent inéluctables** et décisives :

« Les Présidents et les élus seront les vrais décideurs de demain avec la décentralisation et eux, seront nos interlocuteurs de demain. La DDE travaille surtout avec les élus, le conseil régional, plus qu'avec l'Etat : en choisissant cet axe, ça nous permet de voir comment ça se fait et on peut notamment profiter de leurs erreurs, voir les virages délicats, ceux à contourner. Ça permet de voir vers quoi on va aller. Il faut se préparer à recevoir des ordres et l'enjeu, c'est d'avoir de bonnes relations avec les élus pour les habituer à notre adresse et que, dans le futur, ils travaillent avec nous ; car on sera mis en concurrence ! »

Outre la volonté de se positionner par rapport aux collectivités locales, certains interviewés soulignent l'utilité de cette réflexion pour améliorer l'impact du travail de la DPE auprès des collectivités locales :

« En amont des projets (communaux), il y a une phase de travail préparatoire. (...) Le choix de cet axe a été également fait dans le souci de travailler à la pérennité des projets : le plus dur en général, c'est le fonctionnement du projet après exécution d'où l'importance de ce conseil au départ. »

♦ **La communication** fait également partie de l'actualité des DPE au moment de la signature de la convention. Dans les grandes orientations du projet « TP21 », les communications interne et externe sont définies comme des priorités à décliner au niveau territorial. La création de cellules de communication a entériné cette directive. Cependant, ces cellules ont pâti, et dans certains cas souffrent encore, d'un manque de moyens matériels et humains. Des personnels, semble-t-il parfois sans qualification particulière pour cette fonction, se sont vus nommés « responsables » de cellule de communication avec le défi de conduire un certain nombre d'actions. Pour la DPE de Settat, le jumelage avec une DDE a rapidement été identifié comme **une opportunité éventuelle de professionnaliser les pratiques** de cette cellule et également celle **d'organiser des actions de communication externe** :

« Un autre axe qu'on a choisi, c'est la communication ; ce n'est pas un objectif mais un moyen pour mobiliser en interne et en externe, pour valoriser (la DPE) auprès des élus. »

b. Une seconde phase de réévaluation des axes de coopération

Après la première mission marocaine d'octobre 1996, il semble que les mois suivants aient été ponctués d'échanges, principalement par courrier ou par fax, ayant pour objectif d'établir un contact entre les différentes « têtes de réseau » et de préparer la seconde mission organisée en mars 1997 :

« (Avant la mission) il y a eu une prise de contact et par fax, une présentation de ce que je fais / de ce qu'ils font. C'était au quatrième trimestre 1996. Il y a aussi eu la préparation d'un programme lors de la première mission française qui a été arrêté en concertation. »

Cette première mission française, composée du DDE, du Secrétaire Général, du Chef du Service des Infrastructures et de la Route, du Chef du Service de l'Équipement des Collectivités Territoriales et du Conseiller de Gestion, a été perçue par la DPE de Settât comme un temps fort du jumelage ; il s'agissait notamment de **contextualiser des attentes** qui avaient été exprimées et transmises à l'occasion de la mission du DPE en France :

« Il y a ensuite eu une mission française composée du DDE et de quatre chefs de service. J'ai exprimé des attentes mais il fallait qu'ils aient une vision de nos réalités : cette mission a été consacrée à la découverte du contexte et de nos homologues. »

« Pour la première mission française, il s'agissait de leur faire connaître les réalités marocaines : c'est une étape nécessaire car on connaît mieux la France qu'ils ne connaissent le Maroc. Il y avait tout le staff de la DDE qui est venu ; c'est incontournable, de passer par ça. »

Les acteurs français confirment **la fonction de prise de contact** de leur première mission au Maroc, moment de « présentation croisée » des deux directions, et occasion pour chacun des cadres de la DDE d'exposer dans leurs grandes lignes les principales actions de leur service en France :

« La mission de mars 97 fut une prise de contact. On a découvert leur organisation, leur culture. On leur a présenté nos références. De mon côté, je leur ai présenté les

grands thèmes du ministère : l'action sociale, la formation, l'évolution en terme de comptabilité, les commandes publiques. »

Certains de nos interlocuteurs ayant participé à cette mission qualifient leur visite au Maroc de « *très protocolaire, avec banderoles, congratulations et réceptions !* ». Tout en reconnaissant la nécessité de ces protocoles, ils regrettent que ceux-ci n'aient pas laissé beaucoup de temps au travail concret sur les actions. Néanmoins, cette **seconde mission** a permis de **préciser les axes de coopération jusqu'ici retenus**. A l'occasion de réunions de travail impliquant les différents chefs de service, les axes de coopération ont été affinés, certains **thèmes abandonnés et d'autres ont émergé**.

◆ **La gestion de l'entretien routier**

La venue à Settat du Chef du Service des Infrastructures et de la Route de la DDE a été l'occasion, au cours de séances de travail avec son homologue marocain, de prendre connaissance du contexte local et de tenter de définir plus précisément les axes de coopération.

Deux principaux axes ont été définis :

- l'élaboration d'un guide d'entretien routier ;
- la surveillance des travaux. L'objectif sur ce thème était notamment de transmettre des méthodologies quant aux modes de pilotage d'un bureau d'études, aux moyens d'optimiser l'articulation entre les phases étude et travaux d'une réalisation.

Par ailleurs, un troisième axe rejoint le volet communication, puisqu'il porte sur les actions liées à la venue de l'autoroute Casablanca / Settat / Marrakech. Il fait échos aux interrogations de la DPE relatives aux messages et aux interfaces à mettre en place entre les services de l'Etat, les sociétés concessionnaires qui vont exploiter l'autoroute, et les élus.

◆ **La gestion des phénomènes naturels liés aux pluies et aux crues** avait initialement été proposée par la DPE comme thème d'échanges sous l'axe « entretien routier ». La demande, reprise par le chef du service marocain « eau » au cours de la mission française, a porté sur la production d'un guide de gestion des crues applicable à un niveau provincial et élaboré à partir d'un état des lieux.

Ce thème de coopération soulève toutefois, dans le camp français, deux réserves. La première concerne la légitimité et la compétence de la DDE dans ce domaine : d'autres services interviennent dans ce champ en France et la prise en charge de cette question par la DDE uniquement paraît délicate. Des problèmes d'interférence avec des organismes telle l'agence de l'eau, plus à même de proposer ce genre de services, se posent.

La seconde réserve porte sur les modalités de transposition du système français d'annonce de crues. La DDE 24 dispose en effet d'un système relativement sophistiqué mais qui ne paraît pas adapté au contexte marocain. La situation de crues des oueds se caractérise par une montée des eaux très rapide qui requiert la mise en place d'un plan de secours immédiat visant à pallier les dangers et à protéger la population. Aussi, selon les partenaires français, ni la transposition, ni l'adaptation du système utilisé par la DDE ne sont possibles compte tenu des caractéristiques et des contraintes inhérentes au contexte marocain.

Ce thème de coopération a donc été progressivement abandonné :

« (La gestion des crues) c'était le seul axe qu'on a vraiment proposé. Après quelques échanges, on s'est aperçu que la DDE se s'occupait pas de ça mais que c'était l'Agriculture et que les moyens mis en place là bas étaient énormes et trop élevés pour nous. »

L'abandon de ce thème semble cependant avoir été partiel dans la mesure où des échanges existent à ce propos au niveau central, entre la Direction de l'hydraulique du ministère et la direction concernée en France :

« Le système de gestion des crues a été mis de côté faute d'informations car le Central travail dessus et on s'est rétracté ; on a conservé le travail sur le système d'alarme à mettre en place pour l'annonce des crues. On s'est limité aux aspects techniques. »

« La gestion des crues est un axe mis en sommeil car la Direction de l'hydraulique travaille sur ça avec la France et la DDE ne gère pas ça : c'est la Direction Départementale de l'Agriculture qui le fait. »

◆ **La gestion des ressources humaines et financières**

La seconde mission a également permis de décliner de façon plus précise l'axe « gestion des ressources humaines et financières ». D'une part, le travail sur la formation a donné lieu à la mise en œuvre d'une démarche d'élaboration d'un plan de formation pour la DPE. D'autre part, la Direction Régionale de Casablanca, par le biais de son conseiller en gestion, a été associée à la réflexion qui a débouché sur l'identification de thèmes complémentaires de coopération en matière de gestion et de management.

- **La formation**

La **formation** a constitué un thème pour lequel la DPE a exprimé un vif intérêt et sur lequel un **consensus** a rapidement été trouvé. En effet, préalablement à la mission française à Settat de mars 1997, il avait été demandé au Secrétaire Général de la DDE de définir de façon intuitive quelques pistes potentielles de coopération. Deux thèmes avaient émergé : la gestion et la formation, ce dernier thème apparaissant comme le point d'entrée le plus évident :

« (Les pistes de coopération) portaient sur la gestion et la formation. En tant que Secrétaire Général, c'est ce qui me paraissait le plus évident et le plus pertinent. Tout ce qui tourne autour des ces deux thèmes pouvait être un point d'entrée. La formation paraissait être l'échange le plus simple. L'action sociale, l'hygiène et la sécurité, la gestion, sont plus spécifiques à la France. »

La formation est effectivement un champ où il y a convergence entre d'une part une compétence spécifique de la DDE de Dordogne, et d'autre part une absence de savoir-faire et un besoin d'évolution de la DPE de Settat.

Du côté français, le ministère de l'Équipement du Logement et des Transports a choisi d'organiser la formation sous deux modalités : une maîtrise d'ouvrage centrale d'une part, qui assure les actions de formation à portée nationale, et une maîtrise d'ouvrage locale d'autre part, qui assure les actions de formation au plan local. Cette maîtrise d'ouvrage locale s'appuie sur les cellules formation des services déconcentrés, qui sont assistées au niveau interrégional par un Centre Interrégional de Formation Professionnelle (CIFP). Dans cette organisation, les DDE sont donc responsables de la conception et de la mise en œuvre de leur plan de formation, et en la matière la DDE de Dordogne estime avoir développé une méthodologie intéressante et innovante, qui fait de la formation un de ses points forts. Cette méthodologie d'élaboration d'un plan de formation est décrite comme « *une méthode d'analyse de résolution de problème, dite méthode des quatre carrés : constat – objectifs d'évolution – analyse des causes – solutions* »⁶. Elle consiste dans un premier temps à effectuer un recueil d'information dans les différents services visant à identifier les principaux dysfonctionnements du service. Dans un second temps sont définis les objectifs à atteindre, et les causes des dysfonctionnements sont analysées. Le rapprochement de ces deux éléments permet de formuler des solutions. Enfin, la dernière étape de la démarche consiste à définir, à partir du niveau de compétence des agents, les besoins de formation à combler pour qu'ils puissent mettre en œuvre les solutions préconisées. Cette méthode, selon certains de nos interlocuteurs en DDE 24, a l'intérêt d'être « *assez simple* », et d'être de plus complétée par « *des pistes originales sur le recensement des besoins* ».

⁶ Rapport de mission du Responsable de la Formation, avril 98.

L'originalité réside notamment dans le croisement des sources de recensement des besoins en formation : questionnaire auprès des chefs de service, mais aussi enquête au sein des réseaux et des clubs métiers du ministère, et réalisation de « groupes image »⁷.

Du côté marocain, l'expérience de maîtrise d'ouvrage locale de la formation de la DDE 24 revêt un intérêt certain, car l'organisation de la formation au sein du Ministère est encore aujourd'hui centralisée, et il semble que cette organisation au niveau national ne soit pas à même de combler les besoins en formation des agents :

« On a travaillé sur la formation car ils n'ont pas de formation déconcentrée. Ils ont une unité (au sein de la DPE), mais en fait il y a une tutelle administrative et l'organisation de la formation est extrêmement centralisée. Il leur manque la déconcentration et l'utilisation de la formation comme un outil de management local. »

« On a, à cette occasion, identifié les besoins en formation et la DDE avait des connaissances à apporter et que l'on pouvait exploiter. Leur démarche est très structurée. L'objectif est d'instaurer une maîtrise d'ouvrage locale. »

D'après nos interlocuteurs en France, la DPE de Settât souhaite ainsi s'inspirer de l'expérience française pour gérer elle-même sa formation, afin de répondre notamment au besoin de formation de l'encadrement intermédiaire :

« On leur a expliqué la notion de maîtrise d'ouvrage locale. Ils ont trouvé intéressant de pouvoir être maîtres d'œuvre de leur formation. Ils ont des besoins et ils s'en rendent compte. (...) Il existe un fort décalage entre l'encadrement et le reste de la structure. Il y a un manque important de formation du personnel. »

- **La gestion et le management**

En ce qui concerne les autres thèmes identifiés comme déclinaison de l'axe « gestion des ressources humaines et financières », les principales personnes impliquées dans ce travail semblent avoir été le conseiller en gestion de la DDE et le conseiller en gestion de la DRE de Casablanca, le point de vue et la validation du DPE et des autres membres de la mission française étant sollicités ponctuellement :

⁷ Les groupes image consistent à reconstituer de façon fictive, avec des agents pris dans différents services, une cellule administrative, une cellule technique, et deux subdivisions. Les agents se retrouvent donc dans la position qui correspond à leur organigramme, mais face à des personnes « étrangères », qui ne font pas partie de leur service. Interrogés sur les besoins en formation, la confrontation est plus riche, car l'organisation du groupe « fictif » lève les difficultés liées à l'expression au sein d'un groupe de personnes qui sont en rapport hiérarchique direct dans leur situation professionnelle quotidienne.

« J'ai eu des réunions avec le conseiller en gestion de la Dordogne. Il m'a présenté ce qu'il fait et j'ai présenté mon plan d'actions. L'objectif était de trouver sur quoi l'on pouvait échanger et trouver des choses à faire pour Settat. (...) Donc au cours de la journée pendant laquelle j'ai travaillé avec le conseiller en gestion, j'ai discuté avec le DPE de Settat puis avec les français et on a finalement retenu les axes tableaux de bord et projet COM. »

Dans le cadre des mesures d'accompagnement de la modernisation de la DPE, des échanges autour d'outils tels les tableaux de bords et le Plan Objectifs - Moyens sont alors évoqués. Ces thèmes présentent le double intérêt de correspondre à une préoccupation locale, celle du conseiller en gestion de la DRE et celle du DPE de Settat, tout en étant un champ où l'expérience française apparaît riche et intéressante. Il est intéressant de souligner que ces thèmes sont l'occasion pour le conseiller en gestion de la DRE de poursuivre un travail sur lequel il s'était déjà investi auparavant et qu'il ne parvenait pas, semble-t-il, à faire avancer de manière satisfaisante. L'objectif est double : il s'agit d'aider la DPE à développer des tableaux de bords et d'enrichir sa démarche de déclinaison du COM tout en permettant au conseiller en gestion de la DRE d'en tirer profit et de concevoir des outils pertinents pour sa Direction et l'ensemble des DPE de la région :

« (Les axes tableaux de bord et projet COM) C'était deux axes d'extrême urgence pour Settat car on ne peut rien faire sans tableaux de bord et ils étaient pilote pour le COM. J'ai pensé aux tableaux de bord. (Pourquoi ? Directives nationales ?) Non, c'était plutôt des directives du DPE de Settat. Et puis, c'était lié à ce que j'avais fait avant. (...poste en Central dans une unité d'organisation...) En arrivant à ce poste, j'ai travaillé sur un diagnostic et j'ai cherché les actions qui pouvaient être communes à l'ensemble des DPE. J'ai pensé aux tableaux de bord car ils n'en utilisent quasiment pas sauf quelques uns qui sont imposés par des directions centrales et qui sont tenus à jour plus ou moins mais qui ne servent pas d'instrument de gestion. »

Les échanges autour du COM apparaissent d'autant plus légitimes qu'ils répondent également à un impératif national. En effet, dans le cadre de « TP 21 », le ministère a entamé le développement d'outils et de méthodes de gestion telles, à titre d'exemple, la mise en œuvre de l'audit interne, de la programmation budgétaire ou de **Contrats Objectifs - Moyens**. De plus, la DPE de Settat fait partie d'une opération pilote lancée autour des Contrats Objectifs - Moyens, ce qui la conduit également à souhaiter bénéficier de l'expérience des DDE en matière de Plan Objectifs - Moyens :

« Il y avait d'autres thèmes (de coopération) au départ qui me semblaient intéressants. Par exemple, il existait avant un plan d'actions concerté qui était

négocié entre les directeurs provinciaux et leur supérieur hiérarchique, les directeurs régionaux. C'était il y a 4/5 ans. Puis (...) on a mis en place les COM ; donc on s'est dit comment réaliser ce COM au niveau de Settat ? Settat fait partie des sites pilotes pour le COM. Settat était site pilote avant que le jumelage ne commence. »

Parmi les mesures d'accompagnement des mutations du ministère et de ses entités territoriales, un travail autour des **procédures de gestion** est également suggéré comme sujet de coopération, la DRE de Casablanca se déclarant intéressée par l'expérience française dans ce domaine :

« Parmi les autres actions auxquelles nous avons pensé, il y avait la mise en place d'un manuel de formalisation des procédures. Cette action existait mais l'ancien conseiller en gestion n'avait fait que le cahier des charges. Le Secrétaire Général voulait que ça continue et j'ai donc pris la relève, et comme le conseiller en gestion de la DDE avait déjà eu l'occasion de faire ça en France, ça tombait bien. »

De même, un sous - thème « **démarche qualité** » est proposé par la DRE, la modernisation du ministère passant en effet par une réflexion sur la qualité des prestations exécutées et des services rendus :

« Une autre action à laquelle j'avais pensé, c'était de mettre en place une démarche qualité, c'est-à-dire réaliser des cercles de qualité, ne serait-ce qu'entre les chefs de service de la région intervenant dans des champs similaires pour améliorer leurs prestations. Le service pilote est le service bâtiment à Settat. »

◆ **Les relations avec les collectivités locales**

L'axe « partenariat avec les collectivités locales » a été évoqué lors de la première mission française à Settat. Dans un premier temps, les partenaires marocains se sont efforcés de contextualiser leur demande en présentant à leurs homologues leur analyse de la situation.

Les communes rurales de la province de Settat doivent satisfaire les besoins élémentaires de la population et répondre aux attentes en matière de modernisation, mais elles ne disposent pas de compétences techniques et de moyens financiers suffisants pour appréhender seules l'ensemble de ces problèmes, malgré la coopération intercommunale qui commence à se mettre en place.

Parmi les demandes exprimées par les communes, des préoccupations en matière d'assainissement sont formulées, l'accent mis sur la dimension sanitaire et écologique de la question étant de plus en plus prégnant. Ces demandes s'inscrivent dans un contexte où les communes se sont vues confier la responsabilité de l'assainissement de l'eau et où de grands projets de traitement des eaux usées voient le jour. En outre, la création d'une agence de l'eau qui couvrira une partie de la province de Settat est en projet.

Sur ce thème du conseil en assainissement, la DDE 24 peut faire bénéficier la DPE de son expérience. En effet en France, les services déconcentrés ont déjà été confrontés à cette question, puisque les directives européennes en matière d'environnement rendent les Maires responsables de l'assainissement individuel sur leur commune, et que ceux-ci, souvent désarmés devant cette nouvelle responsabilité, se tournent vers la DDE pour obtenir des conseils. Il existe ainsi une **certaine similarité** entre le contexte marocain et les évolutions que la France a connu :

« Il y a un parallèle entre ce qui se passe chez eux et chez nous : avec la décentralisation de l'eau, une plus grande importance est donnée aux communes ; le maire prend en charge l'assainissement ; ce qui explique que les Marocains se penchent sur ce domaine de l'assainissement de l'eau et du travail avec les communes. »

Or la DDE 24, pour répondre aux demandes des élus, a mis sur pieds avec la DDA « *une offre commune d'ingénierie publique* », et réalise des prestations d'étude de l'assainissement pour les communes.

Parallèlement, le processus de décentralisation conduit la DPE à vouloir **anticiper sur une baisse éventuelle des missions d'Etat**, qui représentent pour elle l'essentiel de ses ressources :

« (Un autre axe) c'est le conseil en amont. Avec (le renforcement de) la Région et le choix de décentralisation et de déconcentration, on s'est dit que le conseil (aux collectivités locales) pourrait être un moteur de développement. Et notre département doit s'adapter comme la DDE l'a fait en France. »

« Ce que l'on fait pour les collectivités locales aujourd'hui, en terme de pourcentage, c'est très faible, donc notre attitude est une anticipation sur l'avenir afin de pouvoir développer ce partenariat. Actuellement, on attend que l'élu vienne nous dire ce qu'il veut et il faudra être plus offensif. C'est une évolution incontournable et mon attitude, c'est d'essayer d'anticiper. Voilà pourquoi nous avons retenu la mise en place d'un conseil en amont comme axe de travail. »

Cet objectif de la DPE est confirmé par nos interlocuteurs à Périgueux :

« Dans le contexte de décentralisation, les Marocains se rendent compte que les missions d'Etat qui représentent 80% de leur gagne pain vont aller en diminuant. Et ils cherchent à se placer sur le créneau des collectivités locales. C'est pour ça qu'ils sont intéressés par le conseil en amont dans ce partenariat. »

La DPE de Settat, pour se positionner auprès des collectivités locales et répondre à leurs demandes d'étude, est donc intéressée par les apports en méthodologie que peut lui fournir la DDE 24. En effet, celle-ci a mis au point une démarche d'étude pour les collectivités, en matière d'aménagement des espaces publics :

« (Les études réalisées par la cellule « conseil en amont » sont) des études globales sur un bourg. L'objectif est de réfléchir à l'aménagement des espaces publics. En général, la commande d'une collectivité locale est axée sur un espace particulier. Or nous, notre spécificité est de ne pas se limiter à une demande de ce type, mais de faire une étude globale, et de proposer un programme d'aménagement sur le long terme. On fait un diagnostic complet sur la qualité du lieu, avec une analyse architecturale, une analyse socio-économique, une analyse des déplacements, etc. »

L'objectif à terme de la DPE, est à partir de cette méthodologie, de parvenir à **proposer de nouvelles prestations aux communes**, en créant une « cellule spécialisée » et en mettant en place « une banque de données de projets ». Si l'on se réfère à l'expérience française, il semble en effet que cette démarche connaisse un certain succès auprès des collectivités locales :

« C'est un document d'aide à la décision (pour les collectivités locales), qui permet de récupérer beaucoup de maîtrise d'œuvre, car cela donne une vision à long terme. C'est très vendeur, et un excellent moyen de se placer auprès des collectivités locales. En France, on a énormément de demandes. C'est une initiative assez récente de mon prédécesseur, et aujourd'hui, il nous est difficile de satisfaire la demande. Ce sont des services presque gratuits - les prestations intellectuelles ne sont pas payées – et les petites communes n'auraient pas les moyens de se payer un bureau d'études. »

◆ **La communication**

La mission de la délégation française à Settat en mars 97 est l'occasion de centrer le thème de la communication sur des actions concrètes d'accompagnement au niveau de la cellule de communication.

En terme de communication interne, il semble que les acteurs de la DDE de Dordogne ne se soient pas sentis en position de force. Nos interlocuteurs soulignent la « *capacité de communication* » de leurs homologues marocains, laquelle selon eux n'a rien à envier à celle des Français. Aussi, leur apport ne leur paraît pas constituer une plus value pertinente et légitime, d'autant que nos interlocuteurs en France reconnaissent avoir eux-mêmes des problèmes en matière de communication interne :

« Ils sont très compétents dans le domaine de la communication, de l'accueil ; ils savent bien s'exprimer en réunion. Ils savent faire, et se débrouillent aussi bien que les Français; si ce n'est mieux ! »

Deux actions liées à la communication externe ont finalement été retenues comme base d'échanges sur les « *manières de faire* » : la première concerne comme nous l'avons vu **l'accompagnement de l'arrivée de l'autoroute Casablanca/ Settat / Marrakech**, et la seconde porte sur la mise en place d'un **plan de communication en cas de situation de crise**.

c. Un processus itératif où pragmatisme et réalisme essaient de prévaloir

A l'issue de la première mission française, les axes se sont affinés et ont été confirmés. Certains paraissent réalistes et réalisables quand d'autres bloquent ou stagnent. La troisième mission, qui consiste en la visite à Périgueux en octobre 97 de quatre personnes de la DPE de Settat (le chef du bureau administratif, le chef du service bâtiment, le responsable de la cellule communication et le chef du bureau des travaux du service infrastructures), constitue une étape supplémentaire dans la précision des actions et la définition des modalités de leur mise en œuvre.

En effet, la principale difficulté rencontrée semble, de l'avis des partenaires français, de faire prévaloir une **approche plus pragmatique du jumelage**. Une phase de transition a été nécessaire pour parvenir à restreindre les ambitions de la DPE. Les partenaires français se sont efforcés, après une phase d'écoute et de compréhension de la demande et du contexte marocain, de formuler des propositions plus modestes correspondant à la demande et aux besoins de leurs homologues marocains. Un effort de recentrage progressif pour trouver équilibre et mesure a été nécessaire pour faire « démarrer » le jumelage. Ainsi, après une phase qualifiée « *d'idéaliste* » par certains de nos interlocuteurs en DDE 24 , les thèmes de coopération semblent aujourd'hui tendre vers **une phase plus réaliste** :

« On est en train de passer d'une phase incantatoire et fantasmagique à une phase de choses plus concrètes. »

◆ La gestion des routes

Après comparaison des méthodes respectives de gestion du domaine routier et des ouvrages d'art, les partenaires français ont pu constater que leurs homologues disposaient d'un bon niveau technique et qu'au plan conceptuel, leur démarche et leurs références étaient comparables à celles des acteurs français. De ce fait, ils ont estimé plus pertinent d'orienter les efforts de leurs homologues marocains **vers l'élaboration de documents pratiques**. Un de nos interlocuteurs en DDE 24 explique en effet que ce qu'il manque à son sens à ses homologues marocains, ce ne sont pas les références théoriques, mais les moyens de mise en œuvre et de suivi des réalisations. Ainsi en va-t-il par exemple du guide d'entretien routier :

« Sur l'axe « guide d'entretien routier », on s'est rendu compte qu'ils avaient déjà tout. Mais leurs guides sont très théoriques. Or leur problème, c'est plutôt le pilotage de la sous-traitance. Ils ont peu de personnel en régie, et leur problème est de faire travailler les sociétés sous-traitantes, et de surveiller les travaux ».

La venue des responsables marocains à Périgueux a par conséquent été l'occasion de leur transmettre un ensemble de documents méthodologiques :

« En octobre 97, les homologues marocains sont venus. J'ai été impliqué dans l'organisation de leur passage et la préparation des éléments. J'ai préparé de la documentation, recherché ce qui existait au niveau national, local, à l'ISTED, au ministère, par l'intermédiaire du CETE de Bordeaux. Je leur ai donné tout ça quand ils sont venus. Le but de la mission était de leur donner les moyens de monter un guide d'entretien routier, leur apporter la méthodologie : comment fait-on le curage d'un fossé ? comment fait-on pour nettoyer les routes ?, avec éléments techniques et d'organisation. »

Depuis la mission d'octobre 97, le thème de la gestion de la route n'a pas fait l'objet d'une nouvelle mission spécifique, semble-t-il parce que les demandes des acteurs marocains ont été satisfaites grâce aux documents fournis :

« Si personne du SIR n'est parti au Maroc, c'est parce que quand ils sont venus on leur a fourni toute la documentation demandée. Il n'y a plus de demande en instance. »

Aujourd'hui, d'après nos interlocuteurs en DDE 24, les échanges sur cette thématique sont entrés dans une phase plus pragmatique, par un travail à distance de questions / réponses :

« (Le DDE Adjoint lors de la mission en mai 98) a pressé la demande des Marocains. On a une liste plus concrète maintenant, on est revenu à des demandes plus réalistes. Au départ, on s'est cherché un peu sur les demandes, puis ça a fait un effet de balancier. On est passé du général au concret, on a trouvé un juste milieu. (A partir de la liste des questions), on a dispatché le travail à chacun des chefs de cellule, pour qu'ils fassent des propositions, qu'ils posent des questions complémentaires. On regroupé les propositions et on a fait un document de synthèse. On leur a proposé ce qu'on pouvait faire. Là, on est reparti sur des questions plus pragmatiques. »

L'objectif de la DDE 24 est d'ailleurs de tendre en matière de gestion des routes vers un dispositif « **d'assistance permanente** », qui permettrait aux acteurs marocains d'échanger au quotidien, avec leurs homologues français, des informations ou des demandes de renseignements.

En outre, une volonté française de voir développer des aspects sur lesquels la DPE de Settat n'a émis aucune demande mais qui paraissent pouvoir lui être utiles est observable. Ainsi, une action en faveur de la mise en place de panneaux au bord des routes va être proposée, traduisant l'interactivité de la démarche de coopération :

« On va les amener à réfléchir sur ça, même si c'est moins intéressant intellectuellement. »

Finalement, à l'heure actuelle, l'axe « **entretien routier** » a principalement été l'occasion **de comparaisons de pratiques professionnelles** en matière d'entretien et d'exploitation du réseau routier. Les échanges ont permis au service Route de proposer l'introduction d'une règle de compensation pour **l'utilisation des matériaux locaux** en corps de chaussée.

Les contacts franco-marocain ont également permis à la DPE de prendre connaissance d'une **méthodologie détaillée** susceptible d'être utilisée pour initier une **démarche qualité** dans le cadre de la conduite des chantiers, notamment pour les travaux neufs. Quant à l'objectif de conception commune d'un guide d'entretien routier, le travail semble actuellement encore « *en cours* ».

◆ **La gestion des ressources humaines**

Au sein de cet axe de travail, seul le thème de la formation semble avoir réellement démarré. La venue de la délégation marocaine en octobre 97 a été l'occasion pour le

Secrétaire Général de la DDE de Dordogne de répondre aux demandes de précision de son homologue « *sur le fonctionnement des commissions de formation* ». La méthodologie d'élaboration d'un plan de formation a été approfondie avec la remise « *de documents et de démarches types* ». **L'architecture du plan de formation** proposée par le Secrétaire Général de la DDE a ainsi été **validée et retenue** par son homologue marocain.

Les autres thèmes retenus dans l'axe « gestion des ressources humaines et financières », tels les COM ou l'action sociale, n'ont pas encore fait l'objet de résultats formalisés et se sont limités à des échanges d'expériences à l'occasion des missions réalisées. Le travail relatif aux tableaux de bords, entamé au cours de la seconde mission française, semble en attente d'une nouvelle impulsion. La personne impliquée côté marocain a initié un travail qui reste aujourd'hui en suspens, d'autres tâches prenant le pas sur cela. Notons cependant que cette personne n'appartient pas à la DPE de Settat et, de ce fait, ne bénéficie pas du même soutien hiérarchique, ni du même type d'incitation, pour son éventuelle implication dans le jumelage :

« J'ai travaillé sur l'état existant des tableaux de bords. J'ai fait un diagnostic. (...) J'ai dû consacrer environ quatre jours au jumelage pour ce travail mais j'avais comme base un premier diagnostic que j'avais fait pour la DRE. (...) J'ai travaillé avec le chef de service SAG pour les tableaux de bords : il m'a donné un bon coup de main en me disant ce qu'il y avait déjà.(...) J'attends la seconde mission du conseiller en gestion pour avancer sur ce diagnostic. »

Il semble par ailleurs que ce thème n'ait pas totalement suscité l'adhésion du côté de la DDE de Dordogne :

« Sur l'axe gestion-management, c'est moi qui ai mis un bémol sérieux. Je n'ai pas voulu leur faire de la pub sur les outils Isoar ou Corail. Cet axe ne me semblait pas prioritaire, et on a pris le parti de se concentrer sur du concret, sur des actions techniques sur lesquelles ils peuvent mettre en œuvre, comme le plan de formation. »

◆ **La communication**

La communication, nous l'avons souligné, n'est pas un thème qui a connu un fort développement, les acteurs de la DDE 24 estimant avoir peu d'éléments à apporter à leurs homologues marocains. Néanmoins, l'axe communication a été l'occasion pour la DPE de Settat **d'organiser des actions de communication externe** autour du jumelage :

- une conférence de presse, en présence du DDE et de son homologue, destinée à informer les médias du jumelage de la DPE avec la DDE du Périgueux a été organisée avec des retombées presse en mars - avril 1997 ;

- une journée d'information technique destinée aux élus locaux
- une journée d'information sur la construction en terre au profit des collectivités locales a eu lieu en mai 1998, au cours de laquelle le DDE adjoint a fait une intervention et qui a réuni « *plus de deux cents personnes sous l'égide de la Direction des Equipements Publics* ».

♦ **L'axe « partenariat avec les collectivités locales »**

La thématique du partenariat avec les collectivités locales a été approfondie lors de la mission marocaine d'octobre 1997. La visite du chef du service bâtiment et du chef du bureau des travaux du service infrastructures été marquée par différents points forts : « *réunion de présentation d'une étude dans une mairie, visites de plusieurs opérations, établissement d'un cahier des charges d'une étude qui pourrait être faite au Maroc* ». Différents schémas d'assainissement ont été présentés à la délégation marocaine, et notamment au chef du bureau des travaux du service infrastructures présent à la DDE une semaine de plus que ses collègues, avec le souci constant d'identifier des solutions transposables au Maroc et en organisant quelques visites de réalisations dans ce domaine :

« La première semaine a été consacrée à des discussions sur des généralités. La deuxième semaine, on l'a emmené rencontrer des maires et on s'est penché sur la mise en œuvre des schémas d'assainissement individuel. C'est une démarche innovante pour le Maroc et à sa mesure. On a présenté des propositions d'idées de traitement possibles pour des petites communes. Et il y a eu la visite d'une station d'épuration qui l'a beaucoup intéressé. »

A l'issue de cette mission, la délégation marocaine propose **d'appliquer la démarche** d'étude préconisée par la DDE dans le cas de projets communaux d'assainissement **sur un cas concret, la commune de Sidi El Mekki** :

« (Cet axe) c'est le service Bâtiment qui s'en occupe et qui tente un essai de ce conseil en amont avec une commune pilote. Comme le dit le proverbe chinois, "il ne faut pas donner le poisson mais apprendre à le pêcher". Dans le même esprit, on a retenu le thème des techniques d'assainissement en milieu rural : c'est une attente des élus et personne ne s'en occupe. Pour moi, c'est lié au PAGER et à la sauvegarde de l'environnement. »

Le Président de cette commune souhaite résoudre des problèmes d'assainissement et la DPE se propose de l'accompagner dans cette démarche avec le soutien de ses partenaires français. Ce site « test » réunit des conditions, **techniques et financières**, mais aussi plus **qualitatives**, qui constituent aux yeux de la DPE des facteurs de succès :

« On a choisi une commune riveraine à une municipalité qui dérange, par ses problèmes d'assainissement, la commune. C'est une commune avec un Président averti, qui a la possibilité de financer ; c'est un site où l'habitat n'est pas dispersé ; et il y a un plan d'aménagement au stade de l'approbation. »

« On va appliquer ce qu'on a vu sur un site dans le chef-lieu de la commune de Sidi El Mekki. Le Président de la commune est ingénieur. Il a travaillé en France et il a des préoccupations que peu de responsables communaux ont. »

Cette orientation du travail s'inscrit dans une volonté d'appliquer la démarche présentée par la DDE mais répond également au souci de se positionner par rapport aux collectivités locales environnantes en adoptant une démarche innovante avec le soutien d'une DDE française :

« On a réfléchi à comment formaliser l'approche. Il y a eu un travail sur le guide mais il fallait être plus concret par rapport aux collectivités locales, d'où le travail sur un site pilote. »

Les différents axes de coopération identifiés à l'origine de la convention ont donc, comme nous le voyons, connus différents degrés de développement. Finalement, parmi l'ensemble des axes abordés au cours des deux missions de 1997, **deux thèmes émergent comme ayant progressé de manière relativement satisfaisante : la formation et l'aide aux collectivités locales**. C'est sur ces deux axes que les acteurs français portent à l'heure actuelle l'essentiel de leurs efforts et cherchent à se recentrer :

« Là on sent qu'on est en train de rentrer dans le concret avec le plan de formation et l'aide aux collectivités locales. »

Chacun de ces thèmes fera l'objet d'une mission française à Settat au cours du premier semestre 98, en avril pour le Responsable de la Formation de la DDE 24, et en mai pour le DDE adjoint et les deux personnes en charge du conseil aux collectivités locales.

2. L'état d'avancement des deux principales actions de coopération à mi 98

◆ L'élaboration d'un plan de formation

Sur le thème de la formation est organisée une mission du Responsable de la Formation de la DDE 24, en avril 98. Cet acteur était absent lors de la mission de la délégation marocaine en octobre 97. Toutefois, l'axe formation ayant été identifié comme pertinent pour la coopération déconcentrée, le Responsable de la Formation a été sollicité par le

Directeur à son retour. Après un temps de réflexion sur l'offre de partir en mission au Maroc, celui-ci a donné son accord :

« Un jour, j'ai été convoqué à une réunion par le directeur et les autres chefs de service et on m'a demandé de faire une mission au Maroc sur la formation, c'était en novembre, j'ai donné mon accord en fin d'année, ou début 98. »

La mission du responsable « formation » de la DDE a été l'occasion **d'engager de façon plus formalisée le travail** initié autour de ce thème. Le début de la mission a été essentiellement consacré à la connaissance de la DPE de Settat et à la définition du contenu de l'intervention française. Le Responsable Formation a présenté et commenté les pratiques de la DDE en matière de méthodologie utilisée pour l'élaboration des plans de formation. Les jours suivants ont été consacrés à la mise en application de la méthode. Cette méthode, nous l'avons dit, est celle *« des quatre carrés : constat – objectifs d'évolution – analyse des causes – solutions »*. Le Responsable Formation de la DDE 24 et ses homologues marocains sont donc **intervenues dans quelques services**, pour des séances de travail visant à établir les constats des dysfonctionnements, et à analyser les compétences en présence et les besoins en formation eu égard aux missions des services. Outre les échanges avec les responsables des services accompagnés des techniciens, la réflexion a par ailleurs pu s'appuyer sur l'analyse de questionnaires. En effet, au niveau central, la DAPF s'est engagée dans l'élaboration d'un schéma directeur de la formation, et a communiqué un questionnaire à toutes les DPE, pour permettre de recenser les besoins locaux en formation (première étape d'une démarche aujourd'hui en cours de finalisation). Sur les recommandations du Responsable de la Formation de la DDE 24, le remplissage des questionnaires et leur exploitation au niveau de la DPE a été accéléré, afin que les informations puissent être utilisées comme base de réflexion lors de sa mission. L'exploitation des données recueillies a ainsi permis d'optimiser son intervention, en permettant **la définition de problématiques de formation à partir de l'analyse des besoins individuels**, mais également en permettant d'attirer l'attention sur **certains dysfonctionnements** observables au sein des services de la DPE :

« Je suis intervenu service par service pour mettre en application la méthodologie de plan de formation. On a testé les dysfonctionnements organisationnels, et tenté de résoudre les problèmes à partir des questionnaires. »

◆ **L'axe « partenariat avec les collectivités locales »**

La mission française de mai 1998 exclusivement consacrée au « partenariat avec les collectivités locales » a constitué un temps fort pour l'avancement de cet axe. Les interventions françaises ont pris la forme d'exposés portant sur :

- la similarité des contextes français et marocains en matière de réglementation de l'eau (loi française sur l'eau de 1992 et loi marocaine sur l'eau de 1995) ;
- les difficultés rencontrées dans la conduite des projets d'assainissement, l'évolution des pratiques d'assainissement par rapport aux besoins des communes, et la présentation des diverses techniques d'assainissement, collectif et individuel.

Les échanges qui ont eu lieu tout au long de cette mission ont permis aux personnels concernés de la DPE **d'appréhender la méthodologie de réalisation des études de conseil en amont aux collectivités locales**. D'après nos interlocuteurs français, les partenaires marocains souhaitent également que les acteurs de la DDE 24 leur donne « *un guide sur l'assainissement, une sorte de mémento qu'ils pourraient reproduire et donner aux communes* ».

La mission a évolué vers **une phase plus opérationnelle lors de la visite de la commune de Sidi El Mekki, identifiée comme site pilote**. Cette commune a un projet d'aménagement dans le cadre duquel vont être développés de nouveaux quartiers d'habitat, ainsi que l'aménagement de zones non polluantes (espaces verts et parcs urbains). De ce fait, la municipalité est confrontée à des problèmes d'assainissement pour les nouvelles et les anciennes zones d'habitation.

La DPE souhaite s'associer à cette commune pour l'élaboration d'un projet d'assainissement. Nous l'avons vu, ce projet avait effectivement été présenté dès la seconde mission marocaine en France comme une opportunité pour la DPE de se lancer dans le conseil en amont tout en bénéficiant du soutien de la DDE. Ainsi, au cours de la mission consacrée au « partenariat avec les collectivités locales », la délégation française en compagnie du DPE ont rencontré le Président de cette commune :

« On a travaillé sur un exemple de cas concret. On a rencontré une commune qui a prévu la construction d'une zone industrielle et artisanale avec un projet d'assainissement. L'objectif, pour nous, ça a été de les orienter vers la collecte de renseignements, les habitudes des gens, les types d'assainissement individuels et collectifs qui fonctionneraient au Maroc. »

Actuellement, en effet, il semblerait que ce projet soit en **phase d'étude** : « *On est au stade de la collecte de données* » déclare la DPE. Une convention semble néanmoins avoir été rédigée et transmise à la commune concernée :

« Dernièrement, une commune nous a demandé de les assister et dans la convention, on a introduit un article proposant 2,5% du montant des travaux (comme

rémunération des prestations de la DPE). La convention a été validée par le Central et est en signature par la commune. »

Globalement, le jumelage DPE de Settat / DDE de Dordogne a permis d'initier des actions conjointes concrètes, principalement à partir de 1998, à l'occasion de deux missions françaises, consacrées l'une à la formation et l'autre aux relations avec les collectivités locales, dans le cadre d'un projet d'assainissement dans la commune de Sidi El Mekki. De même, l'axe communication a été l'occasion d'organiser trois actions de communication externe à Settat avec la participation des partenaires français.

La première année de jumelage a donné lieu à des prises de contact et des envois de documentation de la part des Français à l'attention de la DPE. Elle a permis de balayer un large champ de sujets de coopération qui a, petit à petit, été redéfini, recentré, pour déboucher sur des demandes plus précises que sont la formation et le conseil aux collectivités locales.

Les axes « gestion des phénomènes naturels liés aux pluies et aux crues » et « gestion des ressources humaines » sont actuellement en suspens.

II. LE BINOME DRE DE MEKNÈS / DDE DES PYRÉNÉES ORIENTALES

A. QUELQUES ELEMENTS DE CONTEXTE

La Direction de l'Équipement de Meknès est le produit de la fusion entre la Direction Régionale et la Direction Provinciale effectuée en 1996 à l'arrivée du Directeur actuel, quelques semaines après la signature de la convention de coopération déconcentrée. Elle se compose de 279 personnes (30 cadres et 62 techniciens pour 187 agents d'exécution) répartis entre des services provinciaux dont une subdivision, des services régionaux (Centre Régional des Etudes Techniques, Service Logistique et Matériel, Service Planification et Etudes Economiques) et des services communs (Service Gestion et Programmation, Service de l'Administration Générale, Conseiller en gestion, cellule Communication et Relations avec les collectivités locales).

Les préoccupations majeures de la DRE/DPE, tels que résumées par sa Direction, sont :

- les programmes nationaux tels le PAGER ou le Programme national de construction des routes rurales ;
- la réalisation de projets routiers au titre desquels on peut par exemple citer la construction de l'autoroute « Meknès - Fès », la pénétrante Est, la route « Sidi Kacem - Fès » ;
- l'entretien et le renforcement d'un réseau routier conséquent, d'environ « 1000 kilomètres » ;
- la gestion de certains « *phénomènes catastrophiques comme l'enneigement* » sur la partie montagneuse de son territoire.

La DRE/DPE de Meknès est devenue, au cours du jumelage, site pilote pour l'expérimentation de la sous-traitance au privé de l'entretien routier courant.

Pour sa part, la DDE des Pyrénées Orientales compte environ 700 personnes (approximativement 45 cadres A, 88 cadres B, 80 contrôleurs, 156 cadres C administratifs et dessinateurs, 76 ouvriers du Parc et 255 agents d'exploitation). Elle comprend 10 subdivisions. La DDE dispose d'environ 260 postes informatiques au siège, ce qui représente un taux d'informatisation d'environ 1,7. Sur le plan géographique, à l'instar de la DRE de Meknès, la DDE des Pyrénées Orientales se situe dans une région montagneuse.

B. L'ANNONCE DU JUMELAGE

1. Pour la DDE des Pyrénées Orientales

Le directeur de la DDE des P.O. a choisi d'engager son service dans l'accord de coopération sur proposition de l'initiateur de ce projet. Il a porté son département volontaire, et a annoncé cette décision à ses collaborateurs.

Le jumelage a suscité l'adhésion de tous les acteurs qui se sont vus sollicités. Il est perçu pour la plupart comme l'occasion de s'ouvrir aux autres :

« C'est une opportunité : qui dit jumelage dit échange. Je fais partie de ceux qui pensent qu'il ne faut pas se replier sur soi même. »

Par ailleurs, il représente pour certains le moyen de partir en voyage, à la découverte d'un pays qu'ils ne connaissent pas :

« Je n'avais pas eu l'occasion de partir, j'ai donc saisi l'occasion. »

2. Pour la DRE de Meknès

Globalement, l'annonce du jumelage s'est faite en deux temps : dans un premier temps, au moment de la signature de la convention auprès des personnels de la Direction Provinciale, puis, dans un second temps, auprès des personnels de la Direction Régionale, une fois la fusion de ces deux entités réalisée :

« Je ne sais pas l'origine du projet de jumelage. Avant, on était séparé donc je ne sais pas trop comment ça a commencé, car j'étais "région" et la région n'était pas impliquée dans le jumelage au départ. »

Le jumelage est accueilli positivement, comme une « ouverture », de par la promesse de contacts et l'opportunité de missions à l'étranger que cette coopération laisse entrevoir. Néanmoins, le sentiment qui semble dominer est celui d'un échange inégal :

« J'estime qu'ils sont plus avancés que nous et qu'on peut tirer des choses et faire évoluer notre façon de travailler. »

Ce sentiment ne s'accompagne pas pour autant d'appréhension, une proximité « technico-administrative » étant postulée par une partie de l'encadrement :

« Nos thèmes d'échanges vont de la route à la gestion des ressources en eau ; ça porte sur tous les sujets sur lesquels on travaille. Ces échanges sont possibles, car ça doit être à peu près la même organisation ici et là-bas. »

C. LE DEROULEMENT DU JUMELAGE

Quatre missions ont été effectuées entre septembre 1996 et l'été 1998 : une mission marocaine et trois missions françaises :

- la première mission s'est déroulée du 7 au 11 décembre 1996 et a conduit le DDE et le chef du Service Habitat et Construction à Meknès ;
- la seconde mission a été réalisée par la partie marocaine du 21 au 25 avril 1997 et se composait du Directeur et du Conseiller en Gestion de la DRE de Meknès ;
- la troisième mission a eu lieu du 23 au 29 novembre 1997 à l'occasion d'un séminaire sur la gestion de la route organisé à Meknès. Elle a concerné le DDE, le chef du Service Gestion des Infrastructures et Transports et le chef de subdivision à l'Ile sur Tet ;
- la quatrième mission française de février 1998 réunissait le Secrétaire Général et le responsable de l'Informatique et de la Bureautique ; elle portait sur l'informatisation des services et la rationalisation des moyens de fonctionnement.

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.

La **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**.

1. La définition des axes de coopération : un processus étroitement lié à une dynamique interne de changement

a. *Une première ébauche d'axes de coopération rapidement remise en question*

Dans la mesure où, initialement, le jumelage de Meknès avec les Pyrénées Orientales concernait la Direction Provinciale de l'Équipement de Meknès, les premiers contacts ont eu lieu entre la DDE des Pyrénées Orientales et le Directeur Provincial des Travaux Publics en poste à l'époque. En collaboration avec le conseiller en gestion de la Direction Régionale, une première série d'axes de coopération semble avoir été arrêtée, qui a cependant évolué avec la nomination du nouveau DRE.

b. Une phase de diagnostic interne et d'élaboration d'un projet de service qui inscrit le jumelage dans une démarche globale de rénovation des directions locales

La **nomination** en octobre 1996, dans le cadre d'un mouvement national, **d'un nouveau Directeur** à Meknès a **marqué l'avènement d'un processus de changement**, dont un des premiers signes a été la fusion des deux directions, provinciale et régionale :

« Le nouveau directeur est arrivé en octobre 96. Il y avait deux Directions, une Direction Provinciale et une Direction Régionale à Meknès. Il s'est dit que c'était une opportunité extraordinaire pour ne pas accoler les deux entités mais pour faire quelque chose. »

La démarche du nouveau DRE s'inscrit dans la droite ligne du processus de modernisation du Ministère promue dans le projet « TP21 ». Elle semble marquée par une attitude volontariste de modernisation des structures, développée à partir d'un diagnostic réalisé à l'occasion de la prise de fonction du DRE. Les « *forces et faiblesses* » des deux entités ont été analysées et une réflexion sur leurs raisons d'être a été conduite :

« On a fait une démarche classique de management. On s'est dit : "d'abord recentrons-nous, faisons table rase : quelle est notre raison d'être pour la Willaya⁸ et pour la région ?" Il y avait un diagnostic interne et l'environnement était prêt, avec les élus, le Wali⁹ et le Ministère, d'autant qu'à l'époque, il y a eu la sortie du projet "TP21" qui avait un axe "coordination, cohérence, communication". (...) Notre environnement était engagé dans un processus de modernisation et pour cela on s'est dit : "il faut réfléchir à quelles sont nos menaces ?" Grosso modo, ce sont les appels des présidents de communes et d'être des pompiers et nous on doit se recentrer et avoir un suivi de notre travail sur du moyen - long terme. On a analysé nos points forts et nos points faibles et les valeurs qui doivent nous animer. C'était nécessaire : certains se posaient même des questions métaphysiques sur leur rôle ! »

Ce diagnostic a également permis de formuler une série de constats au travers desquels des problèmes d'organisation interne, de formation, de management et de communication sont mis en exergue. Un projet ambitieux de rénovation est initié par le DRE, pour qui le **jumelage apparaît** progressivement comme pouvant devenir un « **facilitateur** », une **ressource potentielle d'accompagnement de ce projet**. Les axes de coopération sont alors **revus à la lumière du projet de service** et l'accent est mis sur les thèmes les plus porteurs au regard des objectifs de modernisation des deux entités.

⁸ Equivalent local d'une préfecture.

⁹ Equivalent local d'un préfet.

Dans ce contexte, l'ensemble des services est consulté, et un processus de validation et de redéfinition des axes de coopération est engagé, la difficulté étant, semble-t-il, de parvenir à une priorisation pragmatique des axes de coopération :

« On a commencé à avoir des réunions, pour les thèmes à retenir pour le jumelage. Il y a eu des discussions à ce moment-là. »

« On connaissait nos problèmes mais on était trop ambitieux. On voulait tout faire dans le jumelage donc il y a eu des discussions pour réduire nos ambitions. »

Les thèmes de la **gestion de la route**, « *pain quotidien* » des services extérieurs de l'Équipement, et de la **gestion des moyens de fonctionnement** émergent comme **axes prioritaires**. Ils rejoignent les préoccupations du directeur et l'actualité de la DRE/DPE. Parallèlement, d'autres axes, « *certaines horizontaux, d'autres sectoriels* », sont définis mais sont considérés comme des thèmes de « *vigilance nécessaire* » au titre desquels apparaissent :

- l'informatisation des services ;
- l'évaluation et le contrôle de gestion ;
- les ressources humaines et notamment une réflexion autour de la mise en œuvre d'un outil de formation régional ;
- l'eau ;
- la communication ;
- le partenariat avec les collectivités locales ;
- les méthodes et outils de suivi des activités ;
- la mise en œuvre d'une démarche qualité et de l'assistance aux maîtres d'ouvrages dans le secteur du Bâtiment.

Ces axes de coopération ne peuvent être considérés isolément car ils sont partie prenante dans un processus plus large de changement : leur cohérence est assurée par le plan d'actions global arrêté par le DRE pour rénover la DRE/DPE de Meknès.

◆ **La gestion de la route**

De façon schématique, la DPE de Meknès avec « *un réseau routier revêtu qui dépasse les mille kilomètres* » s'estimait confrontée à une mission de gestion du réseau routier qu'elle ne parvenait pas à assurer de façon satisfaisante dans les conditions existantes. Les problèmes identifiés, tels que décrits par le DPE au cours de la première mission marocaine, recouvrent une dimension organisationnelle, une question de compétences et

une dimension politique liée à une tendance nationale à la sous-traitance au privé, voire à la privatisation, de certains services aujourd'hui médiocrement pris en charge par l'Etat. Par ailleurs, les objectifs fixés en terme d'extension du réseau routier s'avèrent difficiles à atteindre dans les conditions humaines et matérielles de la DRE/DPE.

Dans ce contexte, un certain nombre d'actions ont été identifiées pour dépasser ces difficultés et **le jumelage constitue à cet égard un outil d'information et de conseils** susceptibles d'éclairer les décisions à prendre.

Ces actions recouvrent principalement :

- la réorganisation du Service Infrastructures jugé *incapable « de faire face aux travaux et à la gestion du réseau dans des conditions optimales de qualité et de délais »*¹⁰ ;
- la clarification et le redéploiement d'une partie du personnel de ce service dans un souci de responsabilisation des ressources humaines ;
- la mise en oeuvre d'outils de gestion nécessaires au suivi des activités du service ;
- le renforcement du rôle de la subdivision d'El Hajeb ;
- la sous-traitance de « *l'entretien courant intégral* » au privé.

Cette dernière problématique est particulièrement prégnante dans la mesure où une obligation de résultats pèse sur la DRE/DPE, comme le souligne un membre de la DDE jumelée :

« Il arrive à une échéance humaine et matérielle, soit il renouvelle, soit il passe au privé ».

« (... comparativement) le parc matériel est à une échelle inférieure. Le DRE voit qu'il ne peut pas tout faire en régie et qu'il sera obligé de sous-traiter au privé. »

Elle constitue cependant un tournant majeur dans la politique de la DRE/DPE et ne va pas sans rencontrer certaines résistances.

Outre ces questionnements autour de l'entretien et de l'extension du réseau, une problématique de **viabilité hivernale** est développée. Un environnement montagneux expose une partie du territoire de la DRE à des situations difficiles d'enneigement, difficulté encore davantage accentuée par les problèmes de matériels que rencontrent les DPE concernées :

¹⁰ Document interne : *Synthèse des actions de restructuration du service « infrastructures »*, DRE Centre-Sud Meknès, octobre 1997.

« Mon intérêt (dans le jumelage), c'est la gestion des phénomènes catastrophiques c'est-à-dire l'enneigement et la gestion des routes. Pour le reste, côté travaux, on a une réglementation donc on n'a pas de problème. » (Subdivision)

Enfin, en filigrane de l'ensemble de ces préoccupations, **la question de l'amélioration du système de maintenance et d'entretien du matériel** est posée, avec le désir de s'inspirer de l'expérience française pour identifier des pistes de progrès.

◆ **La gestion des moyens de fonctionnement**

Cet axe répond au souci de rationalisation des budgets de fonctionnement dans un contexte qualifié de « *rationnement des crédits budgétaires* ». Cela suppose une batterie d'actions, dont l'adoption de tableaux de bord, pour permettre le suivi des moyens de fonctionnement et des actions d'économie :

« Les moyens généraux aussi ont constitué un autre axe de coopération. Il faut dire qu'il y avait des dettes énormes et des dysfonctionnements majeurs. »

Le jumelage est également perçu comme une source d'informations dans ce domaine et un point de comparaison dans le processus de rationalisation initié. Ce processus s'insère dans une réflexion plus globale sur les « *clés de répartition des crédits de fonctionnement des services extérieurs* », notamment pour les postes de dépenses hors salaires et frais de déplacement dont les critères d'affectation sont clairement définis par l'Administration centrale¹¹.

◆ **La gestion et le plan d'informatisation**

Le diagnostic interne réalisé à l'arrivée du DRE actuel avait notamment mis en exergue les carences en matière d'informatisation des services ainsi que « *l'absence de suivi du parc informatique existant* »¹², inscrivant naturellement cette problématique dans le champ des échanges à développer dans le cadre du jumelage.

¹¹ Document interne : *Gestion des moyens de fonctionnement*, DRE Centre-Sud Meknès, avril 1998.

¹² Document interne : *Projet de service pour une DRPE renouvelée*, DRE Meknes - Tafilalet, juin 1998.

◆ La communication

Cet axe correspond à une problématique générale au sein des DRE/DPE, comme nous l'avons déjà souligné pour la DPE de Settat. En externe, il s'agit d'assurer la visibilité sociale de la DRE/DPE :

« La communication externe, c'est un axe évident pour nous, car les gens ne savent pas ce qu'on fait vraiment. Ce travail se fait à toutes les occasions de contact avec les communes et les élus. J'essaie d'exposer tout ce qu'on fait. On a pris des mesures : on a changé l'équipe. »

En interne, l'enjeu est également important, la communication devant contribuer à donner du sens aux tâches effectuées isolément par les personnels, clarifier la cohérence des missions réalisées par la DRE/DPE, assurer une certaine cohésion, renforcer un sentiment d'appartenance tout en valorisant le personnel :

« On s'est rendu compte que les gens ne savaient pas pourquoi ils font ce qu'ils font. Par exemple, on a pris le cas de l'autoroute et l'objectif a été de permettre une certaine revalorisation tout en donnant une vision globale aux gens. (...) On a également une boîte à suggestion et on a eu une anecdote intéressante : un agent a écrit deux pages intéressantes décrivant sa vie aux Travaux Publics et l'article se terminait par : "un jour je me suis demandé si j'avais un jour travaillé aux Travaux Publics". »

L'expérience française apparaît à nouveau potentiellement enrichissante car plus ancienne et certainement source d'idées sur les manières de faire et les actions à conduire.

◆ L'eau

L'eau, à travers les problèmes d'assainissement, constitue également une source de préoccupation majeure pour la DRE/DPE mais cet axe semble avoir rapidement été mis de côté :

« Il y a des axes qu'on voulait travailler sur l'eau et l'assainissement des petites localités mais la DDE ne s'occupe pas de ça. »

L'abandon de cet axe a été par ailleurs motivé par la programmation de la restructuration du service eau, les échanges ne paraissant pertinents qu'une fois cette réorganisation achevée.

◆ La formation

La DRE doit faire face à des problèmes de compétences et de formation continue, qui l'ont amenée à s'intéresser aux démarches d'élaboration de plans de formation mises en œuvre par la DDE 66 :

« Ils essaient de calquer notre fonctionnement avec des moyens limités. (...) J'ai expliqué notre approche par l'analyse des compétences. Avant de parler de formation, il faut élaborer un plan formation, faire des orientations stratégiques de formation sur plusieurs années. Ils pensent qu'ils sont capables de le faire mais la centrale ne joue pas son rôle d'homogénéisation des démarches, il n'y a pas de cadre de cohérence. »

◆ **Les autres axes proposés** semblent traduire des préoccupations communes à l'ensemble des services extérieurs du ministère de l'Équipement. Ils renvoient à :

- des modifications de l'environnement dans lequel évolue les DRE/DPE pour le thème « partenariat avec les collectivités locales » ;
- le souhait d'initier des démarches qualité pour le thème « mise en œuvre d'une démarche qualité et de l'assistance aux maîtres d'ouvrages dans le secteur du Bâtiment » ;
- la nécessité de se doter d'outils fiables de management pour l'axe « méthodes et outils de suivi des activités » et l'axe « évaluation et contrôle de gestion ».

Les **partenaires français** sont **intervenues de façon** marginale dans la définition des axes de coopération. Ils avaient formulé, à l'issue des premiers contacts (lors de la mission de décembre 1996 notamment), des propositions relatives au bâtiment et à la conception routière. En matière de bâtiment, les partenaires français avaient identifié des pistes d'amélioration de la méthode de conduite des opérations de leurs homologues, d'où la proposition d'une aide spécifique dans ce domaine. De même, dans le domaine des routes, un travail avec le CERET, dont le rôle ne leur semblait pas clairement identifié, leur semblait porteur. Cependant, ces axes sont, pour l'instant, restés à l'état de propositions, d'autres priorités ayant pris le dessus :

« On a focalisé sur la mise en place d'une politique d'entretien routier. (...) Nous, on avait défini d'autres axes qui ont été abandonnés : dans le domaine du bâtiment, il y avait des méthodes qu'on utilisait en conduite d'opération, pour articuler l'interface maître d'ouvrage / maître d'œuvre, qui auraient pu être intéressantes pour eux, car ils connaissaient mal la conduite d'opération. C'est un peu un regret, car je crois qu'on avait identifié une piste intéressante. Je ne sais pas pourquoi ils ont abandonné ; le directeur n'a probablement trouvé personne au service Bâtiment sur qui s'appuyer. De même sur l'axe conception des routes, on n'est pas allé très loin.

Je n'ai pas une perception précise du rôle qu'ils voulaient faire jouer à leur CERET qui est constitué de jeunes ingénieurs et sans expérience. Tout est à construire. On a senti que ce n'était pas prioritaire. D'entrée, le Directeur avait défini les axes : le management et l'entretien routier. »

La DDE des Pyrénées Orientales s'est donc mise à la disposition du service jumelé dans les limites de ses compétences, et le programme d'actions a donc été élaboré en adéquation avec les attentes exprimées par la DRE/DPE de Meknès :

« Ils voulaient travailler sur tel et tel sujet. Nous, à partir du moment où on sait faire, on est OK. Comme ils voulaient travailler sur des domaines précis, on ne s'est pas étripé pendant trois heures à définir un programme d'actions : routes et frais de gestion. »

c. Une première mission marocaine de validation des axes et de découverte de la DDE des Pyrénées Orientales

La première mission marocaine de juin 1997 a permis au DRE et au Conseiller en Gestion de découvrir la DDE des Pyrénées Orientales. Le directeur de la DDE 66 avait pris soin de constituer un programme opérationnel qui réponde aux attentes de la DRE, afin que le séjour permettent à ses homologues marocains de se doter d'outils concrets :

« On leur a montré nos pratiques de management, les différentes composantes du management (la gestion des ressources humaines, les tableaux de bord, un certain nombre d'indicateurs). Les problèmes qu'ils rencontrent sont liés aux spécificités de leur territoire, et aux moyens limités qu'ils ont. Mon souci est donc de d'essayer de les armer concrètement sur le terrain. Quand ils sont venus en mars /avril 97, on leur a montré notre fonctionnements et nos méthodes. Ils avaient manifesté des attentes, et j'avais donc fait un programme : leur montrer le système de fonctionnement de la haute montagne, et leur montrer le fonctionnement d'une subdivision, avec comme objectif de ne pas les balader. On a fait aussi quelques visites de chantiers. »

Au cours de cette mission, la visite de différents services a permis à la délégation marocaine :

- d'observer les méthodes de fonctionnement de la DDE et d'identifier notamment la pratique de sous-traitance d'un certain nombre de tâches qui ne font pas partie du « cœur de métier » de la DDE tels le gardiennage, le transport du personnel ou la reprographie ;

- de rencontrer un DRDE, échange qui vient valider certaines décisions prises lors de la fusion de la DRE et de la DPE de Meknès :

« J'ai vu le DRDE de Montpellier et c'était intéressant pour (la refonte des deux directions) car ils ont des services communs comme nous et j'ai pu constater que l'on était proche » ;

- de s'informer des démarches d'informatisation de la DDE et de l'organisation de la cellule informatique ;

- de s'initier aux outils de suivi des activités des services notamment « Corail ++ et Cassiopee 123 ».

A l'issue de cette mission, les deux directeurs envisagent la date et le contenu des missions à venir :

« Au bout de quelques jours, on a fait une réunion de synthèse et on a tracé les projets à venir, la date et le contenu des missions. »

Une première mission porte sur les routes et l'autre sur la gestion des moyens de fonctionnement et l'informatique.

2. La mise en place du travail de production et l'état d'avancement des axes de coopération

Les **deux missions suivantes** ont donc été **centrées sur des thématiques particulières**, permettant aux directions jumelées de concentrer leurs efforts. La mission française de **novembre 1997** avait principalement pour objet « **la gestion de la route** » et son **objectif principal** était la **participation au séminaire** organisé sur ce thème par la DRE de Meknès.

◆ L'axe « gestion de la route »

Un **travail préparatoire** destiné à cadrer la mission a pu être **réalisé**, la partie marocaine ayant préalablement défini ses attentes et fourni un dossier comprenant des informations sur le secteur routier de la Willaya de Meknès, des propositions relatives au programme de travail de la mission à venir, un document présentant la réflexion conduite à Meknès en matière d'entretien routier, ainsi qu'une synthèse de l'action de restructuration du service infrastructures réalisée.

La DRE avait également annoncé l'organisation d'un séminaire régional sur la gestion de la route à cette période et sollicitait la participation de la DDE sur différents thèmes. La délégation française a donc pu organiser des réunions de travail en perspective des interventions qui leur étaient demandées sur l'entretien routier, l'exploitation des routes et l'organisation de la viabilité hivernale.

Dans le cadre de cette mission, la **délégation française a ainsi participé au séminaire régional sur la gestion de la route**, présidé par le DRE de Meknès, en présence des représentants de la Direction des Routes et de la Circulation Routière du ministère, des chefs de subdivisions et des directeurs provinciaux de la DRE de Meknès, des directeurs de DPE avoisinantes. Le directeur de la DDE 66, venu à Rabat pour assister à une réunion sur les services jumelés, se joindra également à eux.

Au cours de ce séminaire, les **expériences respectives en matière de gestion de la route sont présentées** :

« Lors du séminaire sur l'entretien routier, le DRE a exposé à son personnel le projet (de sous-traitance de l'entretien routier). Il comptait sur nous pour sensibiliser les gens à d'autres méthodes. On pouvait apporter la notion de changement. (...) On a exposé les avantages et les inconvénients en matière d'exploitation de la route. »

Les débats permettent de souligner les *« inquiétudes de l'encadrement vis-à-vis de la sous-traitance de l'entretien routier »* et d'aborder *« le thème de l'insécurité routière »*, particulièrement préoccupant au Maroc :

« On leur a parlé de nos expériences en matière de sécurité routière, on leur a expliqué comment la sécurité routière fonctionne en France. Que ce n'est pas qu'une affaire de l'Etat, que nous associons des gens autour de la prévention. »

Ce séminaire semble par ailleurs avoir permis **de souligner des différences de perspective** entre les services français et marocains : alors que les Français raisonnent selon **une politique de service à l'utilisateur**, leurs homologues marocains réfléchissent principalement en terme **de service constructeur mettant en œuvre la politique de l'Etat**.

♦ **Des échanges informels à l'occasion des visites de services provinciaux et régionaux**

Outre le séminaire, la délégation française a visité les services de la DRE/DPE et notamment les **services Infrastructures et Logistique et Matériel**. Ces deux services ont exposé leurs difficultés, explicitant notamment leurs réserves vis-à-vis de la sous-traitance intégrale de l'entretien routier au privé et de l'impact que cette décision aura sur leur service. Les échanges avec le SLM ont également permis de souligner le problème d'équilibre financier de ce service, d'en analyser les causes et d'évoquer la question du renouvellement d'un matériel relativement âgé.

Une **visite du Centre Régional d'Etudes Techniques** a également été effectuée, donnant à la délégation française le sentiment d'un sous-équipement en « *moyens personnels et informatique* » du Centre.

Des **visites des subdivisions d'Azrou et d'El Hajeb et de la DPE d'Ifrane** ont, en outre, permis à la délégation française de visualiser avec encore plus d'acuité « les réalités du terrain » et d'échanger avec des techniciens. A cette occasion, des échanges d'expériences autour du déneigement, de la gestion des crues ou de la signalisation routière ont eu lieu le plus souvent de façon informelle, les uns et les autres réagissant aux propos tenus ou aux réalités observées :

« (Le chef de service gestion des infrastructures et transports et le chef de subdivision) sont venus moins d'une journée à la Subdivision. On leur a présenté nos activités. A l'époque, on était préoccupé par la question du rétablissement des dégâts des crues. »

« Quand ils sont venus à la DPE (d'Ifrane), ils ont constaté que sur notre réseau, le niveau de prestations était plus au moins comme chez eux. La différence, c'est que nous on coupe les routes, eux non, car ils ne peuvent pas. Et ils interviennent plus vite, car ils ont des moyens que nous n'avons pas. (...) Ils gèrent trois types de situations d'enneigement comme nous ; la différence c'est les modes d'intervention. »

« Ils ont fait des remarques sur la signalisation et, en interne, ils ont noté la carence en terme de moyens et notamment en informatique. »

A l'issue de cette mission, le DRE et la délégation française précisent à nouveau les idées directrices de la coopération déconcentrée, en **réaffirmant l'importance de l'axe gestion de la route**. Ils décident des prochains thèmes de travail à aborder à l'occasion de la future mission marocaine (prévue en septembre 1998) et de leur contenu :

« C'est au cours du congrès qu'on s'est aperçu qu'ils avaient des préoccupations en terme de matériel. On a décidé que la mission marocaine allaient être lourde et on a arrêté là-bas les thèmes qui vont être traités ici. »

Parallèlement, les partenaires français proposent *« d'expérimenter une mesure à distance de l'activité d'un service »*.

◆ **L'axe « informatisation »**

La **dernière mission française** réalisée en février 1998 avait pour premier objectif de contribuer à **l'élaboration d'un plan d'informatisation de la DRE de Meknès :**

« Le DRE avait réussi à négocier une enveloppe de crédits pour l'informatisation de sa direction. Il a demandé qu'on vienne l'aider pour avoir un plan d'informatisation. Il voulait montrer qu'il faisait quelque chose de cohérent avec cet argent. »

Côté marocain, un groupe de travail « informatique » a été constitué, à qui il a été demandé d'effectuer un premier état des lieux¹³ avant l'arrivée de la délégation française :

« Avant l'arrivée du responsable informatique, on a fait un diagnostic sur l'état de l'informatique. »

De son côté, le responsable Informatique et Bureautique de la DDE des Pyrénées Orientales a également préparé sa mission, les objectifs fixés étant de *« tout balayer : sécurité, cellule informatique, programme annuel d'acquisition,... »* :

« Pour préparer la mission, j'avais révisé le plan informatique ; je connais toutes les ficelles depuis dix ans maintenant ! »

Les séances de travail s'enchaînent, marquées par une volonté d'aboutir rapidement à la production d'un document utile et réaliste. De fait, le troisième jour de mission, le DRE, constatant l'évolution et la nature du travail réalisé, prend contact avec le directeur de l'informatique à Rabat afin de le lui présenter.

Au terme des cinq jours de mission, les objectifs fixés sont atteints et un document détaillant l'organisation de l'informatisation de la direction est remis au DRE :

« La mission a été l'occasion d'ajuster le diagnostic et les orientations puis de rédiger le plan informatique. »

¹³ Document interne : *Plan d'informatisation des services de la DRE Meknès - Tafilalet : Evaluation*, DRE de Meknès - Tafilalet, février 1998.

« On a fait un projet d'informatisation des services de la DRE. Un membre de la DPE est membre de ce groupe de travail : ils ont rédigé ça. Ils ont travaillé pendant une semaine avec leurs homologues pour rédiger ça. »

Ce document¹⁴ ne satisfait que partiellement le responsable Informatique et Bureautique de la DDE qui concède cependant être parvenu, dans un temps court, à adopter une démarche relativement pragmatique et productive :

« A la fin de la mission, on leur a rendu un travail qui n'est pas super mais qui balaie tout et qui fait des propositions réalistes et justifiées. »

Ce document qui constitue le « plan informatique de la DRE de Meknès » est alors présenté au Directeur central responsable de l'Informatique :

« On a remis un document au ministère qui avait l'air content. Ce document apporte la preuve que (la DRE) a réfléchi à l'informatisation de son service, qu'il pourrait y avoir une organisation déconcentrée de l'informatique et que la DRE pourrait ne plus être dépendante de Rabat. »

Outre l'organisation par domaine de l'informatisation, ce document formule des propositions concernant la structure de la cellule informatique et les profils souhaités, les structures d'assistance aux utilisateurs, la formation, la sécurité informatique et dresse un programme annuel d'acquisition. Il évoque également l'éventuelle répartition des champs de responsabilité entre le niveau régional et le niveau central. Enfin, il n'omet pas d'aborder la question du pré-cablage de la Direction.

◆ **L'axe « gestion des frais de fonctionnement »**

La dernière mission française de février 98 avait également pour objectif de réaliser un « *audit sur les frais de fonctionnement pour proposer une approche par ratio en dirham / agent* », à l'exemple des modes de gestion pratiqués par les services déconcentrés français.

L'organisation du travail semble avoir été similaire à celle de l'axe informatisation. Le service des Affaires Générales avait établi des tableaux de bords pour les dépenses de fonctionnement comme base de travail. Une analyse des moyens de fonctionnement a ainsi pu être réalisée avec l'assistance du Secrétaire Général de la DDE et une approche par ratio développée :

¹⁴ Document interne : *Projet d'informatisation des services de la DRE*, DRE de Meknès - Tafilalet, février 1998.

« On a préparé ensemble une analyse des ressources et des dépenses en frais de fonctionnement avec l'aide du Secrétaire Général. »

« On a travaillé sur les frais de fonctionnement. Ils sont demandeurs car ils ne sont pas satisfaits dans ce domaine. (...) On a fait un rapport pour montrer une approche par ratio en fonction du nombre d'agents et plaider pour avoir des crédits globalisés. (...) ils ont des outils pour suivre les dépenses et ils ont une gestion sérieuse. »

« J'ai préparé tous les éléments de mon côté pour pouvoir ensuite travailler là-bas. Sur place, j'ai pris le budget, j'ai fait l'analyse du budget selon une approche par ratio, par agent et par activité d'agent, comme ce qu'on établit pour la Direction du Personnel à Paris. »

A l'issue de la mission, un document¹⁵ a été également produit, qui formule notamment des propositions d'amélioration pour la gestion des crédits de fonctionnement de la DRE.

Par ailleurs, l'ensemble des documents produits à l'occasion de cette mission ont été présenté à la DAPF à l'occasion d'une réunion qui a permis notamment d'évoquer « *la déconcentration et la globalisation 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 a été consacrée à des prises de contact et principalement à une phase de travail interne : nouvellement affecté à Meknès, le DRE a d'abord souhaité évaluer les entités existantes, puis mener une réflexion sur les orientations stratégiques de la DRE/DPE avant de commencer à mettre en place les premiers chantiers de modernisation et de rationalisation des structures. C'est uniquement dans un second temps que le jumelage a été réellement utilisé pour accompagner la dynamique initiée.

Concrètement, depuis le début du jumelage, **le projet de sous-traitance au privé de l'entretien routier a abouti.** Le DRE a obtenu une délégation de crédits pour

¹⁵ Document interne : *Gestion des moyens de fonctionnement*, DRE de Meknès - Tafilalet, février 1998, première version ; avril 1998, version finale.

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'utilisateur** :

« Le deuxième exemple de restructuration fondamentale par rapport à nos missions, c'est la route. Avant, on se limitait à l'exécution du revêtement et c'est tout. Et on a démontré que ce n'était qu'une partie du travail et que la route, c'était avant tout pour des usagers. On a mis en place une organisation et des outils mais on n'a pas encore pas encore obtenu de résultats, car c'est encore trop tôt. »

L'axe gestion des moyens de fonctionnement a pour sa part, abouti à « **une méthodologie générale d'affectation des crédits** » et permis de nourrir un dialogue avec le Central sur la gestion des crédits des services extérieurs.

Le **plan informatique** a été présenté aux **directions centrales** concernées qui ont **accordé leur soutien**, notamment financier, à la DRE/DPE de Meknès :

« On a présenté ça au Central et ils ont promis des budgets. On attend. »

L'axe ressources humaines a conduit le DRE a échangé avec le CIFP de Toulouse et a initié des démarches auprès de l'Administration centrale **pour envisager la création d'un centre inter-régional de formation** à Meknès dans les locaux aujourd'hui inexploités :

« On est en train de voir comment le centre (de formation continue de Meknès) peut être érigé en centre inter-régional de formation de haut niveau. (...) La DAPF nous a assuré que nous aurons un peu d'argent cette année pour le retarder. »

En ce qui concerne la proposition de **suivi de l'activité d'un service**, des outils de suivi ont été installés dans les services de la DRE de Meknès permettant ainsi une première appropriation.

Les autres axes ont soit été mis en suspens (axe partenariat avec les collectivités locales, axe bâtiment, axe évaluation et contrôle de gestion), soit sont en cours (axe communication, élaboration d'un plan de communication).

CHAPITRE III

ANALYSE DES APPORTS ET DES LIMITES

DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCO-MAROCAINE

I. LE POINT DE VUE MAROCAIN

L'enquête sociologique a permis d'analyser de façon approfondie deux binômes. Les données recueillies ont été complétées par l'interview de sept personnes issues de quatre autres directions marocaines jumelées. Les résultats obtenus permettent de formuler différents constats :

π La coopération déconcentrée a permis d'alimenter des **flux d'informations** qui ont principalement été **médiatisés par les contacts directs développés à l'occasion des missions** et l'échange d'expériences que celles-ci ont permis, mais qui s'avèrent **globalement limités**.

π Au terme de deux ans de fonctionnement et malgré la nature des échanges (limités aux temps des missions, fondés sur des échanges d'expériences, parfois de façon relativement informelle) le **bilan marocain** de la coopération déconcentrée s'avère cependant **globalement positif** même si les **résultats semblent très différenciés** d'une direction à l'autre et **qu'un temps de latence au démarrage** des échanges peut être constaté.

⇒ Les échanges ont notamment contribué à :

- **valoriser et mobiliser le personnel, encadrement et techniciens ;**
- **ouvrir les personnels sur d'autres modes de faire et de raisonner**, les conduisant dans certains cas à s'interroger sur leurs pratiques ;
- **réactualiser ou transmettre des savoirs techniques et méthodologiques ;**
- **accompagner les dynamiques de changement initiées** dans certaines directions ;
- **confirmer certaines orientations** et constituer un vecteur de réassurance, voire de **légitimation** de ces orientations.

⇒ La coopération déconcentrée met en exergue :

- des modalités d'échanges jugées **limitées**, trop **codifiées** et qui **semblent alourdiées par une gestion centralisée ;**
- des problèmes de **moyens de communication ;**

- une **phase de démarrage** souvent **longue** ;
- une **mise en œuvre limitée des pratiques** professionnelles **observées** ;
- une **difficulté à impliquer l'ensemble des niveaux hiérarchiques** ;
- le **regret** de ne **pouvoir utiliser le jumelage comme support d'échanges plus larges** ;
- certaines **difficultés** au niveau des relations **interpersonnelles**.

π **Les facteurs de succès** identifiables sont :

- une **direction locale cohérente et déterminée** ;
- une certaine **stabilité du personnel** ;
- un mode de **management interne**, et spécifique au jumelage, **dynamique** ;
- le **soutien** de leur **environnement** immédiat et de l'**Administration centrale** ;
- l'**opportunité de contacts directs et de relations interpersonnelles** de qualité avec leurs homologues français ;
- l'**implication des homologues et leurs compétences techniques, pédagogiques et relationnelles**.

A. LES APPORTS DE LA COOPERATION DECONCENTREE POUR LES DIRECTIONS MAROCAINES JUMEEES

1. *Un instrument au service de la gestion des ressources humaines*

◆ **Un élément de motivation indéniable**

La coopération déconcentrée est perçue, pour une large majorité des personnes interviewées, comme une « *ouverture, et une ouverture sur l'environnement* ».

Elle est principalement associée à une **opportunité souvent inespérée** de voyager et de **se rendre à l'étranger**. Dans un contexte économique souvent limité et dans une période de renforcement des procédures d'attribution de visas, l'éventualité d'une mission en France constitue en soi un élément de motivation non négligeable :

« En plus de vingt ans de carrière, je n'ai jamais eu l'opportunité de me rendre à l'étranger. La coopération n'a toujours concerné que le Central et il faudrait voir de combien de stages et de missions ils ont pu bénéficier ! C'est bien de déconcentrer cela, que cela puisse profiter à d'autres aussi. (...) Personnellement, je n'ai jamais fait de séjour à l'étranger à mon compte. »

« L'ouverture sur l'extérieur est très importante : avant, tous les échanges restaient à Rabat ! (...) Les missions à l'étranger, vous savez, ce peut aussi être le seul espoir de voir l'étranger ! »

Cette opportunité est une occasion de **rompre avec la routine quotidienne** :

« L'intérêt du jumelage, c'est l'ouverture, au lieu d'être uniquement limité à la gestion quotidienne. »

« Pour moi, c'est un apport, j'ai appris des choses, j'ai eu de la documentation et ça m'a donné un bol d'air. » (chef de service)

Dans certaines directions, « la mission » devient ainsi un **outil de motivation interne**. Certains directeurs utilisent cette opportunité pour tenter de créer une dynamique et lutter contre une attitude d'implication minimale, voire d'inertie. Cette utilité « indirecte » du jumelage est à mettre en relation avec les niveaux de revenus des personnels et les conditions matérielles souvent rudimentaires de fonctionnement :

« Mon travail, c'est de motiver l'équipe, d'assurer l'adhésion pour arriver à obtenir leur mobilisation : un responsable ne peut rien faire tout seul. Les moyens de fonctionnement diminuent or c'était des moyens qui permettaient de motiver (matériellement) le personnel donc actuellement, on n'a plus que le ressort de la motivation morale. (...) Le jumelage est un moyen de motiver le personnel. Vous savez un technicien touche autour de 2500 dirhams, donc il faut trouver des moyens pour les motiver autrement. (...)Le jumelage est un catalyseur qui permet de créer une dynamique dans mon personnel. »

Elle constitue également un geste de reconnaissance en direction des *personnels* « un peu oubliés » et qui, dans le cadre professionnel, n'ont pas l'occasion de faire des déplacements à l'étranger. Cette « motivation » du personnel suppose un management spécifique du jumelage, qui passe par une responsabilisation de l'encadrement, et plus rarement de techniciens, qui se voient confier un axe de coopération avec, parfois implicitement, l'utilisation de la « mission » comme rétribution d'une implication dans le jumelage :

« On a désigné les responsables par axes. Les gens sont intéressés pour être désignés responsable d'axes et par les missions. On avait dit que les responsables d'axes les plus avancés iraient en mission. »

Enfin, si l'ensemble des personnes rencontrées s'accorde à reconnaître cette valeur au jumelage, force est de constater que le lien de cause à effet ainsi que la pérennité de la motivation produite s'avèrent toutefois difficilement quantifiables :

« Pour moi, qu'un technicien ait l'espoir d'aller à l'étranger, ça a un impact sur la productivité, sur l'efficacité, mais c'est difficile à quantifier. »

◆ **Un facteur de valorisation du territorial**

Les missions professionnelles ayant jusqu'alors été l'apanage de l'Administration centrale, la déconcentration de la coopération est perçue comme une **reconnaissance du « territorial » et de ses spécificités** :

« Un des plus du jumelage c'est (que) ça valorise le territorial. »

« La coopération déconcentrée c'est très bien, car les problèmes diffèrent d'une DPE à l'autre, ce que le Central ne connaît pas et c'est au niveau du terrain que se fera la transposition des technologies, donc c'est à ce niveau que les échanges seront le plus rapidement mis en pratique. »

◆ **Un facteur de réassurance personnelle**

Pour certains, notamment les éléments les plus jeunes, le jumelage **est un outil d'évaluation personnelle**, l'occasion de valider la formation qu'ils ont reçu et leur degré de compétence :

« J'ai eu l'impression de bien échanger avec eux (homologues français). Ma formation (de conseiller en gestion) m'avait bien préparé. Il est vrai qu'elle est inspirée par ce qui se fait en France et que l'on a eu des intervenants français. Je comprenais les mots, les expressions qu'ils utilisaient : c'était les mêmes et on avait le même niveau. »

Pour d'autres, ce mode de coopération est perçu comme l'occasion **de « donner à voir » directement des pratiques professionnelles** et constitue de ce fait un vecteur de valorisation :

« Maintenant, j'ai une perception nouvelle de la coopération. On a toujours accepté la situation d'assisté et ça change car on traite d'égal à égal ; c'est une valorisation de ma fonction. »

2. Une ouverture sur d'autres modes de faire

Si le jumelage est perçu comme une « ouverture », cela passe également par l'opportunité de côtoyer des étrangers et de pouvoir, de ce fait, **s'ouvrir à d'autres pratiques professionnelles**, jugées de façon implicite comme « plus avancées » :

« Tout est nouveau pour nous alors la mission, c'est quelque chose de très positif, ne serait ce que de voir comment ça fonctionne ailleurs ! »

Les interviewés désignent par « *d'autres manières de faire* », l'ensemble des échanges d'expériences qu'il ont pu avoir et qui leur ont permis de d'envisager « autrement » leur métier, de découvrir de nouvelles problématiques ou des modes de fonctionnement qu'ils ignoraient. Ils distinguent ainsi ces apports souvent méthodologiques, des apports purement techniques sur lesquels nous reviendrons.

Le **domaine routier** suscite ainsi des « découvertes » et les échanges ont notamment 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 :

« Les français ont développé des actions qui sont nouvelles pour nous, comme par exemple, une réflexion sur comment offrir la route aux usagers, car finalement on sert la route à un client ! D'où leurs interventions sur des termes comme la signalisation horizontale ou verticale. Cet échange permet à nos ingénieurs de voir les choses autrement, de prendre du recul par rapport à ce qu'ils font. »

« Dans le domaine de la gestion des routes, on a revu l'organisation et on a décidé de s'occuper des usagers, c'est-à-dire on construit, on déflashe, on remplit les nids de poule mais on ne fait pas beaucoup plus. »

De même, un interviewé souligne l'intérêt qu'ont constitué pour lui les réflexions développées autour de **l'aménagement des places** par ses homologues français :

« Au cours de la mission, je suis resté quinze jours et donc j'ai pu voir leur méthodes de travail de près, notamment sur l'aménagement de places et les routes. Ils nous ont présenté leur méthodologie puis des exemples concrets de projets réalisés. C'est des choses que nous ne faisons pas. »

Par ailleurs, à l'occasion d'une **restructuration d'un service infrastructure**, des comparaisons d'organigrammes semblent avoir été réalisées. Les différences d'appellation

notamment révèlent certes des différences d'attributions, mais également des **perceptions différentes de missions à remplir** :

« Maintenant, je suis au bureau d'entretien routier, c'est l'ancien nom car depuis le jumelage, on dit la gestion routière. On a compris que "Gestion" c'est mieux car ça englobe plusieurs types de travaux, alors que le terme "Bureau" ça suppose qu'un seul type de travaux. »

Les relations avec les collectivités locales, source de préoccupations dans la grande majorité des directions, constitue un autre centre d'intérêt pour les directions marocaines. L'observation des modes de collaboration entre les DDE et les collectivités locales françaises représente, dans un contexte de redéfinition progressive de ces relations au niveau local, à la fois **une source d'inspiration et, pour beaucoup, l'esquisse du chemin à suivre**.

La contractualisation de ces relations est un des éléments soulignés par les interviewés. Ils notent en effet le décalage qui existe entre leurs pratiques, marquées par une sollicitation extrême des collectivités locales le plus souvent sans contrepartie et parfois au détriment des missions premières des DPE, et les pratiques françaises :

« On a aussi échangé sur l'organisation administrative des subdivisions. Eux, ils sont rémunérés sur ce qu'ils font pour les communes. Nous, non. Eux, ils font des contrats et en plus ils perçoivent même un peu pour eux. »

De même, **la nature des collaborations** est également évoquée. Les relations avec les collectivités locales semblent être un domaine relativement sensible face auquel les DPE, ou plus exactement certains services, rencontrent **des difficultés de positionnement**. Les relations semblent gérées au coup par coup, le poids relationnel et politique des élus l'emportant sur une démarche structurée et systématique qui ferait précéder la réalisation d'un projet concret par une phase de conseil et d'étude, basée sur une analyse des besoins et une reformulation éventuelle de la demande :

« (Au cours de la mission,) j'ai demandé comment ils ont approché les communes dans un certain nombre de cas précis. Ils m'ont expliqué qu'ils avaient une démarche type : ils font un questionnaire pour identifier les attentes puis des interviews avec les élus. Ils ont un conseil en amont plus avancé que nous. (...) Leurs relations avec les autorités locales sont très différentes des nôtres : chez eux, ils sont les premiers à être informés. Nous, on n'a pas de réel partenariat. »

La gestion du parc constitue également une source d'intérêt pour certains personnels, d'autant que la vétusté des matériels oblige le plus souvent à une **gestion de la pénurie**. La **contractualisation** des relations du Parc avec les autres services des DDE étonne, et intéresse :

« Il y a des points où les Français et nous sommes proches. Et on a pu échanger. La différence est plus au niveau des attributions, l'organisation est relativement proche. Par exemple, le Parc c'est à dire le SLM ne fait pas les travaux et ne loue que le matériel et c'est la DTP qui fait les travaux. En France, le Parc est comme une société qui travaille pour l'Administration et ça, ça m'intéressait. »

Enfin, de façon plus anecdotique, les « manières de faire » peuvent aussi recouvrir des questions de niveaux d'équipement comme le rappelle un interviewé en évoquant les techniques utilisées comme support de prestations orales :

« Lors d'une des missions françaises, ils devaient faire un exposé et ils apporté avec eux des appareils, des projecteurs (rétroprojecteur ou data-show vraisemblablement) : et bien ne serait ce que ça, de les voir travailler avec cet appareil, c'est quelque chose. Il y avait même des collègues qui sont uniquement venus voir cet appareil et la façon dont il était utilisé. »

3. Un apprentissage méthodologique et l'élaboration de documents en compagnonnage

La coopération déconcentrée a contribué, dans un certain nombre de directions, à transmettre des démarches et à réaliser, en collaboration avec les partenaires français, des plans d'actions sectoriels et des documents techniques.

Comme nous l'avons déjà souligné, les relations avec les collectivités locales ont ainsi été l'occasion, dans certains cas, de découvrir les méthodologies mobilisées dans le cadre du « **conseil en amont** ». Les **problématiques d'assainissement** ont ainsi été abordées dans plusieurs directions permettant notamment dans un cas d'initier une démarche concrète auprès d'une commune :

« Le second axe (sur lequel j'ai travaillé), c'est l'assainissement. C'est un problème de manière générale chez nous (...) On n'a pas d'expérience en milieu rural surtout dans les petites villes. Les bureaux d'étude ici optent surtout pour le lagunage naturel. (...) Sur ce sujet, on n'a pas d'échange avant, avec les communes. En

discutant avec nos homologues, on s'est rendu compte qu'il faut d'abord une prise de conscience que nous devons intervenir en amont de projet ; mais ça suppose que les communes voient l'intérêt de cela. (...) On a eu des échanges techniques avec une personne extraordinaire. Elle nous a donné une documentation fabuleuse mais surtout nous a montré le travail en amont, avant d'arriver au choix : la concertation et les échanges avec les élus. Comment faire un diagnostic, de la collecte de données, des projections, voir l'évolution, et la concertation, et ça c'est nouveau. »

De même, des démarches **d'élaboration conjointe de plans de formation** ont été entreprises. Les DPE ont d'autant plus apprécié l'assistance des DDE que c'est un domaine qu'ils investissent depuis peu et que l'expérience française est parfaitement formalisée et de ce fait, aisément transmissible. Certaines DDE ont accompagné les DPE du recueil des besoins jusqu'à la formulation d'un plan d'actions de façon extrêmement pédagogique, en organisant une mission spécifique sur ce thème :

« L'apport, pour moi, ça a été de voir la méthode suivant laquelle ils font leur plan de formation. Leur Monsieur Formation continue est venu (...) J'ai aussi pu voir l'analyse pour éviter de combiner dysfonctionnements et besoins en formation. »

Les **plans de communication** ont aussi été l'objet d'échanges. Il s'agit également d'un domaine récent pour les DPE au sein desquelles des cellules communication ont récemment été créées, sans toutefois bénéficier de conditions matérielles et humaines optimales. Les techniciens, responsables le plus souvent de ces cellules, semblent quelque peu démunis ou du moins inquiets devant l'ampleur de la tâche et/ou leur relative méconnaissance du domaine. Le jumelage constitue alors une ressource certaine, d'autant plus utile qu'un accompagnement dans la réalisation des démarches ou actions entreprises est effectué :

« La cellule de communication existait ici mais on attendait les directives du ministère pour s'y mettre. Au cours de la mission, ils nous ont présenté ce qu'ils faisaient dans ce domaine et on s'est dit qu'on pouvait peut-être faire des choses en s'inspirant de leur démarche. Ils nous ont donné toute leur documentation et notamment l'enquête d'image qu'ils avaient faite. On a suivi la même démarche mais, bien sûr, nous, on a fait ça avec nos moyens. Pour l'enquête, eux, ils ont pris un bureau d'études et ils ont constitué un comité de pilotage très complet. Nous, on a fait ça par nos propres moyens. (...) On a réalisé une enquête d'image en interne et en externe et à partir de ça, nous avons identifié nos points faibles. Pour cela, on a d'abord élaboré le guide d'entretien puis identifié les personnes qui allaient être enquêteurs, puis nous les avons formées ; le recueil d'information a eu lieu et nous avons fait la synthèse de tout ça (...) On a fait un questionnaire de dix questions et on

va traiter les réponses nous-mêmes (manuellement) et à partir de ça, réfléchir à un plan d'actions. (...) On a envoyé nos résultats aux français et on attend leurs réactions. »

L'informatisation représente un autre champ d'échanges importants d'une part, en terme de **démarche** d'informatisation et d'autre part en terme de **formation et d'équipement** comme nous le verrons ultérieurement. Une partie des DRE/DPE jumelées ont ainsi élaboré un plan d'informatisation avec l'appui des DDE jumelées. L'état des lieux a le plus souvent été réalisé en interne par la DRE/DPE, les homologues français intervenant ensuite dans l'élaboration d'un schéma directeur d'informatisation détaillant les structures nécessaires (cellule informatique, assistance aux utilisateurs, etc...), les équipements (pré-câblage, réseau, ...), les formations et esquissant des programmes éventuels d'acquisition :

« L'informatique était un de nos soucis. On a fait un diagnostic : le comité désigné par le Directeur s'est occupé de ça. Puis, le second document, le plan d'informatisation et de bureautique, a été fait dans le cadre du jumelage. »

Parallèlement à ces plans d'actions, **des documents techniques** ont pu être réalisés au titre desquels un « **guide d'assainissement** » et un « **guide d'entretien routier** » actuellement en cours de rédaction peuvent être signalés.

Enfin, dans le cadre de la production de documents, **un annuaire** du jumelage a été produit qui, en soi, a une valeur toute relative, mais qui constitue apparemment une première pour une partie des personnes interviewées.

4. Des échanges techniques

Les échanges d'ordre technique ont eu lieu soit en réponse aux interrogations formulées par la partie marocaine, soit à l'occasion d'échanges plus informels sur les réalités et les activités de chacun.

Le domaine routier constitue naturellement un premier champ d'échanges techniques. Les témoignages recueillis évoquent différents sujets :

- **l'entretien routier** à travers des discussions sur **les techniques d'analyse des chaussées ou le « traitement des fissures » :**

« Il y a aussi les relevés visuels pour la chaussée; nous on le fait en visuel, eux ils ont des appareils électroniques qui filment la chaussée et qui l'analyse. Il y a aussi le traitement des fissures : nous, c'est différent; on ne fait pas comme eux. »

- une expérimentation de « **chaussée en béton** » :

« On a discuté d'un autre volet, celui des chaussées en béton. On a réalisé une chaussée expérimentale sur dix huit kilomètres. On a des fissures et pas de solutions ; j'ai donc vu ça avec la DDE, la cimenterie et le laboratoire. Leur solution, c'est de changer les matériaux mais c'est très cher. J'ai proposé une solution et avec la cimenterie, ils nous ont conseillé d'ajouter un joint en corde de chanvre, ce qu'on a fait et on verra dans deux ans, comment ça aura évolué. »

- la **signalisation** :

« La mission, ça m'a permis de voir même des petites choses ; par exemple pour la signalisation : ils mettent des plaquettes d'aluminium sur les arbres qui permettent une signalisation de la route par leur pouvoir réfléchissant. »

« (...) Et les panneaux de signalisation, le support est en aluminium chez eux : c'est plus léger. »

- les problèmes liés à l'**utilisation de matériaux locaux** :

« On avait un problème sur l'inadéquation des matériaux locaux qui ne répondaient pas aux normes des CPC. La question était comment les utiliser, les améliorer. On a envoyé un fax et on a reçu de la documentation et on a tiré des informations sur les règles de compensation. »

« Nous, on passe notre temps à résoudre des problèmes. En France, ils n'ont pas de problème. En France ils font un appel d'offre pour les matériaux puis ensuite un pour l'exécution. Chez nous, on lance tout ensemble et on ne maîtrise pas l'amont c'est-à-dire les matériaux, leur qualité. La qualité, chez eux ça passe par un travail fort à l'amont. (...) On a essayé de s'inspirer de ce qu'ils font car ce n'est pas possible de faire deux appels d'offre ici. Alors, on passe plus de temps sur l'agrément des matériaux. Là-bas, on travaille beaucoup en amont pour anticiper les problèmes. »

- la méthodologie de gestion de la route, et plus précisément les **critères de classification des routes et de hiérarchisation des priorités d'intervention** interpellent les personnels des services infrastructures, désireux de trouver de pistes d'amélioration dans un domaine où les contraintes matérielles semblent fortement peser ;

- **la viabilité hivernale dans son aspect pratique et réglementaire :**

« Moi, j'ai travaillé sur le déneigement au cours du séminaire. On a constaté que le déneigement est fait de la même manière ; la différence c'est la technique et la rapidité d'intervention. »

« L'organisation des services hivernaux m'a surpris. Ils ont beaucoup de textes, de directives. Nous, on n'a pas de documents, on n'a rien de formalisé. Eux, ils ne cessent d'évoluer, ils ont des directives et un dossier détaillant les activités du service hivernal et un autre document détaillant les tâches de chacun et c'est clair. »

Un second thème également évoqué dans plusieurs DRE/DPE **concerne la gestion des ouvrages d'art** qui, dans une direction, a débouché sur un travail d'envergure impliquant la DRCR et ayant pour finalité l'adaptation de la méthode française de gestion des ouvrages d'art :

« Il y a une action d'ordre technique qui a des répercussions au niveau de la DRCR. Il s'agit du système d'évaluation des ouvrages d'art. On a fait une journée ici qui a été animée par toute la filière, avec la participation de la Direction régionale et de la DPE, du laboratoire, de la DRCR et de la partie française avec des spécialistes qui ont fait des communications. Nous avons également fait des interventions. Lors de cette journée, on a identifié les faiblesses du système marocain et organisé un travail autour de ça. Une mission a ensuite été réalisée en France avec quelqu'un de la DRCR, du CERET et quelqu'un de chez nous. (...) du côté français, on a associé le CETE de Bordeaux et le SETRA. »

Cette action doit déboucher dans un avenir proche à la mise en place du système IQOA dans la direction concernée et à la formation du personnel marocain à son maniement.

Un troisième thème évoqué est la « **gestion de situations de crises** », recouvrant fréquemment les situations de crues et d'inondations qui, dans un passé proche ont posé problème aux DPE :

« Pour le thème gestion des crises, le système est mis en place. On essaie de mettre en place un système de prévision, mais ce n'est pas une priorité. »

La gestion du parc constitue également un sujet d'échange technique, mais plus limité, étant donné le décalage existant entre les réalités françaises et marocaines. Concrètement, la transposition de certaines pratiques semblent cependant possible :

« (Quel apport du jumelage pour le parc ?) On fait un test au niveau des huiles, au niveau du SLM, que l'on ne faisait pas avant. »

Enfin, l'échange méthodologique précédemment cité s'accompagne d'échanges techniques dans la mesure où une expérimentation a été programmée. A cette occasion, les personnels concernés ont bénéficié d'un ensemble d'informations relatif aux différents modes d'assainissement existant, individuel et collectif, qui leur a permis d'alimenter leurs interventions au niveau local :

« J'ai fait un rapport sur ce que l'on peut adapter, il faut identifier les méthodes les plus simples, comme le lagunage par exemple. »

5. Un accompagnement des dynamiques locales de changement

Le processus de comparaison des réalités professionnelles que permet la coopération déconcentrée constitue un atout pour les entités marocaines concernées. Certes, la comparaison peut s'avérer un instrument à double tranchant, comme nous pourrions le souligner en observant les effets pervers éventuels de la comparaison, mais elle est avant tout un vecteur de remise en cause des pratiques professionnelles et administratives, voir un vecteur de modernisation lorsqu'une synergie avec les grandes orientations de TP21 est possible.

◆ Un vecteur de confirmation et de légitimation des orientations stratégiques

La comparaison « France / Maroc » est évoquée comme un **élément de réassurance** par certains personnels **quant au bien-fondé des orientations stratégiques** de leur ministère qu'il s'agisse par exemple de l'évolution du positionnement des entités territoriales, de la contractualisation des relations avec les collectivités locales, des problématiques d'assainissement ou encore de l'injonction à mettre en place un certain nombre d'actions de management ou de communication.

Outre la validation de certains choix opérés par le ministère, la comparaison est **l'occasion d'évaluer les difficultés, voir les éventuels retards du ministère, tout en les relativisant :**

« (En discutant avec mes homologues, je me suis aperçu que) les actions que l'on menait étaient identiques. Ca m'a réconforté : je me suis dit que ce que l'on faisait au Maroc, c'était pas mal et que l'on était au même niveau que les français. »

◆ **Un appui pour la mise en œuvre des processus de changement**

Le processus d'évaluation des faiblesses marocaines et d'identification des incidences de certaines actions de modernisation opérées en France, s'avèrent constituer un appui non négligeable dans la dynamique de progrès que les directeurs s'efforcent d'instaurer.

Il est intéressant de souligner que si certains personnels, souvent les plus jeunes, ont besoin d'être rassurés, les plus anciens ont parfois adopté une attitude de relative autosatisfaction, le ministère de l'Équipement représentant à leurs yeux un des ministères les plus « modernes » au niveau national et les « incitations » au changement pouvant dans ce contexte sembler moins « impérieuses ». Dans ce cas précis, la coopération déconcentrée favorise également le processus de changement en permettant la comparaison avec d'autres réalités que locales et en esquissant des pistes de progrès :

« Ça nous a aussi permis de mettre en valeur la compétitivité. Avant, on se comparait à d'autres services de l'État et, par rapport à eux, on a toujours conservé un gap, de l'avance. Là, c'est positif. On a vu nos faiblesses et leurs causes. »

Elle permet de lutter en partie contre certaines inerties, **le dépaysement professionnel et culturel** pouvant devenir un « **choc** » **constructif** :

« (L'intérêt du jumelage,) c'est qu'en envoyant les gens d'ici là-bas, on fait évoluer leur mentalité et du coup, quand on a une idée, ça passe. Parce qu'en général, quand on propose une solution, c'est souvent refusé. »

« Et c'est un choc culturel : ça nous donne à nous, une envie de faire mieux. Comme par exemple pour les glissières : on a décidé de changer ça. »

« L'enjeu, c'est d'instaurer une nouvelle philosophie et le jumelage concourt à ça ; ne serait-ce que de voir l'état des rues en France et les comportements des gens ! »

Cette prise de conscience peut constituer un élément de motivation pour l'adoption de nouveaux outils comme l'informatique :

« J'ai participé aux échanges sur l'informatique même si je n'étais pas directement impliqué sur cet axe. C'était extraordinaire de voir que tout le monde travaille sur informatique et qu'ils ont accès aussi facilement à l'information. »

Dans ce domaine, le décalage est en effet saisissant et les personnels des DPE/DRE découvrent ainsi une réalité qu'ils ignoraient le plus souvent :

« Ici, on n'a que des actions éparpillées en matière d'informatique et de réel plan informatique, ni même de vrai informaticien. En voyant comment s'est organisé chez eux, ça nous a même fait comprendre l'intérêt de faire un plan d'informatisation. »

La coopération déconcentrée concourt par ailleurs, dans certains cas, à la déclinaison des nouvelles orientations du ministère. Les jumelages permettent aux personnels des DPE/DRE de s'inspirer de l'exemple français et de s'engager dans la programmation d'actions, ou leur réalisation, en bénéficiant d'une certaine validation et d'une possibilité d'être aidé, voire accompagné par leurs homologues :

« Avant, la coopération ne se faisait qu'en Central or, là, on a eu l'occasion de partager l'expérience de nos homologues français pour éventuellement travailler dans le sens de TP21. Au départ, on a vu ça comme un support, un appui, car TP21 est un projet ambitieux qu'on ne savait pas trop comment prendre, et on avait envie d'avancer et de progresser, mais dans le bon sens ! »

L'axe « gestion des moyens de fonctionnement » est ainsi cité en exemple, les échanges autour des outils de gestion ayant parfois abouti à des progrès appréciés :

« La synergie avec TP21, c'est par exemple que l'on a diminué notre consommation et que l'on a regroupé les moyens généraux. (...) on a également travaillé sur la rationalisation des moyens de fonctionnement. »

« Au niveau de la gestion du Parc aussi, ils ont un tableau de bord pour le suivi des véhicules. Et ça nous a incité à améliorer le système de gestion des crédits de fonctionnement. On a amélioré les outils de gestion et ça, c'est concret. »

Les échanges dans le cadre de la **communication** semblent également avoir été particulièrement porteurs pour les cellules qui se sentaient quelque peu inquiètes face à leurs nouvelles attributions :

« Nous avons choisi un autre axe, le plan de communication : nous voulions répondre aux axes stratégiques du ministère et donc, on s'est dit, regardons comment faire ce travail avec nos homologues. »

« Le jumelage a amélioré le journal. J'ai amené le n°2 en France et ils m'ont donné des idées. Ils m'ont aussi donné l'idée de créer un dossier de presse. »

« L'idée pour l'organisation de la journée d'information sur l'autoroute est venue du jumelage. Le DDE adjoint s'est réuni avec tous les chefs de service et on a discuté du programme de cette journée. »

De même, l'axe **formation** a permis à certaines directions de développer des démarches complémentaires à celles menées par la Centrale :

« Après le départ de la personne chargée de la formation, on a voulu faire coïncider ce travail (sur le plan de formation) avec le schéma Direction de la Formation demandé par la DAPF donc on a abordé à l'aise ce travail avec la Direction Régionale. »

Par ailleurs, des évolutions comme la sous-traitance au privé d'un certain nombre d'activités ont pu bénéficier des témoignages des homologues français pour tenter de vaincre les résistances internes. Cela a été le cas pour l'entretien routier, thème longuement débattu dans le cadre d'un séminaire, mais également de services ne relevant du « cœur de métier » des directions provinciales telle la reprographie :

« On a modifié la gestion de la reprographie, on pense même à la sous-traiter. »

La restructuration d'un service infrastructure définie comme une évolution nécessaire pour la modernisation des méthodes de travail et leur optimisation a, comme nous l'avons déjà évoqué, également été l'occasion de tirer profit de l'expérience française.

Enfin, certains rappellent les vertus de l'exemple et l'utilité des missions pour permettre d'enclencher des évolutions au niveau local, sans toutefois nourrir d'illusions sur les temps nécessaires à ces changements :

« (De voir comment ils travaillent en France, même si on ne peut pas trop changer les choses ici,) ça permet quand même de dire aux entrepreneurs voilà comme ils font là-bas : peut être, qu'à force, ils changeront. »

A ce titre, il est intéressant de noter que la dynamique initiée dans une des directions jumelées a conduit la DRE à se voir désignée « site pilote » dans le cadre du fonctionnement d'un comité local de modernisation des administrations publiques.

◆ **Le renforcement de perspectives critiques**

Si, comme l'a précisé un interviewé, « *les missions sont l'occasion de fouiller dans les affaires des autres* », elles sont également l'occasion « *d'apporter un jugement, un oeil extérieur et de comparer* ».

La coopération déconcentrée représente en effet un **vecteur de remise en cause** des réalités professionnelles et administratives. La comparaison alimente les points de vue critiques, ce qui peut constituer un atout en soi, lorsque les conditions d'évolution de ces réalités sont réunies.

En observant les DDE et leur mode de fonctionnement, les personnels marocains soulignent le décalage qui existe entre leur **degré d'autonomie** et celui de leurs collègues :

« Ce qui est important c'est l'organisation. Nous, on travaille, on fait beaucoup de choses mais on ne fait rien. En France, les attributions sont claires et ils ont un peu d'autonomie. Ici, on a ni autonomie ni responsabilité. Moi, je ne suis pas responsable, même pas pour signer un bon de cent dirhams ! Le circuit (administratif) est long, lourd : on ne peut pas travailler comme ça. »

« En France, on a l'impression qu'ils ont une autonomie très forte et les décisions sont concertées là-bas. »

Le **caractère hiérarchique des relations professionnelles** est en outre dénoncé :

« Ce qu'on a appris d'eux c'est qu'il n'y a pas de relation très hiérarchique, ni de protocole. Ici c'est différent : on a la notion du chef. »

Le **fonctionnement « dans l'urgence »** est également mis en exergue comme signe de dysfonctionnement majeur :

« Et nous on travaille tout le temps dans la désorganisation. Le Central envoi un fax à dix-sept heures et exige l'information pour le lendemain huit heures ! En France, ils sont organisés, ils viennent et ils font leur travail calmement. »

« On a vu les DDE : ils n'ont pas de stress ! Nous, à côté, on gère des hôpitaux : il n'y a que des urgences ! »

La **gestion du personnel** suscite aussi des commentaires, des moyens d'optimisation des ressources humaines étant repérés :

« Chez eux, pour la photocopieuse, il n'y a pas de responsable. Les gens viennent, font leurs photocopies et puis s'en vont et ça marche. C'est la même chose pour le gardien : ils n'en ont pas, ni de chaouch non plus ! Ca fait des gains en personnel ! »

La critique peut aussi porter sur **les compétences de la Centrale**, des discussions avec les homologues français pouvant mettre à jour certaines faiblesses des démarches adoptées comme par exemple dans le cadre de la formation :

« Il y a eu une mission où le chargé de formation (de la DDE) est venu. Ça coïncidait avec l'établissement, au niveau national, du schéma directeur de la formation (...) C'était étonnant de voir que le schéma Directeur de la formation Marocain était calqué sur les Français. En discutant, la première constatation, ça a été la critique des questionnaires envoyés par Rabat. »

Enfin, les critiques atteignent les activités des directions et la qualité de leurs prestations. Elles sont l'occasion d'une révision des **standards de qualité**. C'est le cas pour la gestion de la route :

« Le problème, c'est que nous, les Marocains, on n'est pas exigeant. Rien que sur mon réseau, on a 1044 accidents ! »

« (Qu'est ce que le jumelage vous a apporté ?) On sait maintenant le nombre des accidents, et on se demande maintenant à chaque fois si la route est en cause. Un autre exemple, ce sont les chiens sur la route : on ne s'en préoccupait pas avant. L'idée c'est de se dire : c'est aussi des problèmes à prendre en compte et on doit pas ne faire que de la route, des panneaux, s'occuper des fossés et c'est tout. »

« On a échangé sur les temps d'intervention (en cas d'enneigement) et des choses comme en vingt-quatre heures, (comment) avoir zéro nid de poule sur le réseau national ? »

C'est également le cas pour **les relations avec les entreprises** dans le cadre de l'exécution de travaux :

« La qualité prime là-bas. Nous, on cherche surtout l'économie, eux non. La qualité est une priorité pour l'entreprise tout comme pour l'Administration chez eux. Ce n'est pas comme nous : les entreprises marocaines, ce n'est pas comme là-bas. En France, les entreprises se sentent très responsables car s'il y a un problème, ça a un impact sur l'avenir de leur entreprise. La différence, c'est que la contrainte financière est forte ici et que les entreprises ne sont pas structurées, manquent de compétences et d'encadrement spécialisé. (...) Là-bas, c'est le choix du mieux disant et pas du moins disant comme ici. (...) On propose que le délai de garantie passe de 1 an à plus longtemps. »

Enfin, ce peut être la **reconnaissance dépitée de différences de niveaux d'équipement** :

« (Au sujet de la viabilité hivernale,) une autre chose intéressante par exemple, c'est qu'ils ont une rapidité d'intervention que l'on n'a pas, mais parce qu'ils ont des téléphones portables ! »

« Le Parc, c'est un autre monde chez eux. Ici, c'est un cimetière ! La surface occupée par la ferraille atteint bien les 90% ! (...) Le chef du Parc est parti en mission parce que je voulais qu'il voit comment s'organiser car je veux rénover tout ça ! »

6. Une opportunité de réactualisation des connaissances ou de formation

A travers les opportunités de contact offertes par la coopération déconcentrée, une actualisation des connaissances techniques, 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 lieu :

« Le jumelage, c'est positif. Ça nous a permis d'entendre parler de nouvelles choses. »

Cet apprentissage peut 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, axes de coopération qui ont permis la programmation de séances de formation :

« Les français ont assuré deux jours de formation pour les débutants et un jour de formation plus poussée pour ceux qui manipulent les nouvelles applications. On a profité de leur passage pour travailler sur le plan informatique et bureautique. »

« Un des plus du jumelage, c'est que tout le monde maintenant sait utiliser Windows. Sans le jumelage, ça ne se serait pas fait. »

Le **compagnonnage** a également été l'occasion d'acquisition de connaissances notamment méthodologique et technique (plans de communication, d'informatisation, de formation, rationalisation des moyens de fonctionnement,...).

La **prise de conscience des réalités du terrain** par le biais des missions a permis à la fois un élargissement des champs d'horizon individuels et une actualisation des savoirs. Cela a été le cas pour des sujets comme la décentralisation, les relations professionnelles, les conditions matérielles de fonctionnement ou la politique de la route :

« Le bilan est assez positif, ça m'a permis de voir comment fonctionnait un département de l'Etat d'autant que ça a beaucoup changé en dix ans. J'avais fait des stages mais ça a changé depuis. »

L'apport de **documentation technique** aux personnels des DRE/DPE a constitué un autre vecteur d'information et de savoir, qu'il s'agisse de documents techniques relatifs à la gestion de la route, à l'assainissement, ou d'exemples de plans d'actions :

« Sur les thèmes techniques, l'apport a pris la forme de documentation, de plans d'informatisation, de POM et de guides de procédures. »

« On a eu des apports en terme d'échanges, d'envoi de documents, notamment de gestion, qu'ils utilisent. »

7. Le transfert d'outils informatiques et l'installation d'Internet

La coopération déconcentrée a été dans certains cas, synonyme de transfert de logiciels informatiques. Des « petites applications » ont ainsi été fournies à certaines DPE/DRE jumelées. Il s'agit notamment d'application de « *gestion de courrier* » ou de « *gestion du réseau informatique* » :

« (Le jumelage), ça nous a permis d'installer des applications informatiques. La première application, c'est celle de la gestion de courriers. On travaille actuellement avec l'ancien système et le nouveau qui vient d'être installé en parallèle, le temps de voir comment ça marche. »

« La dernière mission française a permis d'installer deux applications, une pour le courrier et l'autre de gestion informatique, et on a pu mettre en marche le réseau interne de la DPE. »

La coopération dans le cadre de l'axe « gestion des ouvrages d'art » va donner lieu à l'acquisition par la DRCR de système IQOA.

Parallèlement aux plan d'informatisation et à l'installation de quelques applications, la coopération déconcentrée a comme nous l'avons souligné permis d'impulser une dynamique d'informatisation quelque peu essoufflé, voire inexistante. Ainsi, le pré-câblage et le câblage de certaines directions ont été programmés, parfois réalisés :

« Ca nous a apporté des logiciels, l'abonnement à Internet et on a réveillé l'informatique : on a réalisé le câblage et le pré-câblage de la DPE. »

« (...) on a choisi le volet informatique car notre matériel était obsolète. L'objectif était de faire un plan d'informatisation et de bureautique. (...) Il a fallu mettre à niveau tout notre matériel, puis installer Windows partout et faire le pré-câblage de la DPE. »

Enfin, des connections à Internet ont été réalisés pour tenter de dépasser les difficultés de communications auxquelles sont confrontées les DRE/DPE :

« Du coup (suite à nos difficultés de communication) on s'est mis à Internet. C'est une découverte ! Les chefs de service veulent progresser et, pour tout ce qui touche à l'informatique, ils s'accrochent. Pour ça, ils sont motivés : c'est nouveau, ils veulent maîtriser ces nouvelles technologies. »

8. L'organisation d'événements comme source de valorisation des DPE/DRE

La coopération déconcentrée a donné lieu à l'organisation d'événements, actions de communication ou séminaires techniques.

Un séminaire sur la gestion de la route a été organisé à Meknès, associant des directions centrales et des directions provinciales ou régionales avoisinantes. Une journée sur les ouvrages d'art a eu lieu à Agadir associant la DRE, la DPE, le laboratoire, la DRCR et les partenaires français.

Par ailleurs, la coopération déconcentrée a permis à certaines directions de conduire des actions de communication contribuant à valoriser leurs activités et leur dynamisme et, de ce fait, de renforcer leur image auprès de leur environnement immédiat :

« On a organisé une journée d'information auprès des journalistes de la presse nationale et des élus qui ne sont pas faciles ici. On a eu les félicitations du ministre. (...) et tout le monde était pour (la coopération déconcentrée) du côté journaliste et aussi des élus. »

Dans cette logique de promotion de la Direction à l'occasion du jumelage, une médaille du jumelage et des pin's ont été conçus.

9. L'extension des échanges à d'autres secteurs

Certaines DRE ont utilisé les contacts tissés à l'occasion du jumelage pour faire de la mise en partenariat et promouvoir des échanges entre leur région et celle de la DDE avec laquelle elles sont jumelées :

« Il y a l'institutionnel entre les deux ministères : le pont est clair mais pourquoi ne pas trouver d'autres flux qui vont utiliser ce pont et pour lesquels on peut servir de support ! On met en relation et après, on ne s'en occupe pas ! »

Ces efforts ont débouché sur l'établissement de contacts dans différents domaines :

- **les contacts entre professionnels du secteur** sont les plus aboutis et semblent avoir débouchés sur des conventions de partenariat :

« Nos interlocuteurs, ce sont en dernier lieu les entreprises car ce sont elles qui interviennent et réalisent, donc il faut les associer, pour les études et même pour ce qui est de la réalisation. Car nos entreprises privées sont appelées à se restructurer du fait de l'ouverture de nos frontières (à la concurrence étrangère). Elles gagneraient à développer des politiques de partenariat plus que de concurrence. (...) En juin 1998, il y a eu l'organisation d'une réunion à la Chambre de Commerce locale et quatre ou cinq accords ont été passés au niveau études, voire en matière de réalisation de matériels. Et il ne s'agissait pas de grandes entreprises venues pour obtenir de gros contrats mais des PME-PMI ! »

- un échange de courrier a eu lieu entre **rectorats** ;

- des contacts ont également été établis entre des **Conseils Régionaux et des Conseils Municipaux**.

10. L'occasion de tisser des liens personnels

Enfin, un des derniers apports du jumelage, mais non des moindres, constitue l'établissement de contacts personnalisés pouvant déboucher sur l'établissement de liens personnels, voire affectifs. Outre le bénéfice personnel qui en découle, ces liens peuvent renforcer les échanges initiés à l'occasion de la coopération déconcentrée :

« Le jumelage, c'est une relation qui est nouée de toutes façons, et je peux coopérer avec la DDE pour un avis technique ou un conseil quelque soit mes futures fonctions. C'est une ressource. D'autant que le DDE et moi avons noué des relations personnelles. »

B. LES APPORTS DE LA COOPERATION DECONCENTREE POUR LES DIRECTIONS FRANÇAISES JUMELEES

Interrogés sur la nature des apports de la coopération déconcentrée pour leurs homologues français, l'ensemble des personnes rencontrées a souligné **l'inégalité de l'échange** :

« Il ne faut pas se leurrer : on a plus à tirer d'eux, qu'eux de nous. On sent la différence : ils ont plus de moyens que nous. »

Cependant, un certain nombre d'éléments ont été signalés comme pouvant constituer un enrichissement :

- **la découverte des réalités marocaines** et l'opportunité de dépasser une vision exotique et souvent empreinte de clichés :

« Eux, la première fois, avant qu'ils n'arrivent, ils avaient une image du Maroc, avec sable et chameaux. »

- **la découverte de l'hospitalité marocaine** ;
- l'occasion de **découvrir les capacités d'adaptation** de leurs homologues, qui dans un contexte matériel difficile parviennent à assurer leurs missions :

« Ils sont surpris de voir notre réseau, de voir nos moyens et de voir que pourtant on se débrouille ! »

« (Nos homologues français) ont acquis plus d'estime pour nous. Ils sentent qu'on a des capacités d'adaptation qu'ils n'ont pas car eux, ils n'ont pas de problème de moyens. »

- l'opportunité de **promouvoir la technologie française**, sans pour autant qu'il y ait d'exemple concret qui permette de confirmer ce sentiment :

« Le côté bénéfique pour les Français, c'est la promotion de la technologie française. Je pense que c'est ça leur objectif. Le jumelage est un moyen d'atteindre cet objectif. »

- la **valorisation de leurs compétences dans un environnement plus difficile** que le leur et la possibilité d'en tirer des leçons profitables pour des pays moins avancés que le Maroc :

« (Le jumelage) c'est en outre un enrichissement pour eux de vivre avec nous nos problèmes et c'est une occasion de valoriser leurs connaissances. »

« Les français profitent de nos problèmes et ce qu'ils apprennent sera transmis à d'autres pays moins avancés que nous. »

Enfin, certains interviewés évoquent des situations d'échanges où l'expérience marocaine présentait un intérêt aux yeux de leurs homologues :

- dans le domaine routier, **l'expérience de sous-traitance de l'entretien routier** est perçue comme un sujet ayant intéressé ;

« Le terme jumelage au début, on se disait que c'était les DDE qui allaient nous apprendre des choses mais en fait c'est un échange. Par exemple, pour l'entretien routier, eux, ils ont beaucoup de personnels et de syndicats à gérer et nous on est entrain de mener une expérience, car on a tout passé au privé. »

- la **conduite d'actions en partenariat** au niveau local :

« Avec un collègue, on a animé un séminaire sur le travail en partenariat : ça les a intéressé de voir comment initier des actions sans budget de l'Etat. »

« La France avait souligné le thème partenariat : ils ont vu qu'on a beaucoup d'actions en partenariat. Comme ils étaient intéressés, on a animé une journée en France sur le partenariat et ils initient des choses dans ce sens. Voilà un échange dans l'autre sens. »

- dans le domaine de la **communication**, une DDE estime ne rien avoir à apporter dans ce domaine à ses homologues marocains, et a paru en revanche intéressée par les actions initiées localement :

« Sur la communication, les Français étaient impressionnés de notre modeste expérience. Ils sont intéressés par notre façon de travailler. »

« Sur l'axe communication, on est en avance. Avec les moyens qu'ils ont, ils auraient pu faire beaucoup plus ; il a même été question qu'ils chamboulent leurs responsables. »

- les **glissements de terrain** semblent également constituer un thème d'échange bilatéral, le Maroc offrant apparemment un nouveau site d'étude :

« Et au delà de la motivation du voyage, c'est une ouverture. Les gens du CETE d'Aix commencent à venir à Tétouan pour voir les glissements de terrain. »

La perception de la coopération déconcentrée semble avoir évolué dans certaines situations à l'occasion de découverte de sujets d'intérêts pour les DDE. Ainsi, une étude sur « *les emplois et les métiers* », conduite au niveau central, est présentée comme une autre occasion d'inverser l'échange :

« Les échos que j'ai, c'est qu'au départ, ils n'y croyaient pas et surtout leurs collaborateurs ! Puis, ils ont découvert des choses qui les intéressent comme la sous-traitance de l'entretien routier. Ou encore au niveau d'une expérience conduite en Central, une étude sur les emplois et les métiers que nous conduisons. »

La coopération déconcentrée a permis d'engager un processus enrichissant pour les DPE/DRE marocaines jumelées. Au terme de ces deux ans de jumelage, l'impact concret sur ces directions, en terme de modifications des pratiques professionnelles, apparaît difficilement quantifiable mais les apports pour les personnels n'en restent pas moins significatifs et globalement positifs.

- ◆ En terme personnel, les jumelages ont permis aux personnels des DPE/DRE de :
 - s'ouvrir sur de nouvelles pratiques professionnelles et de réactualiser leurs savoirs, notamment à l'occasion de mises en situation ;
 - prendre conscience des décalages entre leurs pratiques et celles de leurs homologues tout en identifiant les écarts éventuels qui existent en terme de standards de qualité ;
 - valider leurs compétences pour certains responsables de cellules communication et certains conseillers en gestion ;
 - rompre avec une certaine routine professionnelle ;
 - voyager et parfois, nouer des contacts personnels à l'étranger ;
 - avoir un regard critique sur leur Direction, voire leur ministère, mais également valider les nouvelles orientations affichées.

- ◆ Pour les directions jumelées, la coopération déconcentrée concourt essentiellement à :
 - dynamiser une partie du personnel ;
 - accompagner, voire initier, certaines actions de modernisation (principalement dans le domaine de l'informatisation et de la communication et plus rarement en terme de management et d'amélioration des outils de gestion) ;
 - former certains personnels (informatique, communication, gestion des ouvrages d'art) ;
 - bénéficier d'une assistance et de documentations techniques (domaines routier, assainissement, gestion des ouvrages d'art, gestion de crise, prévention des risques d'inondations,...).

- ◆ Au niveau du Ministère, la phase de capitalisation ne semble pas encore suffisamment avancée pour identifier de réelles retombées. Cependant, si, au terme des trois ans, un travail de synthèse des apports des jumelages est réalisé, il paraît vraisemblable de pouvoir capitaliser sur un certain nombre de thèmes d'intérêt pour l'ensemble des DPE marocaines. L'examen des axes de coopération met en effet en évidence un ensemble de thématiques communes qui soulignent la similarité des préoccupations des DPE/DRE. Parmi ces thématiques, on peut noter : la gestion des ouvrages d'art, la gestion des situations de crises, la prévention des crues, les plans d'informatisation et de bureautique, l'assainissement, les outils de gestion, l'application de démarches qualité dans les domaines de la route et du bâtiment, la spécifications des matériaux, les méthodes utilisées dans le domaine de l'entretien routier ou encore les modalités de partenariat entre les DPE et les collectivités locales.

C. LES DIFFICULTES RENCONTREES ET LES LIMITES DE LA COOPERATION DECONCENTREE

1. Les difficultés liées à la convention cadre

Les interviewés ont émis un certain nombre de remarques relatives aux dispositions de la convention qui régit actuellement les jumelages. Ils estiment que **la durée de trois ans** pour laquelle la convention est conclue est **trop courte** pour permettre de faire aboutir les échanges sur des actions concrètes étant donné le nombre restreint de missions programmables et l'ensemble des difficultés que rencontrent les DPE pour entretenir des échanges avec leurs homologues français :

« Ce programme était très ambitieux et les missions thématiques sont limitées à une par an de chaque côté. Or c'est trop peu. (...) Une période de trois ans, pour un démarrage, c'est trop peu. Il faudrait prévoir une période de cinq ans ; la première année est une année préparatoire or les délais ont commencé à courir dès ce moment là. »

« Si les missions sont limitées à cinq personnes, trois ans c'est trop peu : on arrive à l'important, au cœur des choses, à la troisième année. Un avenant pour prolonger la durée du jumelage serait utile. »

Les modalités d'échanges dans le cas des missions paraissent trop codifiées et une plus grande souplesse de l'administration centrale serait souhaitée pour permettre de moduler les missions en fonction des besoins des directions jumelées. Le délai de six mois entre deux missions est perçu comme un « handicap », ainsi que la durée de cinq jours autorisée pour chaque mission. De même, le nombre de missionnaires envisageables par mission est discuté, les directions souhaitant plus de "flexibilité", d'autant que la venue de correspondants en nombre peut parfois être source de perturbations :

« Il ne faut pas que les gens voyagent en groupe, car sinon ça mobilise tous les services et c'est perturbant. Pendant toute la durée de la mission, on ne s'occupe plus que de ça et ça désorganise les services. »

« Il faudrait pouvoir recevoir une personne à la fois pour pouvoir l'accompagner sur le terrain, ce qui n'est pas possible lorsqu'il y a plusieurs personnes. »

Cette question met à jour un décalage entre le discours de la DPAF et celui de certaines DRE/DPE : l'administration centrale explique qu'il s'agit de programmer au maximum le

déplacement de cinq personnes par DPE en une ou plusieurs missions sur l'année alors que quelques DPE dénoncent le fait de devoir envoyer cinq personnes par mission et de ne pouvoir prévoir des missions plus nombreuses mais avec moins de participants.

La question du nombre de missions est d'autant plus vive que certaines directions respectent une certaine « hiérarchie » dans la sélection de personnes participant aux missions, ce qui s'avère également consommateur de missions :

« Si on veut impliquer un maximum de personnel, c'est trop peu. En plus, au départ, c'est assez incontournable, ce sont les chefs de service qui doivent partir. »

« Il y a eu des missions de prises de contact : au départ, c'était les directeurs puis ensuite, les chefs de services. »

Les attentes des interviewés concernent de ce fait l'allongement de la durée du jumelage ou l'augmentation du nombre de missions, rappelant par ailleurs l'importance du contact direct dans la réussite des échanges :

« (Vos souhaits ?) Plus de contacts et plus de visites, car ce sont les visiteurs qui facilitent le contact après. »

La **centralisation du budget** relatif au projet de coopération déconcentrée est également l'objet de nombreuses réserves. Les directions jumelées émettent le souhait de voir ce budget leur être délégué, à l'instar de la procédure mise en place côté français. Ils estiment la procédure actuelle source de pesanteur dans la mesure où elle suppose de passer par le Central pour tout l'aspect logistique, et notamment pour l'obtention des billets d'avion :

« L'organisation des missions : il faudrait que ce soit délégué comme en France. Ils ont un budget et ils se débrouillent. Nous, on doit contacter la DAPF et négocier. »

« L'organisation est lourde ; c'est contraignant. Il faut demander un mois avant. Il faudrait déléguer les crédits. »

Ce système peut connaître certains dysfonctionnements dans la mesure où, par exemple, une mission prévue en juin 1998 a dû être repoussée à septembre, le budget n'étant plus disponible :

« On a voulu partir en juin 98. Pour cela, on avait fait les courriers et tout, mais la DAPF nous a demandé d'attendre et de partir en septembre car il n'y avait plus de budget. »

« Ce qui pose problème, c'est le décalage au niveau de la déconcentration. Les Français sont plus déconcentrés que nous : pour organiser une mission, il faut le demander à la DAPF, qu'elle nous y autorise et puis, ce n'est pas normal que des missions soient annulées. »

De même, un incident relatif à un retard dans le versement des indemnités aux partenaires français est évoqué pour renforcer le souhait de voir les modalités de gestion des budgets de la coopération déconcentrée évoluer :

« Il y a eu un problème de coordination : ils ont reçu leurs indemnités uniquement à la fin de leur mission et on l'a découvert parce qu'ils ne savaient pas quoi faire de cet argent. Rabat n'a sans doute pas pensé à faire tout ce qu'il fallait. »

De fait, la décentralisation des budgets d'hébergement, de restauration et de billetterie ne semble poser, sur le principe, aucun problème. Cependant, le Central souhaite pour l'instant conserver les budgets de billetterie pour conserver une source d'information systématique sur l'état d'avancement des jumelages :

« (La DAPF) finance les billets d'avion du Maroc vers la France et les per diem des Français ici. (...) il faudrait sans doute déléguer les moyens pour l'hébergement et la restauration. »

« On suit mal ce projet parce que l'on n'est pas arrivé à créer quelque chose d'homogène. »

Enfin, la **grille de fixation des indemnités** versées aux partenaires français est critiquée, aucune révision du montant des per diem n'ayant été effectuée depuis 1985 :

« Les per diem des Français devraient permettre de les loger et de les nourrir ; ils touchent entre 1000 et 1600 dirhams par semaine : c'est peu, car le coût de la vie a augmenté depuis 1985, époque à laquelle le montant des per diem a été fixé et ça n'a pas évolué depuis. »

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

a. Des difficultés de communication qui ont handicapé l'ensemble des échanges

La coopération déconcentrée a été jusqu'ici marquée par des problèmes de communication. Les **directions marocaines** fonctionnent en effet avec des **moyens limités**, voire inexistants dans ce domaine : elles n'ont fréquemment **pas d'accès à des lignes internationales** et **ne peuvent** de ce fait, **avoir des contacts directs et fréquents** avec leurs homologues :

« Les freins que l'on a rencontrés, c'est surtout des problèmes de communication car le jumelage ça suppose un contact facile, libre. Mais si on n'a pas de ligne internationale, ni de timbres d'affranchissement, ni de fax international, ni de réseau Internet, alors... ! »

« (Les faiblesses), c'est les moyens, la communication pour 60% et 40%, c'est la motivation : on a tous de bonnes intentions mais il faut traduire ça en action. »

Une solution a été rapidement proposée qui consistait à connecter l'ensemble des directions jumelées à **Internet** afin de leur permettre de disposer d'un outil de communication à moindre frais. Cette proposition n'a cependant **pas permis d'apporter une solution rapide** dans la mesure où l'utilisation des courriers électroniques n'a pu **débuter qu'en 1998**. La connexion à Internet s'est heurtée à des difficultés techniques, variables selon les directions, dont la résolution a nécessité un certain temps : obtention des matériels, établissement de réseaux internes, installation et mise en fonctionnement de la connexion, formation du personnel, choix du serveur, sont autant de questions qui ont dû être résolues. Aujourd'hui encore, l'usage de cet outil ne semble pas pouvoir résoudre l'ensemble des difficultés, dans la mesure où **tous les personnels impliqués** dans les jumelages **ne savent pas l'utiliser ou n'y ont pas accès aisément**, un seul poste étant parfois connecté, situé le plus souvent dans les bureaux de la Direction. Le courrier électronique dans les directions marocaines jumelées ne constitue en effet pas encore un outil opérationnel à la disposition de tous.

« Pour l'Internet, ça a été demandé il y a un an et on ne l'a que depuis deux ou trois mois et pour l'instant, on n'a pas encore réussi à se connecter. (...) On a été obligé de tout envoyer à Rabat, le micro et le modem, pour qu'ils fassent l'installation. Tout le réglage a été fait, le modem a été remplacé mais (..) on arrive à se connecter mais on n'arrive pas à entrer dans le réseau. »

« On a besoin de contacts direct. On a installé Internet mais c'est dans le bureau du DPE : c'est pas pratique. »

Par défaut, **l'échange épistolaire** a pu représenter la **solution de repli** pour les binômes. Ce moyen de communication n'offre cependant **pas les mêmes possibilités** que le téléphone ou le courrier électronique d'autant qu'il se heurte à quelques facteurs limitatifs : **le recours à l'écrit** semble plutôt conduire à **un certain formalisme** côté marocain, quand une **certaine distance vis-à-vis de l'écrit** comme outil d'échanges professionnels ne vient pas réduire son utilisation. Par ailleurs, l'écrit ne **permet pas la même réactivité** que d'autres supports de télécommunication. Enfin, certains évoquent un « *budget timbres* » limité.

De fait, les difficultés de communication des directions marocaines ont rejailli sur l'ensemble de la coopération déconcentrée et constituent une trame de fond que toute évaluation des résultats des jumelages ne peut minorer. En effet, ces difficultés peuvent intervenir comme élément explicatif de nombreux constats négatifs, qu'il s'agisse de la **lenteur de la phase de démarrage** des jumelages, de la **pauvreté des échanges intermissions** ou de la **modestie de l'état d'avancement des axes** de coopération.

b. Une phase de démarrage des jumelages souvent longue

◆ Une sélection de sites à jumeler qui ne garantit pas l'adhésion de tous à la philosophie du projet

Comme nous l'avons précisé antérieurement, le choix des directions marocaines jumelées a été opéré en Central à partir d'une conjonction de critères « subjectifs » et « politico-administratifs ». **Les critères « qualitatifs »**, garant notamment de « l'ouverture » nécessaire pour aborder ce type d'échanges ainsi que d'un minimum d'adhésion au projet de modernisation des services extérieurs ont parfois été **minorés au profit d'une volonté de représentativité** de l'ensemble des régions marocaines par exemple. Ainsi, des sites ont été retenus sans qu'une réelle adhésion de la Direction à la philosophie du projet ne soit réellement garantie, ce qui a pu entraîné un certain **embarras** dans ces DRE/DPE, qui ont mis un certain temps à s'approprier le projet et à s'y investir :

« Il y a des sites qui ne constituent sans doute pas les meilleurs choix ; la culture de décentralisation n'y est pas assez partagée. »

« Ce second type de critères (critère régional) est pour beaucoup dans les problèmes de démarrage. C'est le cas d'un ou deux sites et puis, pour certains directeurs, la coopération, ce n'était pas leur priorité. (...) Il y aurait eu d'autres choix à faire, prendre le critère "d'ouverture" plus en compte. »

Outre les critères de sélection des sites, cet « embarras » a également pu être accentué par un manque de sensibilisation ou d'information sur les finalités du jumelage :

« (Ce qui a pu participer à ralentir le jumelage, c'est que) les consignes n'étaient pas claires ; on ne savait pas trop ce que l'on devait faire (...) et dans cette situation de crise (car nous étions en retard), on a essayé de faire quelque chose. »

◆ **Un long processus d'identification des axes de coopération**

La phase de définition des axes de coopération a en effet pu durer un an, voire un an et demi. D'une part, **la mobilité des personnels** a pu constituer un facteur explicatif du temps consacré à cette première phase du processus de coopération. Les **directeurs** nouvellement affectés ont notamment dû se réappropriier les premières sélections thématiques de leur prédécesseur. Le plus souvent, cela a nécessité qu'ils prennent connaissance avec leur direction et son environnement avant de valider les axes retenus ou de les infirmer, retardant d'autant le début des échanges sur des actions précises à mettre en place :

« Le retard (est dû) à un démarrage qui ne se s'est réellement fait qu'un an après les autres.(Le directeur a changé un an après le démarrage du jumelage.) »

Un temps certain d'adaptation et de prise de connaissance des réalités de la direction apparaît incontournable :

« Dès mon arrivée, il m'a fallu préparer la mission des français. Il y a eu très peu de temps entre ma prise de fonction et leur mission. Ma vision était différente de celle de mes prédécesseurs (...) alors on a arrêté un choix de cinq axes avec les cadres locaux ; c'était un choix provisoire car je ne connaissais pas assez les données locales. On en a pris cinq parce qu'il y avait cinq personnes qui venaient de champs de compétence différents. »

« Quand j'ai été nommé, je ne savais pas que j'étais jumelé. En arrivant, j'ai appris que l'on était en retard. (...)Quand je suis arrivé, il n'y avait aucune trace du jumelage et les personnes qui avaient fait partie de la mission organisée n'était plus

là. (...) Pour redémarrer, ça prend du temps. Ce n'est qu'à partir de la mission dont j'ai fait partie, qu'on a su ce que c'était la DDE et ce que l'on devait faire. »

De même, la **mobilité de l'encadrement** a pu constituer un facteur de ralentissement des échanges notamment lorsque des changements d'affectations ont touché différents membres de l'encadrement d'une même direction :

« (Notre retard) est aussi dû à la mobilité des cadres (...) depuis le début du jumelage, le chef du service GEP a changé deux fois (...) celui de l'Infrastructure a changé une fois (...) celui du Bâtiment vient de partir et celui de l'Eau va partir l'an prochain. (...) Sans compter que le Directeur est arrivé un an après. »

D'autre part, **un processus relativement large de « balayage »** des thèmes d'intérêt pour les directions marocaines a été effectué, avant qu'un recentrage sur des thème précis puisse être effectué. Ce mouvement de concertation et de validation a également été **consommateur de temps** :

« Au début, on avait retenu de grands thèmes comme la modernisation puis ça s'est précisé ; on a arrêté des thèmes et un plan d'actions précis et constitué des binômes de travail. Ça a pris six mois à peu près et les échanges ont alors réellement commencé. »

La première année a donc le plus souvent été consacrée à l'identification des axes de coopération, les « échanges de contenu » proprement dit ne commençant que par la suite :

« La dynamique existe : la première année a été une année de prise de contact et maintenant, les axes de coopération ont été identifiés, et ça marche ! »

« On a démarré comme un moteur diesel allemand : une fois en route, on est sur l'autoroute ; on est en vitesse de croisière. »

c. Une mise en œuvre limitée des pratiques professionnelles observées

Le travail autour des axes de coopération a permis un certain nombre d'apports mais a rencontré de nombreuses difficultés qui sont autant de limites à la coopération déconcentrée. D'une part, les **axes de coopération retenus ont fréquemment pêché par excès**. Le principal reproche formulé semble être le caractère « *trop ambitieux* » des programmes d'échanges élaborés :

« (Après le comité mixte de suivi de 1997), on a commencé à dire : "ne soyez pas trop ambitieux". On leur a dit : "vous devez choisir une ou deux actions et faire aboutir". On leur a fortement recommandé. C'est le cas de certaines directions qui ont un plan d'action ambitieux qui touche tout le monde et qu'ils vont devoir revoir. »

D'autre part, **la transposition des pratiques professionnelles n'a pas toujours été envisageable**. Dans certains cas, elle a dû être abandonnée très rapidement : soit le champ de coopération retenu par les DPE/DRE ne relevait pas des compétences des DDE, comme par exemple pour les échanges relatifs à la gestion des crues, soit la DDE n'avait pas d'expérience particulière dans ce domaine :

« On a sollicité toutes les DPE de la région et toutes ont proposé un axe désensiblement car c'est un problème majeur dans la région mais la DDE (avec laquelle nous sommes jumelés) n'a pas ce type de problème donc on n'a pas retenu ce thème. »

◆ **Une transposition limitée par des écarts matériels et institutionnels**

Le plus souvent cependant, la transposition a été limitée par un **fonctionnement matériel ou institutionnel des directions françaises, trop éloigné** de celui des partenaires marocains :

« Au départ, on avait prévu beaucoup de thèmes et lors des missions, on a pu voir qu'il y avait un gros décalage entre la DDE et nous : décalage de modes de fonctionnement, de structures, de hiérarchies et on a recentré un peu les thèmes et abandonné certains axes comme par exemple le thème de la gestion des ressources humaines et on en a précisé d'autres. »

« Pratiquement, on n'a rien modifié. On n'a pas le même climat, pas le même type de route, donc il faut adapter leurs méthodologies et ça, en fonction de nos contraintes ! »

Un environnement administratif et politique différent est invoqué pour expliquer la difficulté à transposer les informations échangées autour de certains thèmes. C'est notamment le cas pour des sujets relevant de la **formation**, de la **gestion financière** ou de la **territorialité** :

« On s'inscrit dans le projet "TP21" et dans le projet de décentralisation dont l'objectif est de renforcer les attributions du régional. (...) Les attributions ne sont pas encore appliquées et vraiment déléguées. (...) On a un service "ressources humaines" mais tout ce qui est avancement et mobilité est géré par le Central, ce qui induit pas mal de lourdeurs. Un autre exemple, c'est la gestion des crédits, c'est le Central qui fait l'affectation. Par exemple, le budget de fonctionnement est détaillé en rubriques comme le téléphone, la maintenance, l'achat de papier, etc... et les dotations des rubriques se font au niveau central dans le détail. »

« L'inégalité de moyens peut freiner et tout n'est pas transposable. Par exemple, on a essayé de travailler sur la territorialité, ce qui nous a conduit à réfléchir sur la représentativité et à travailler sur l'occupation du territoire : mais la différence est trop grande entre eux et nous ! Donc on a abandonné cet axe car on s'est heurté à des différences de politiques, de degré de décentralisation, d'institutions et puis, ce n'était pas une priorité pour nous. »

De même, les échanges autour du partenariat avec les collectivités locales ont permis de mettre en exergue la **nécessité de faire évoluer les relations existantes entre les DPE et les communes** pour mettre en place des modes de collaboration proches de celles observées en France :

« On a vu comment ils s'y prenaient en France pour des projets d'assainissement. La différence, c'est que les collectivités locales ici fonctionnent sur le critère du moins disant donc le bureau d'études impose son choix en fin de compte. Et comme on ne fait pas de travail en amont avec eux ! »

L'adoption de modes de fonctionnement prévalant en DDE peut également se heurter aux **spécificités de l'environnement des DRE/DPE** :

« En allant chez eux, on a vu qu'ils donnaient les photocopies à faire à l'extérieur. On a voulu externaliser tout ce qui n'est pas notre métier comme le gardiennage, le transport du personnel, les photocopies, mais ici, il n'y a pas d'entreprises, pas de prestataires de services qui puisse prendre en charge tout ça. »

Les **différences matérielles** ont certainement le plus fortement marqué les esprits. Elles semblent avoir limitées les échanges dans la mesure où **l'évolution de certaines pratiques suppose l'acquisition de matériels particuliers** :

« Le bilan positif du point de vue méthodes et connaissances mais reste l'application, et là il faut mettre les moyens humains et matériels. »

Concrètement, les services extérieurs estiment avoir été particulièrement été confrontés à cette difficulté dans le domaine de la gestion de la Route et pour le Parc :

« Une subdivision chez eux, même réduite, c'est environ le double des moyens d'une direction provinciale marocaine. (...) Moi, j'ai quatre engins de déneigement dans un état moyen (...) Nous, on fait en fonction de ce que l'on a. On a la politique de nos moyens. Pour nous, le problème c'est qu'on travaille avec ce qu'on a et la qualité qui en découle est moyenne et que sur ça, le jumelage ne peut pas grand chose ! »

« En France, ils ont un parc avec tous les appareils. Nous, on a peu de matériel, pas de machine de fauchage, ni pour la signalisation, ni de pelle mécanique. »

« Il y a des écarts très importants : par exemple, pour le Parc, qui est quelque chose d'important, et bien, chez nous, c'est un cimetière ! La surface occupée par la ferraille doit avoisiner les 90% ! Alors, le chef du parc est parti en mission pour voir comment s'organiser car le directeur veut rénover tout ça mais, avant qu'il y arrive, il y a du chemin à faire ! »

Le **niveau d'informatisation** constitue également, dans le discours des interviewés, un **facteur limitatif dans la transposition des pratiques observées** en DDE :

« Ils ont deux cents micros pour cinq cents personnes et un programme d'acquisition de quarante micros par an. Ils ont un micro par personne et dans un ou deux ans il auront deux micros par personnes ! Alors, nous, on est très loin : on est totalement sous-équipé ! (...) On a eu deux micros du Central en 1997, trois en 1998 et on en a acheté quatre par le système "D" et on attend la livraison de quatre autres. »

« Il a fallu mettre à niveau tout notre matériel, puis installer Windows partout et faire le pré-cablage de la DPE. (...) Cette question de moyens est un frein réel. Ça bloque la modernisation. Les services centraux doivent faire attention à ça d'autant qu'on assiste à un décalage entre le Central et les services extérieurs. »

Dans ce **contexte d'inégalités de moyens**, certains interviewés marocains s'interrogent sur les **possibilités d'accords** qui pourraient être passés avec les **DDE pour éventuellement récupérer des matériels** :

« Un autre problème que nous avons, c'est la faiblesse des matériels informatiques dont nous disposons. Ne pourrait-on pas étudier la possibilité de récupérer les micros que les français mettent à la réforme ? Et faire de même en matière de documentation technique ? »

Ce type de demande a semble-t-il été formulé dans le domaine des applications informatiques. Il semble cependant que toutes les demandes n'aient pas obtenu la même réponse, certaines DDE ayant accepté de transmettre des applications, d'autres non :

« On a demandé la mise en place d'applications mais nos homologues nous ont dit que ce n'était pas possible, qu'il leur fallait une autorisation. »

Par ailleurs, **la transposition** de certaines pratiques **suppose** dans certains cas une **acquisition de compétences** que le jumelage ne permet pas. Cette difficulté se pose dans le domaine de la communication et de l'informatique :

« Pour la communication, on a effectivement un problème de compétences. Il n'y a pas de chargé de communication dans la DPE même si il y a une cellule avec un technicien et un chargé de saisie. De même, pour l'informatique, nous n'avons pas d'informaticien : c'est quelqu'un que l'on a chargé de ça parce que ça l'intéresse et qu'il apprend sur le tas. On a des problèmes de moyens et de compétence. En fait, le problème est plus celui des profils rares que des compétences techniques. »

De même, en matière de **suivi de chantier**, certains interviewés expliquent avoir bénéficié d'informations méthodologiques mais qui leur semble **difficile à mettre en pratique sans observations concrètes des manières de faire** :

« On est intéressé de voir comment ils sont arrivés à ce niveau mais on n'est pas satisfait, on n'a pas ce qu'on attendait. Par exemple pour le suivi de chantier, on n'a pu faire qu'une visite mais une visite par an, c'est pas suffisant. Il faut voir des choses concrètes et pas que de la documentation. Il faudrait pouvoir suivre un chantier sur un mois pour voir tous les aspects du travail. Il faut que ce soit souple. »

Ces difficultés expliquent en partie la raison pour laquelle les axes relevant de la gestion, des ressources humaines ou encore de la modernisation des services ont permis des avancées plus modestes que des thèmes plus « techniques » :

« (Les thèmes sur lesquels on pourrait échanger), il y aurait le champ de la gestion des ressources humaines et de la gestion des moyens de fonctionnement or là, c'est trop différent, le décalage entre eux et nous est trop grand. Pour les thèmes d'échanges, les thèmes techniques sont plus porteurs car c'est très pointu et précis, ce qui est différent quand on prend un thème comme, par exemple, la modernisation : ça, ça dépend des moyens et de l'évolution des comportements ; c'est plus long et ce sont des actions sur du moyen ou du long terme. Avec des thèmes techniques, les

résultats sont plus rapides. En plus, la modernisation passe incontestablement par de la formation et pour ça, s'il n'y a pas de crédit, l'action est stoppée. »

En outre, **les différences de moyens** peuvent également constituer **un élément de démotivation, voire susciter un sentiment de révolte** :

« Le problème c'est qu'il faudrait avoir les moyens au moins pour pouvoir travailler à 50% de ce qu'on a vu. Ça sert à de rien de jumeler pour voir nos défauts et leurs qualités. »

« Le jumelage, attention, il peut avoir un effet négatif. On voit comment ils travaillent, on voit leur salaire, les motivations, c'est-à-dire la voiture et les motivations, et puis on voit leur niveau de vie. A la fin, on se dit : "qu'est ce que je fous là où je suis ?" Un ouvrier, là-bas, peut faire le salaire d'un ingénieur d'ici. Un ouvrier là-bas a sa villa, son téléphone. »

« Le jumelage, ça peut être négatif, car on voit des gens qui travaille dans un cadre imaginaire pour nous. »

◆ **Une transposition limitée par des dysfonctionnements internes**

Côté marocain, les DRE ou DDE constituent le plus souvent l'élément moteur des jumelages. Cela peut constituer un **facteur de faiblesse** de la coopération dans la mesure où l'implication de l'encadrement **n'est pas toujours optimale** :

« (Outre la forte mobilité des chefs de services) le directeur n'est pas assisté par les chefs de services qui ne sont pas vraiment impliqués parce que soit ils vont partir, soit ils arrivent juste. (...) le dynamisme, il n'y en a pas. Le directeur doit tout faire, le suivi, l'animation... On ne sent pas de motivation, même à l'échelon de l'environnement immédiat de la DPE ! Il faut dire qu'au début, à part le directeur, personne ne savait rien. Il est même parti seul en mission. Après, (avec l'arrivée du nouveau directeur), on a essayé de sensibiliser l'encadrement mais il y a eu ces problèmes de départ. »

De nombreux interviewés soulignent en effet qu'un des défis des services extérieurs réside dans la motivation des personnels, notant que **ce problème constitue une trame de fond** avec laquelle il faut négocier :

« Aujourd'hui, le principal problème, c'est les ressources humaines qu'il faut essayer de redynamiser. (...) Il faut faire du management pour donner une impulsion nouvelle d'autant que l'environnement change. »

Les personnels regrettent par ailleurs que les activités réalisées dans le cadre du jumelage ne soient pas prises en compte dans leur évaluation, soulignant par ailleurs que dans des situations d'urgence, les objectifs sur lesquels ils sont jugés prennent le pas sur le jumelage qui, de ce fait, peut être négligé :

« Le problème, c'est la motivation. Pour le jumelage, peut être aurait-il fallu lier le jumelage à la préparation de travaux et lier cela à des changements de grade. Par exemple, faire un travail sur la qualité et dire si c'est bien, vous aurez telle chose. Il n'y a pas d'action sans d'intérêt et le voyage, c'est une motivation mais savoir qu'on va être évalué et gagner quelque chose, c'est encore plus motivant. »

Il semblerait que cette remarque puisse concerner autant le personnel des DRE/DPE que dans certains cas, leur direction.

Enfin, se limiter à un seul « homme porteur » du projet représente un risque quant à la poursuite de la coopération si l'acteur clé en question vient à partir.

La faiblesse du travail réalisé entre les missions constituent un autre facteur limitatif de la coopération déconcentrée.

« On a eu aucun contact en dehors de la visite qu'ils ont faite. »

Cette faiblesse est justifiée par la difficulté à concilier le jumelage avec les tâches quotidienne des services :

« Oui, c'est dur de travailler sur le jumelage. On a arrêté un programme mais qui n'a pas encore commencé. On s'était dit que l'on se réunirait tous les vendredi (cet été) vers quatorze heures pour travailler sur le jumelage mais on n'a pas encore commencé. » (entretien réalisé fin juillet)

« On est informé, on reçoit du courrier de nos partenaires français mais le problème c'est l'implication entre les missions : les chefs de services ne se bougent que lorsqu'il y a une mission car sinon, ils sont pris par la gestion quotidienne. »

« (Pour l'axe route), l'impact, c'est la mise en place de la post-évaluation des ouvrages. Ça ne se faisait pas donc, on s'est dit qu'il fallait le faire. On ne l'a pas encore mis en place car ça demande du temps et on est happé par le quotidien. »

Pour certains, cette carence est interprétée comme **un dysfonctionnement interne**, lié à des **difficultés organisationnelles** dans les services :

« Oui, je pense qu'effectivement, il y a un relâchement entre les missions : on gère les urgences or ça, c'est un signe de sous-développement et un des objectifs qu'il faudrait avoir, c'est d'apprendre à travailler plus rationnellement. J'ai demandé à mon personnel de prendre deux à trois heures par semaine (pour le jumelage). Mais, moi-même, j'impose des délais qui me sont imposés. Maintenant, on ne travaille plus qu'avec le fax et tout est urgent ! On ne peut pas travailler comme ça ! »

Cette difficulté à maintenir une implication minimale sur les axes de coopération entre les missions peut en partie s'expliquer par des difficultés de communication, des difficultés relationnelles mais également par une relation à l'écrit parfois problématique :

« Là où on a buté, c'est dans la création de réseau entre la DDE et la DPE ; on voulait qu'un maximum de gens ait des correspondants même ceux qui ne sont pas impliqués directement sur un axe de coopération. Ça n'a pas réussi. (...) Il faut dynamiser le réseau de correspondants. Les Français ont déclenché l'opération en envoyant les premiers un écrit mais je crois que ça n'a pas marché parce que le niveau des personnes mises en contact n'était pas le même sans compter qu'ici, on a du mal avec l'écrit ! »

Cette difficulté apparaît encore plus grande pour les entités comme les subdivisions impliquées dans les jumelages, pénalisées davantage par leur éloignement du siège de la direction jumelée :

« On a peu de contact. On n'a pas de ligne internationale. Et Internet c'est récent. Nous, on n'a pas de lien avec eux, on gère le quotidien, et on oublie le jumelage. (...) On parle de deux ans de jumelage mais c'est quoi ? Ils sont venus une semaine et il n'y a pas eu de retour car il faut qu'on travaille sur place. On n'est pas incité à faire vivre le jumelage. (...) D'abord on ne peut pas se déplacer à chaque fois (pour aller au siège de la DPE) et la liaison Internet est installée que depuis un mois et en plus beaucoup ne sont pas formés à l'informatique. »

Un autre facteur limitatif évoqué met en lumière des **résistances au changement de certaines catégories de personnels** :

« Les changements se heurtent souvent à certaines catégories de personnels, âgés et qui pensent tout savoir et finissent par être des éléments de blocage. »

« Le contrat objectifs moyens constitue un autre axe car s'il est finalisé, il faut néanmoins le décliner au niveau inférieur. On a travaillé sur ça et on a dégagé un plan d'action pour chaque service, chaque cellule. Mais c'est un travail qui rencontre beaucoup de résistances. Ça change les habitudes et il y a surtout un problème de motivation. Bien qu'avec le jumelage, on ait fait des réunions avec la maîtrise, ça avance moins vite. »

Parallèlement, il semble que certains personnels envisagent la coopération déconcentrée comme un moyen de pallier certaines carences, sans toutefois se prêter à de réels transferts de compétences. Les **échanges relèvent parfois plus d'une attente d'assistanat que de collaborations** :

« Il faut avant tout que le cadre soit motivé pour faire quelque chose en interne. Le jumelage est une ressource ou un appui. Il ne faut pas faire l'inverse mais ce n'est pas une position partagée par tous. Une partie des directions utilisent le jumelage comme une assistance. »

Certains échanges autour du conseil aux collectivités locales, par exemple, paraissent s'inscrire dans cette logique, expliquant peut-être les difficultés rencontrées dans la mise en pratique des informations fournies par les partenaires français.

« (Qu'attendiez-vous ?) Pas une aide directe mais une aide à nos partenaires c'est-à-dire aux collectivités locales car on envisageait de pouvoir être l'intermédiaire. (vous souhaitiez que les Français deviennent des prestataires de services ?) Non, pas tout à fait, que nous, nous soyons l'intermédiaire entre les collectivités locales et eux. L'enjeu, c'est de se positionner par rapport aux collectivités locales et d'être aidé par les Français. Le problème, c'est que nous, on ne peut pas répondre en terme qualitatif et quantitatif, surtout si ça se généralise. »

Par ailleurs, les **échanges** semblent avoir été **ralentis volontairement**, la **démarche** initiée étant **jugée suffisante dans l'état actuel des choses** :

« Pour le second axe, ils ont bien avancé sur le COM et comme ils avaient bien avancé, je me suis dit que ça pouvait aller et je ne me suis pas impliqué. »

« On était très avancé sur ce sujet mais il y a eu un chevauchement avec la démarche du schéma directeur de la formation qui a été lancée par le Central, donc on a mis notre travail en veilleuse le temps que ça avance au niveau national. »

Enfin, de façon plus générale, les services extérieurs estiment être limités par une certaine absence de dynamique nationale permettant d'appuyer la volonté de modernisation des services extérieurs. Des « mesures d'accompagnement » sont attendues, rejoignant en partie les problèmes de moyens soulignés précédemment :

« Sur le principe, (le jumelage) peut aider. Il faut des mesures d'accompagnement, il faut des moyens, d'où l'idée de donner les moyens à une DPE qui serait pilote. »

De plus, une certaine méconnaissance du projet « TP21 » par les personnels des DPE permet de s'interroger sur les modalités de leur mobilisation sur les objectifs de modernisation que les services extérieurs sont censés décliner :

« Le "TP21" n'est pas à la disposition de tous ; ce sont surtout les chefs de service qui en ont eu connaissance. (...) On (les chefs de services) a travaillé sur "TP21" donc on est informé mais pas en dessous. »

De façon plus générale, les services extérieurs estiment être limités par la centralisation qui prévaut dans leur ministère. Ils soulignent notamment la « frilosité » du Central dans ce sens :

« Ma motivation, c'est que ça continue. C'est une forme de coopération qui peut marcher mais il faut préparer le terrain et le Département doit faire ce qu'il faut. Ce n'est pas un problème du territorial, ni de compétence, ni d'attente ou de besoin, mais il faut que le territorial ait les moyens de répondre à ces nouvelles directions. Si on parle de pyramide inversée, il faut le faire vite. »

L'ensemble de ces facteurs de faiblesse sont cependant relativisés par certains interviewés qui, s'ils reconnaissent la réalité de ces difficultés, estiment également que le mode de fonctionnement des DPE est en cause, arguant de certaines réussites réalisées dans le cadre des jumelages où les directions concernées sont parvenues à dépasser les obstacles matériels en négociant avec les directions centrales :

« C'est vrai qu'ils manquent de moyens mais surtout, ils ne prennent pas d'initiative. »

Une sorte de « révolution » des pratiques est attendue tant en Central qu'en DPE :

« Il faut sortir du réflexe assistanat. (...) Ce qui est important, c'est de changer d'attitude ; ce sont les capacités des directeurs à faire autrement, à gérer autrement pour faire plus ; ça , c'est le résultat d'une culture hiérarchique. Les directeurs doivent sortir de ce schéma et le Central doit aussi apprendre à piloter, à faire de la post-évaluation. Dans cette optique, on essaie de mettre de l'audit interne en place. »

d. Une réaction a priori négative de journalistes

Une action de communication organisée par une DPE au lancement de la coopération déconcentrée a pâti de la mauvaise image associée aux jumelages existants entre communes marocaines et françaises, jumelages accusés, semble-t-il, d'inefficacité. Cet incident semble avoir cependant rapidement été résolu, dès lors qu'une information sur la nature des relations tissées a pu être faite :

« (La réunion avec les journalistes a semble-t-il suscité des critiques ?) Il y a eu des réactions à chaud de journalistes marocains qui ont critiqué l'aspect formel du jumelage. Ils ont l'habitude des jumelages de collectivités locales qui n'aboutissent pas, donc leur remarque est pertinente, mais leur crainte a été dissipée. Les articles de presse étaient positifs car ils ont compris qu'il s'agissait de la coopération de deux départements techniques. »

Cet incident a également été rapporté par les représentants français, qui mettent en avant l'aspect parfois impalpable de la coopération :

« On a assisté à une conférence de presse très mouvementée qui a partagé deux camps : les journalistes qui pensent que la coopération ne sert à rien et les Français qui ont essayé de dire qu'ils ne sont pas sûrs du résultat. »

e. Le regret de ne pouvoir utiliser le jumelage comme support d'échanges plus larges

Certains interviewés ont regretté ne pas pouvoir utiliser l'opportunité des contacts qu'ils ont pu avoir avec l'environnement de la DDE avec laquelle ils sont jumelés pour initier d'autres dynamiques d'échanges :

« Il y a l'institutionnel entre nos ministères : le pont existe mais après tout pourquoi ne pas trouver des flux qui vont coller au pont et on servirait de support sans pour autant s'en occuper. »

« Dans le jumelage, c'est dommage de ne pas pouvoir inclure le social. (...) On a eu une demande de nos partenaires qui relevait de ça mais quand on en a parlé ici, on

nous a dit que ça n'entraînait pas dans le jumelage. On aurait pu au moins transmettre ça aux autres ministères concernés. J'étais prêt à prendre des contacts personnellement mais après ce type de réaction, ça vous pousse à laisser tomber. C'est dommage. Il faudrait plus de souplesse. »

f. Une difficulté à impliquer tous les niveaux hiérarchiques

Dans l'état actuel des échanges, l'implication de personnels hors encadrement reste limitée côté marocain et l'objectif d'exploiter le jumelage pour améliorer la technicité des services extérieurs ne semble pas réellement poursuivi :

« Le jumelage doit toucher également les techniciens, qu'il y ait un brassage plus large et que ça ne concerne pas que les cadres supérieurs. Il faut plus d'échange et de missions avec des techniciens pour augmenter cette technicité qu'ont dit perdre. »

Les raisons invoquées sont le plus souvent le nombre limité de missions, la nécessité de respecter une certaine « hiérarchie » dans la programmation des déplacements et le début des échanges concrets sur des thématiques précises.

Certains évoquent cependant un facteur plus « politique » qui correspondrait à une sorte de désaveu du Central pour des échanges qui impliqueraient des personnels non - cadres :

« J'aurais aimé pouvoir faire venir quelqu'un comme la secrétaire du DDE ou encore le chauffeur mais ce genre d'échange, je ne crois pas que ça plairait à Rabat. (...) Pourtant, une secrétaire à qui on permet d'aller en France, l'effet est extraordinaire en interne ensuite ! C'est la même chose pour les techniciens : c'est motivant pour eux et il y a un effet d'ouverture car on lui donne d'autres lunettes. »

g. Des relations interpersonnelles parfois délicates

Les difficultés rencontrées par les DPE/DRE peuvent également relever de difficultés relationnelles. Bien qu'elles soient qualifiées de « marginales », certains interviewés notent avec regret une certaine réserve de la part de leurs homologues :

« On peut dire que la relation avec la DDE est froide. Quand j'appelle, ils ne rappellent pas même si j'appelle deux ou trois fois. Au début, j'ai même eu l'impression que c'était un jumelage qu'il fallait arrêter. (...) Le DDE a appelé une ou deux fois. C'est la chargée de communication qui appelle. Il y a une froideur de leur côté. C'est comme si c'était juste une volonté de leur ministère mais on a été bien reçu, bien encadré. »

Dans certains cas, des marques de cordialité semblent ne pas avoir rencontré l'accueil souhaité et de ce fait, entraîné quelque amertume :

« Mais il y a des petites choses... (c'est-à-dire ?) par exemple, on a envoyé des photos, il n'y a jamais eu de remerciements même si je sais qu'ils les ont reçues car le directeur y a fait allusion mais sans remercier. (...) Et puis, pour l'informatique, lors du premier contact téléphonique, quand on leur a décrit ce que l'on avait, on a eu le sentiment qu'ils se foutaient de nous car très sérieusement, ils nous ont dit que l'on était aussi avancé qu'eux et quand on a été sur place ! »

« J'ai envoyé des cartes de vœux. Le DDE m'a répondu mais pas mon homologue. Je n'ai pas apprécié. »

3. Les limites de la coopération déconcentrée pour les directions françaises

Du point de vue marocain, les limites de la coopération déconcentrée pour les DDE sont principalement le fait d'un **échange inégal**, ne permettant pas aux partenaires de tirer autant profit que les DRE/DPE des échanges réalisés :

« On a noté les différences et on a peu à exporter. »

« Il ne faut pas se leurrer : on a plus à tirer d'eux, qu'eux de nous. »

4. Une coopération qui doit s'inscrire sur du long terme

A l'instar de leurs homologues français, les services extérieurs marocains estiment « *qu'il est trop tôt* » pour une évaluation de la coopération déconcentrée. Certains jugent qu'une évaluation de ce type ne peut se faire qu'à moyen terme, les **évolutions recherchées** dans le cadre des jumelages **ne pouvant s'opérer de façon immédiate** :

« C'est une forme de coopération très importante mais le bilan ne sera possible que dans cinq ou six ans quand on verra que la culture aura changé. »

D'autres pensent que les contacts effectués à l'occasion des missions sont porteurs de progrès difficilement quantifiables et qu'il s'agit de « **faire confiance** » **aux vertus de la mise en réseau** :

« Mais c'est très difficile d'appréhender les retombées de ce type d'actions car il y a la phase de prise de contact et après, les liens s'entretiennent et on peut trouver des retombées plusieurs années après, dans d'autres contextes. »

« Le jumelage, c'est une relation qui est nouée de toutes façons et je peux coopérer avec la DDE pour un avis technique ou un conseil quelque soit mes futures fonctions. C'est une ressource. »

L'évaluation en cours est néanmoins perçue comme une possibilité de **disposer d'un état des lieux initial** :

« L'intérêt, ce serait d'avoir un point de référence pour la future évolution de la coopération et l'évaluation qui en sera faite. »

De plus, une évaluation « *en cours de réalisation* » est perçue comme un élément positif pour les personnes inquiètes de voir la coopération déconcentrée « *se diluer* » et soucieuses d'optimiser cette opportunité d'échanges.

Enfin, certains rappellent les objectifs premiers de la coopération déconcentrée, qui légitiment son « *inscription dans la durée* » dans la mesure où la modernisation des services extérieurs passe par un réaménagement en profondeur des pratiques de gestion :

« Il faut inscrire le jumelage dans la durée. Le jumelage doit préparer la contractualisation, les contrats objectifs moyens. (...) L'objectif, c'est de préparer les directeurs à être responsables et à devenir défenseur de ses objectifs vis-à-vis du Central, c'est-à-dire à mettre en place un management par objectifs, avec un travail d'amélioration de l'allocation des ressources. »

D. DES ACQUIS EN COURS DE CAPITALISATION ET ENCORE FAIBLEMENT DIFFUSES

1. Une capitalisation actuellement en cours

La coopération déconcentrée ayant connu une phase relativement longue de démarrage, le travail autour des axes de coopération a, dans les meilleurs cas commencé à la fin de l'année 1997, voire au printemps 1998. De ce fait, **les échanges ont rarement donné lieu à une formalisation particulière**, soit par manque de temps, soit parce que l'état d'avancement des échanges ne le permet pas encore, soit parce que les bénéfices obtenus sont vécus comme trop individuels, ponctuels ou anecdotiques pour être consignés.

Les personnes interviewées soulignent cependant différents modes de capitalisation qui, si ils sont différemment mobilisés, constituent cependant une source potentielle de savoirs diffusables.

a. Une capitalisation à titre individuel dont l'impact suppose une évolution des structures et des orientations

Actuellement, il semblerait que le **principal mode de capitalisation** se fasse 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 comme le soulignent fréquemment les interviewés en évoquant « *une capitalisation humaine à travers les missions* ».

Ce mode de capitalisation est par ailleurs largement revendiqué comme plus productif qu'une capitalisation trop formelle qui se limiterait à la production de documents aux

contenus théoriques, sans réappropriation des connaissances. L'accent est effectivement mis sur l'importance de **formations proactives** permettant un transfert de compétences ou de savoirs dans le cadre de la résolution de difficultés concrètes rencontrées par les DRE/DPE :

« La capitalisation ? C'est la plus value qu'on peut tirer des échanges de points de vue. Moi, je ne veux pas de cours magistraux. La capitalisation, c'est à travers la prise en situation des personnes chez eux, chez nous, qu'elle peut se faire. Ça ne peut se faire qu'à partir des échanges. »

La difficulté est, dans ce cas précis, d'évaluer l'impact de ces enseignements. 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 terme de remise en cause des pratiques locales et d'identification des différences de standards de qualité et de normes. **Cela supposerait néanmoins un cadre d'évolution des comportements individuels**, soit un « pilotage » du changement et un programme ambitieux d'actions de modernisation. En dehors de cet « accompagnement », la modification des pratiques professionnelles individuelles paraît difficile, **l'ensemble des personnels étant en effet contraint par un système de fonctionnement qu'ils ne peuvent individuellement faire évoluer que de façon marginale.**

La capitalisation passerait donc dans un premier temps par une évolution des orientations 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, du partenariat avec les collectivités locales.

Elle peut également supposer dans certains cas **l'implication des Directions Centrales pour entériner de nouvelles procédures, de nouvelles démarches ou valider la mise en œuvre de systèmes techniques.** Cette évolution est actuellement déjà esquissée dans le domaine de l'informatisation des services par exemple sur la question des modes d'acquisition des matériels notamment :

« Et, on a négocié avec le central les crédits : on les a amenés à traiter les achats sur cinq ou six DTP et non plus pour tout le Maroc. Pour discuter de cela, les gens de la DDE étaient avec moi. »

C'est également le cas dans le domaine de la gestion des crues qui relèveraient de la Direction de l'hydraulique ou dans le domaine de la gestion des ouvrages d'art pour lequel la DRCR a été associée.

« Un monsieur ouvrages d'art doit être envoyé en formation pendant une durée relativement longue (en France pour bien maîtriser le système de gestion des ouvrages d'art) puis revenir ici à la DPE et transposer ensuite ce système dans les autres régions. »

b. Un début de capitalisation basé sur l'élaboration de documents

Dans certains cas néanmoins, l'état d'avancement des travaux programmés dans le cadre des axes de coopération est suffisant pour avoir abouti sur **l'élaboration de documents de synthèse**. Il s'agit principalement de **plans d'informatisation et de plan de formation** :

« Si, (la capitalisation a pu se faire) avec le plan informatique par exemple, quand on fait un document ça permet de capitaliser. »

Un document sur la rationalisation des moyens de fonctionnement a également été produit.

De même, les **rapports de mission** ont parfois été l'occasion de recenser des apports notamment techniques comme par exemple sur les règles de compensation pour l'utilisation de matériaux locaux ou encore sur les méthodologies d'études et de conseil aux collectivités locales en matière d'assainissement.

D'autres **documents sont programmés ou en cours de réalisation** au titre desquels on peut citer un guide de l'entretien routier, des fiches techniques de suivi et de contrôle des travaux, des rapports sur le système d'annonce des crues ou encore un guide relatif à l'assainissement.

Globalement, les DPE/DRE ont conscience de la nécessité d'aboutir à la formalisation de documents permettant de matérialiser les apports des jumelages et de servir de base de données pour les autres DPE/DRE non jumelées. Cependant, cette capitalisation suppose que la phase de « transfert » soit révolue et que des contenus suffisants soient recensés pour donner lieu à des documents de synthèse :

« La capitalisation est possible par le guide, le plan de formation : la formalisation peut permettre la capitalisation. Mais on est encore en phase de prospection. Si on veut sortir avec un travail formalisé, il faut laisser le temps. »

Soulignons que si le recensement des informations transmises par les partenaires français est importante, une réelle capitalisation des connaissances ne peut se limiter à une simple compilation des documents fournis par les homologues français, et suppose une phase de réappropriation.

2. Une diffusion limitée des acquis

a. Des circuits de diffusion inopérants

Au lancement de la coopération décentralisée, **deux circuits de diffusion** des informations relatives au jumelage semblent avoir été **proposés** :

- un premier circuit animé par la DAPF, à laquelle les directions jumelées doivent faire parvenir leurs rapports de mission, la DAPF devant par ailleurs les transmettre au Service Culturel Scientifique et de Coopération de l'Ambassade de France, partenaire financier mobilisé pour le projet de coopération déconcentrée ;
- un second circuit animé par le conseiller en gestion de la direction régionale de rattachement du pilote du projet, dont l'objectif est de centraliser et de diffuser l'ensemble des données relatives aux jumelages :

« Le circuit officiel, c'est : la DPE jumelée informe le central et le chef de projet, qui lui informe les autres DPE et DRE jumelées. »

« (La diffusion) se fait vers le chef de projet et vers le conseiller en gestion de la Direction régionale. »

Aucun des deux circuits ne semblent satisfaire les différents acteurs impliqués dans le jumelage, qu'il s'agisse des DPE/DRE jumelées, de la DAPF, des autres Directions centrales ou du SCSC de l'Ambassade de France.

Le **premier circuit suscite de nombreuses réserves**. D'une part, le contenu des rapports de mission est jugé trop **formel, trop descriptif, peu synthétique et ne permettant notamment pas à l'Administration centrale d'identifier les difficultés que rencontrent les DPE/DRE** :

« On n'a que les rapports de mission. On nous envoie les rapports directement et le chef de projet en reçoit aussi. Ils n'ont pas compris la nature des rapports que l'on leur demande. Ils n'ont pas encore compris l'utilité des rapports pour utiliser le central. Peut être n'osent-ils pas y croire. On leur a dit pourtant ! »

« Ils font des rapports trop détaillés alors qu'il faudrait se limiter à : "on a fait cela, voilà les problèmes, voilà ce qu'il faudrait". Je pourrais leur envoyer des appuis notamment en hommes ou en matériel. Ils n'osent pas le faire et ils estiment qu'il vaut mieux ne pas s'adresser à d'autres directeurs. Moi, je peux aider sur du matériel comme faire des photocopies et donc fournir du papier, du toner, de l'encre, pour diffuser à plus d'exemplaires, quand ils ne peuvent le faire. »

D'autre part, les **délais de transmission** des rapports sont critiqués, les directions jumelées ne parvenant pas à les rédiger et à les communiquer dans un délai suffisamment court pour garantir une certaine « actualité » de l'information.

De plus, la DAPF et le SCSC de l'Ambassade de France soulignent le **caractère aléatoire** de cette transmission et déclarent ne pas les recevoir de façon systématique, voire pour certains n'en recevoir aucun :

« On n'a pas de retour et côté marocain, on a aucune information. On ne veut pas de comptes-rendus détaillés mais une information sur les axes de travail. Il faudrait une fiche synthétique spécifiant que "Untel est parti et a travaillé sur tel axe". »

Interviewés sur la diffusion des rapports de mission, il est intéressant de souligner qu'un léger malentendu semble exister entre une partie des DPE/DRE et la DAPF, certaines personnes s'interrogeant sur l'objectif de cette diffusion et sur sa pertinence, dans la mesure où aucun retour de la part du Central n'est effectué :

« Il faut demander au central : d'accord, ils veulent des informations mais pour quoi faire ? Ça nous prend du temps mais on veut savoir pourquoi ils veulent ces informations et puis, qu'on ait un feed-back. »

Enfin, il semblerait qu'**aucune information ne soit répercutée sur les autres Directions Centrales** qui bénéficient d'une information très occasionnelle et le plus souvent informelle :

« Notre regret, c'est que l'on n'a pas assez de feed-back, ni d'information sur ce qui se fait. (...) D'autant que pour nous, ce (pourrait être) un outil pour mesurer les écarts entre leurs besoins et ce qu'on pense être leurs besoins. »

Le **second circuit, mobilisant les conseillers en gestion, mécontente également** les DPE/DRE jumelées. Concrètement, il semblerait que seuls les rapports de mission soient transmis au conseiller en gestion chargé de les centraliser, sans toutefois que toutes les DPE/DRE jumelées le fasse de façon systématique.

Une réunion, réunissant l'ensemble des conseillers en gestion, a été organisée pour faciliter la mise en œuvre de ce réseau et en préciser les objectifs :

« Le 11 avril 1997, il y a eu une réunion entre tous les conseiller en gestion pour cibler notre rôle et voir comment diffuser dans toutes les DPE. »

« Une seule réunion avec tous les conseillers de gestion a été organisée. Des outils de suivi ont été élaborés et ça a aussi donné lieu à l'élaboration du canevas pour les rapports de mission. »

Cette réunion, particulièrement appréciée par les participants, n'a cependant pas permis de réunir l'ensemble des conseillers en gestion, certains n'ayant pu faire le déplacement, le lieu de réunion se trouvant trop éloigné de leur DPE :

« J'ai (des) contacts avec le conseiller en gestion du chef de projet : on lui envoie de l'information pour le chef de projet. Une réunion a été organisée entre les conseillers en gestion mais je n'ai pas pu m'y rendre faute de moyens : Meknès, c'est loin ! »

De plus, cet effort de structuration n'a pas permis d'optimiser ce réseau d'échanges, conseillers en gestion et personnels de DPE regrettant en outre la sous-utilisation de ce dispositif :

« A cette réunion, (...) on a défini les tâches de chacun mais on n'a jamais réussi à tenir cela. »

« On a envoyé ça à toutes les villes jumelées mais le canevas n'est pas toujours suivi. »

Certains conseillers mettent cette difficulté en équation avec différents facteurs explicatifs. D'une part, une partie des conseillers en gestion ne **semble pas toujours être parvenue à se positionner** clairement au sein de leur Direction et de ce fait, rencontrent quelques difficultés à s'impliquer sur le jumelage, particulièrement lorsqu'ils ne font pas partie de la direction jumelée et que leur Direction estime de ce fait, leur participation au jumelage comme peu prioritaire :

« Il faudrait mettre l'accent sur l'information des conseillers en gestion mais ce problème concerne principalement les conseillers qui n'appartiennent pas à des directions jumelées. (...) Il faut que les conseillers en gestion soient soutenus par le directeur de la DAPF et, ou, par le chef de projet, pour que l'on puisse tenir notre rôle dans le jumelage. »

D'autre part, **l'absence d'informations à diffuser** et / ou leur qualité peut également être à l'origine de la faible utilisation de ce canal de diffusion, d'autant que les rapports de mission sont plus perçus comme des comptes rendus destinés à l'Administration Centrale à des fins de contrôle, que comme des supports de diffusion d'informations en direction des autres entités territoriales.

Enfin, **ce réseau ne permet pas de cibler l'information à diffuser**. Il constitue un circuit aléatoire de remontées d'informations qui s'avèrent relativement formelles et qui ne semblent pas exploitées. Il ne sert de support ni à des échanges entre DPE/DRE jumelées, ni à des échanges en direction des autres DPE non jumelées :

« Nous, on diffuse à la DAPF et au conseiller de gestion qui doit diffuser au niveau régional. Il faudrait évaluer ça car on a aucun feed-back et il faudrait voir les attentes des autres DPE qui doivent avoir leurs sources d'intérêts et leurs points de vue sur le jumelage. »

Notons cependant que ce réseau de conseillers en gestion doit en partie se heurter aux mêmes problèmes que les échanges entre DDE et DPE/DRE jumelées soit, en d'autres termes, à la faiblesse et au formalisme des données existantes ainsi qu'à des difficultés de communication, les lignes interurbaines n'étant semble-t-il pas toujours accessibles à tous les conseillers en gestion. Par ailleurs, l'animation de ce réseau d'échanges suppose de maintenir un contact régulier entre DPE/DRE jumelées et la question du support se pose également, les moyens de communiquer étant limités et l'écrit nécessitant des moyens de reprographie non négligeables si l'objectif de diffuser à l'ensemble des DPE/DRE est maintenu. Néanmoins, il semble que la **principale difficulté rencontrée** actuellement reste

celle **du recueil d'une information pertinente, de son traitement et de sa mise en forme**, plus que de sa diffusion, même si cela se poserait très certainement ultérieurement.

b. Des actions ponctuelles à l'initiative de quelques DPE/DRE

Parallèlement à ces deux circuits de diffusion, des initiatives locales ont permis de diffuser ponctuellement des informations autour de certaines thématiques.

- **L'organisation d'événements associant des DPE avoisinantes et/ou la DRE** de rattachement a été l'occasion de valoriser quelques apports de la coopération déconcentrée. Cela a notamment pris la forme d'un **séminaire** sur la gestion de la route et d'une **journée** sur la gestion des ouvrages d'art :

« (La formation sur la gestion des ouvrages d'art) a été assurée par les français en présence de cadres d'autres DPE. »

Cela est également passé par **l'implication de conseillers en gestion** sur des axes de coopération particuliers ou encore **l'invitation de DPE avoisinantes** à participer à une réunion organisée à l'occasion de la première mission d'une délégation française. Certains interviewés s'interrogent toutefois sur l'impact de ce mode de diffusion en notant la faiblesse de l'échos obtenu auprès des DPE invitées ou en estimant regrettable de ne pas avoir ouvert le séminaire sur la gestion de la route à un public plus large :

« Les personnes qui sont venues assister au jumelage ont été satisfaites, mais il n'y avait que cinquante personnes invitées alors qu'on est deux cent ! On aurait pu leur payer un verre de thé, ils auraient eu un contact, ils auraient vu quelqu'un. Il aurait fallu inviter tout le monde au moins pour qu'ils en entendent parler (du jumelage). »

« On a invité les DPE de la région à une réunion lors de la première mission. Il n'y en a qu'un seul qui est venu et le conseiller en gestion de la DRE. »

Le manque relatif d'intérêt des DPE non jumelées peut sans doute être corrélé au manque d'informations disponibles relatives aux jumelages. Notons cependant que certains DPE ont néanmoins témoigné de leur intérêt soit en demandant à faire partie du programme de coopération déconcentrée, soit en souhaitant bénéficier d'un transfert d'outils informatiques obtenus par l'intermédiaire d'un jumelage :

« Non, je n'ai jamais eu d'échos (de la part des DPE non-jumelées de la région). Seul un directeur m'a contacté et a été à une réunion organisée par la DPE jumelée. Il est motivé pour être jumelé. (...) Il m'a demandé comment être jumelé. »

« Il y a un intérêt pour le volet informatique surtout pour les applications que l'on nous a donné. Certaines DPE de la région nous ont contacté pour voir comment les mettre en place chez elles. »

- Une **collaboration entre deux DRE jumelées** a également eu lieu autour de la démarche d'élaboration du plan d'informatisation, probablement favorisée par la similarité des problématiques et la proximité géographique de ces deux sites :

« (Pour le plan informatique) nous avons échangé avec la DRE voisine et leur gars doit venir une journée chez nous. »

- De même, une **information en direction des autorités locales**, gouverneur ou élus locaux a, dans certains cas, été organisée permettant d'informer l'environnement politico-administratif des directions :

« Et on a fait une réunion avec les élus pour leur expliquer le contenu de la coopération et nos façons respectives de travailler. (...) On a choisi une vingtaine d'élus parlant français. Tous les élus savent que nous sommes jumelés. »

« Le Gouverneur, ici, a beaucoup apprécié. Il est très favorable à cette manière de coopérer, surtout que les jumelages, au niveau des collectivités locales, se limitent souvent à la signature de convention. »

Cette information a parfois été reprise par la presse locale et une information en direction du grand public a donc été également assurée.

- Une **information de directions centrales** dans le cadre d'une **recherche de partenariat sur des thèmes techniques** a constitué un moyen de communiquer autour des apports du jumelage :

« Nous, la DRCCR, on l'a informé et maintenant elle s'implique car le travail sur la route l'a intéressé. »

« En novembre 97, il y a eu un séminaire qui a permis une diffusion d'informations autour de la gestion des routes. La DRCCR, le CNER étaient notamment présents. »

- **L'association de partenaires tels que des entreprises locales** travaillant dans le secteur du BTP a, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, également permis de démultiplier l'impact du jumelage même si ces premières démarches se sont le plus souvent limitées à des démarches de mise en relation ou d'identification des besoins.

- Enfin, plus ponctuellement, l'annonce du jumelage a, dans quelques directions, été reprise par le **journal interne** :

« On a parlé du jumelage dans le journal interne. (Quel est son mode de diffusion ?) Le journal, un exemplaire est envoyé aux chefs de service qui doivent faire des copies ; et il est diffusé aux autres DPPE et DRE et on en envoie un à Rabat. Et puis, c'est affiché sur le tableau d'affichage que tout le monde peut consulter. »

Le processus de diffusion des expériences menées à l'occasion des jumelages est donc doublement limité : d'une part par le contenu même des échanges effectués, d'autre part par le caractère inopérant des circuits de diffusion initialement prévus. Une diffusion répondant globalement à des objectifs différents de la capitalisation d'expérience a néanmoins eu lieu : il s'agit plutôt de premières informations dans une logique **recherche de partenaires** en interne ou en externe ou **de mobilisation du jumelage** comme **instrument de positionnement dans des jeux locaux**.

E. LES FACTEURS DE SUCCES DE LA COOPERATION DECONCENTREE DU POINT DE VUE MAROCAIN

L'analyse des propos recueillis permet d'identifier un certain nombre d'éléments pouvant faciliter le fonctionnement de la coopération déconcentrée.

Du côté marocain, il semble que les jumelages les plus productifs aient réuni, en partie ou en totalité, les conditions suivantes :

- une **direction** locale **cohérente** et **déterminée** ;
- une certaine **stabilité du personnel** ;
- un mode de **management interne**, et spécifique au jumelage, **dynamique** ;
- le **soutien de leur environnement** immédiat et de l'Administration centrale ;
- **l'opportunité de contacts directs** et de relations interpersonnelles de qualité avec leurs homologues français ;
- **l'implication des homologues et leurs compétences** techniques, pédagogiques et relationnelles ;
- une relative **autonomie**.

1. Une Direction engagée dans la réalisation d'un plan d'actions cohérent

La **détermination des DRE/DPE** conditionne pour une large part la réussite du jumelage ou du moins la densité des échanges réalisés. Les DPE/DRE qui affichent une vision claire des orientations stratégiques du ministère et un projet pour leur direction semble en effet avoir une démarche plus « agressive » vis-à-vis du jumelage. La **coopération déconcentrée** ne constitue pas, dans ces cas là, uniquement une action initiée par l'Administration centrale et qu'il s'agit de « réussir », mais devient également une **ressource inattendue qu'il s'agit d'exploiter pour faciliter la mise en œuvre de leur plan d'actions local**. Le jumelage est alors mis au service d'un objectif spécifique et une coopération peut s'établir autour de **demandes précises et circonscrites** :

« La modernisation est une affaire de marocains : à nous de savoir ce que l'on veut et de voir ce que le jumelage peut nous apporter par rapport à nos objectifs. (...) Le jumelage est une ressource ou un appui : il ne faut pas faire l'inverse (...) Il ne faut pas utiliser le jumelage comme une assistance et attendre qu'ils (les français) fassent à notre place. (...) Quand il y a des actions de coopération et que ça ne marche pas, souvent on dit "c'est parce que nos homologues n'ont pas mis les moyens". C'est pas comme ça que ça peu marcher : il faut un besoin. »

« Le besoin est premier mais si on attend que le chef, quel qu'il soit, dise de faire, ça ne va plus ! Les DPE doivent utiliser le jumelage pour répondre à leurs problèmes. (...) si rien ne se faisait (dans le cadre des jumelages), ce serait grave car (...) ça voudrait dire qu'ils sont biens comme ils sont. »

Il est intéressant d'observer, sans qu'un lien de cause à effet puisse clairement être établi, qu'une partie des directions marocaines jumelées fait partie de programmes pilotes telle la mise en œuvre de Contrats Objectifs Moyens. Le « cumul » de projets novateurs est parfois interprété, à tort ou à raison, comme « *une volonté du Ministère de ne pas s'éparpiller pour que ça (la modernisation) marche* » et la démarche de structuration interne que suppose l'adoption de COM peut, peut être, être mise en relation avec la cohérence des actions initiées par certaines DPE/DRE.

La **trajectoire des directeurs** semble également constituer **un atout** pour la réalisation des objectifs associés à la coopération déconcentrée. En effet, **la capacité « relationnelle »** des directeurs apparaît fortement sollicitée tout comme une certaine **capacité à « vendre »** leurs projets et à obtenir le soutien des directions centrales lorsqu'il s'avère nécessaire. Cela suppose à la fois une **démarche structurée**, une **préparation approfondie** des

dossiers et sans doute de ce fait, une **mobilisation de l'encadrement, une connaissance** aiguë **des arcanes administratives** et certain **réseau relationnel** permettant de se faire « entendre » plus aisément.

2. Un management interne dynamique

Les directions jumelées qui ont le plus tiré profit de la coopération déconcentrée semblent bénéficier d'un style de management interne particulier. Une certaine mobilisation du personnel est qualitativement observable qui, si elle ne peut être analysée de façon approfondie dans le cadre de cette étude, paraît cependant contribuer à la « réussite » des jumelages.

La cohérence, la détermination des DPE/DRE et une certaine habileté managériale semblent avoir permis, si ce n'est de réunir l'adhésion totale des personnels, du moins créer une dynamique interne indispensable pour que les échanges puissent déboucher sur des actions concrètes et une certaine capitalisation :

« Il faut avant tout que le cadre soit motivé pour faire quelque chose en interne. »

Cette habileté managériale semble recouvrir à la fois **des processus de concertation et de responsabilisation** :

« (...) et puis, il existe une bonne personne. Vous avez (des DPE/DRE) qui sont bosseurs, qui travaillent au défi sans doute et les gens ont confiance en eux : ils savent gagner la confiance de leur équipe. Pour d'autres, ce n'est pas le cas. Il y a cette bonne personne et une attitude qui consiste à dire "je fais confiance à mes chefs de services". »

Cela suppose également un **pilotage des actions** de coopération et un **suivi** important. Ce pilotage s'est le plus souvent appuyé sur **une clarification des attributions et des responsabilités de chacun**, passant, en fonction des directions, par la désignation de « tête de réseaux », de « responsables », de « groupes de travail » et une certaine programmation :

« Je demande une fiche avec l'action détaillée, les tâches à réaliser et un planning. »

Le suivi le plus opérationnel semble avoir été assuré à l'occasion de **réunions régulières**, le plus souvent les réunions du comité de direction, pour éviter que les axes de coopération ne soient noyés dans la charge des tâches quotidiennes :

« Pour chaque axe, on a créé un groupe de travail en nommant un responsable qui était chef de service. Dès mon arrivée, j'ai nommé le pilote et le groupe de travail pilote car il faut toujours un responsable et puis, un groupe, ça permet d'assurer la continuité c'est-à-dire que la personne qui va en mission peut transmettre aux membres de son groupe et donc assurer une diffusion des informations et une continuité. »

« Ici, j'ai organisé des groupes de travail en identifiant un responsable et en faisant un suivi. Vous savez, le directeur et les chefs de services sont pris par les contraintes du quotidien et j'avais peur que l'on ne parvienne pas à travailler sur le jumelage. J'ai donc décidé qu'il y aurait également un suivi au niveau du comité de direction qui réunit le directeur et tous les chefs de service. La périodicité de ces réunions, c'est deux fois par mois. Il a fallu un suivi rigoureux au départ. Au niveau des services, ils sont trop sollicités et il faut des relances fréquentes. Au départ, on a fait un calendrier de réalisation et ensuite le comité de direction a vérifié l'état d'avancement des actions et décidé ce qu'il y avait à faire lorsque c'était nécessaire. »

« On a créé un comité de direction avec des réunions au départ hebdomadaires puis après mensuelles avec toujours un point sur le jumelage et l'évolution des binômes. Ce point fait systématiquement partie de l'ordre du jour. »

Ce suivi a, dans les cas de jumelages les plus avancés, **été souvent personnellement assuré par le DPE/DRE** :

« Le DPE s'est accroché personnellement à ce projet. Il a provoqué des réunions régulièrement et prenait des contacts avec la DDE dès qu'il sentait que ça ralentissait. »

La **capacité organisationnelle** des directeurs peut donc influencer sur la qualité du pilotage effectué. Cette capacité apparaît en partie corrélative à la pression à laquelle les DPE/DRE sont soumis ; les directions les plus sollicitées par leur environnement semblent en effet très rapidement contraintes de structurer fortement leur travail, ce qui constitue, dans le cadre du jumelage, un atout certain pour l'animation des axes de coopération :

« Un DPE a besoin de beaucoup, beaucoup, s'organiser sinon il devient vite surchargé. (Certains directeurs) sont venus, par contrainte, à réfléchir à l'organisation ; ils étaient dans des environnements très sollicitants avec des chefs de communes diplômés et donc critiques et qui interpellaient le DPE de façon

intelligente. Et dans ces situations là, ils sont interpellés avec des calendriers et des exigences d'explication et de suivi. Ça a commencé à changer du côté des communes et dans ces cas là, le DPE a été amené à chercher des personnes ressources et à préparer ses dossiers. C'est le cas de certaines des directions jumelées qui fonctionnent bien. »

3. Une relative stabilité de l'encadrement supérieur

La mobilité des cadres, comme nous l'avons souligné, est une cause de perturbations pour la coopération déconcentrée. L'implication des directeurs et de l'encadrement dès le début du jumelage permet une concrétisation plus rapide des axes de coopération en garantissant une continuité dans les échanges établis.

4. L'implication de l'environnement et son soutien

Parmi les directions qui ont optimisé les opportunités offertes par la coopération déconcentrée, **l'implication d'entités avoisinantes, soit régionales, soit d'autres services de l'Etat, soit des professionnels du secteur**, apparaît un facteur positif de diffusion et de démultiplication de l'impact des jumelages.

A ce titre, il paraît utile de souligner l'implication de conseillers en gestion de la DRE dont relève les DPE ou encore de techniciens concernés par une problématique spécifique développée dans le cadre de la coopération : si cette implication n'a pas toujours porté ses fruits, il semble qu'elle permette un élargissement des perspectives de coopération et facilite la diffusion et la capitalisation des apports du jumelage.

Enfin, l'information, voire l'implication des directions centrales constitue également un atout important pour mener à terme certains des axes de coopération initiés. Le facteur positif est alors le **soutien apporté par le central aux DPE/DRE jumelées** :

- c'est le cas notamment de la DRCCR :

« Pour le travail sur les ouvrages d'art, il n'y a eu aucune réticence de la DRCCR au contraire ; ils ont trouvé que ça relevait de l'intérêt national et étaient intéressés. (...) Il doit y avoir une mission française pour mettre en place le système IQOA (...) La DRCCR doit acheter ce logiciel et la documentation ; ça s'élève à 10 000 francs français et comme il y a une convention entre la DRCCR et le ministère français, ils ont trouvé une formule. »

« Il y a eu le congrès de la route et le directeur de la DRCR a accepté de prendre le déplacement de ce formateur (formateur d'un CETE formant à l'utilisation d'un logiciel de gestion de chantier acheté par la DPE) en charge. Ça a été la même chose pour la question du matériel et le Directeur de la DRCR a toujours accepté de me donner son soutien quand j'ai eu à le solliciter. Il n'y a jamais eu de blocage à ce niveau. »

- et de la DPE :

« Nos échanges sur ce thème (informatisation) ont surtout été au niveau central, avec la DPE à Rabat qui nous a encouragé. (...) Il faut dire aussi que l'on a démarré sur une demande de cinq postes ! »

« Pour le matériel informatique, ce sont les services centraux qui nous ont livré ça et le pré-câblage a également été financé par les services centraux. »

De même, **certaines évolution du ministère constituent des lames de fond positives** et utiles à la réalisation de certains des objectifs poursuivis par les DPE/DRE jumelées. La **décentralisation de la formation continue** va, par exemple, permettre de valoriser les échanges organisés autour de ce thème dans une des directions pressentie pour accueillir la création d'un centre régional de formation.

5. L'opportunité d'effectuer des missions

La possibilité offerte par les missions de découvrir les conditions professionnelles et sociales de fonctionnement des homologues représente, comme nous l'avons évoqué précédemment, un vecteur de progrès non négligeable même si les incidences concrètes ne peuvent s'observer que sur du moyen ou long terme.

L'ensemble des interviewés soulignent en effet la nécessité de **contextualiser** les demandes formulées. Ils mettent en exergue l'importance des contacts directs comme source d'enrichissement des échanges, car l'observation de la réalité permet **des prises de conscience** mais aussi **l'identification de pistes de progrès** que les seuls échanges verbaux ne permettraient pas :

« Les français, quand ils viennent, ils voient le contexte et voient comment on gère les hommes. Ils voient notre patrimoine routier, et font des propositions et ça, c'est en discutant et en voyant nos problèmes et notre patrimoine, qu'ils y pensent. »

Il s'agit parfois d'idées d'améliorations qui peuvent sembler marginales, voire anecdotiques, mais qui néanmoins apportent un élément de réponse à des situations qui posent problèmes aux personnels des DPE/DRE :

« La visite (de la DDE), ça m'a aussi permis de voir des petites choses que je n'aurais jamais vu sans cela ! Rien que pour l'affichage des notes, eux, ils ont pris la partie métallique des classeurs et ils les ont fixés au mur et du coup, ils n'ont pas de problème de punaises à trouver, ni de courant d'air qui emporte les documents ! Ça paraît simple mais pour mettre en œuvre cette idée, ça m'a pris près de trois mois, jusqu'au jour où j'ai dit apportez-moi une perceuse et des classeurs et je vais le faire moi-même ! »

Les contacts directs sont aussi l'occasion de **personnaliser les relations** et de ce fait, de **faciliter en partie la communication** :

« Après, j'ai fait la première mission qui était surtout une mission de prise de contact. Les contacts directs sont importants dans ce type de projet car un jumelage sans ça, ce n'est pas possible. Un jumelage qui passerait par des communications par Internet et le fax, ce ne serait pas possible. »

« L'élément humain est important car si ça n'accroche pas, ça ne marche pas. »

La **qualité des relations interpersonnelles** établies assure à la fois la qualité des échanges et, à terme, la pérennité de l'impact de cette coopération :

« Ces contacts là, ces missions là, c'est très important : parce que moi, je vais quitter la DPE mais je sais que je vais garder ces contacts et qu'en cas de besoin, je sais que je pourrais les appeler même si je ne suis plus dans le cadre d'un jumelage. Même au niveau des binômes, c'est-à-dire des conseillers en gestion et des cadres, et bien les missions ont permis d'établir ce lien : ils se téléphonent. »

Enfin, la possibilité de contacts directs est liée aux missions et nous avons déjà évoqué la force d'attraction de ces déplacements. L'opportunité de participer à une mission constitue en effet une forme de « rétribution », qui permet de dynamiser les équipes provinciales ou régionales en suscitant une certaine mobilisation autour des axes de coopération. Cela paraît d'autant plus « stimulant » que les conditions socio-économiques des personnels sont difficiles et que la force d'inertie est grande :

« Oui, c'est vrai, (certains directeurs) sont stratèges mais il y a aussi qu'ils savent manager leurs équipes. Dans le public, ils veulent de la contrepartie et se foutent du discours qui consiste à dire "on vous responsabilise". Dans le public, la mentalité c'est plutôt "j'y suis, j'y reste" et ils veulent des contreparties matérielles. »

« Quand il s'agit d'un projet avec des opportunités de missions, on est toujours motivé et intéressé car c'est une ouverture ! »

6. La qualité des partenaires français

Les compétences des homologues français sont généralement plébiscitées. Elles recouvrent certes des **compétences techniques** :

« (On est intéressé) surtout que dès le départ, on voyait qu'ils étaient supérieurs et que l'on pouvait apprendre des choses. »

La capacité à transmettre leur savoir et leurs **qualités pédagogiques** sont également soulignées, la peur d'être désorienté par un jargon technique incompréhensible n'ayant jamais été confirmée par la réalité des échanges :

« Les techniciens sont bons, dans leur expression ; c'est leur force : ils s'expriment d'une manière simple mais le message est fort. »

« Notre homologue est compétent et a bien fait passer le message. »

Leur **disponibilité** et leur **réactivité** sont aussi, dans certains cas, mis en exergue :

« Les français, ils s'accrochent ; au retour des congés (trêve estivale), le premier coup de téléphone que j'ai reçu venait d'eux. Ils appelaient pour demander des nouvelles, dire que si on avait besoin de quoique ce soit, qu'il ne fallait pas hésiter, etc... et ça fait plaisir ; c'est motivant. »

De même, une partie des DPE/DRE interviewées apprécie particulièrement **la volonté de leurs partenaires à satisfaire leurs demandes** :

« On a voulu instaurer pour chaque action retenue, un principe d'échange, qu'il y ait un envoi de notre part avec une demande de réactions. On a été agréablement surpris car maximum une semaine après notre envoi, on a une réponse. »

« Ils (nos homologues marocains) étaient contents parce qu'ils ont vu qu'on était venu pour travailler et pas pour s'amuser. »

Le **déroulement des missions marocaines en France** fait aussi l'objet de commentaires de satisfaction. L'ensemble des personnes concernées souligne la **qualité de l'accueil** en évoquant « *(un) accueil très chaleureux* », « *(les) bonnes conditions de séjour et (les) relations informelles et agréables* », « *l'absence de racisme et de gaffe* ». Elles mettent également l'accent sur la **densité des programmes proposés** :

« On a eu cinq jours de mission : c'était très chargé. Cette mission était une réussite pour moi. »

« La mission était intéressante et j'ai eu beaucoup de contacts. »

Enfin, la **sensibilité des partenaires aux réalités marocaines** influe certainement sur le degré d'implication évoqué, d'autant que le relatif « formalisme » de certains jumelages souligné ultérieurement semble parfois lié, si ce n'est objectivement en tous cas dans l'esprit d'une partie des interviewés, à une faible disposition des homologues français à ce type de coopération :

« Ce qui m'a agréablement surpris, c'est que nos homologues français avaient l'enthousiasme souhaité pour travailler avec nous. Il est vrai qu'il existe un catalyseur informel : le DDE a été coopérant au Maroc. »

« Il y a une certaine froideur de leur côté. On a l'impression que c'est comme si c'était juste une volonté de leur ministère. Mais on a été bien reçu, bien encadré. (...) Mais c'est un peu dur de ne pas sentir de retour de leur part. »

7. Une autonomie qui postule la durée

Enfin, la coopération déconcentrée semble avoir bénéficiée **d'une liberté de fonctionnement** qui a permis aux directions jumelées de travailler sur les problématiques qui les intéressaient et par voie de conséquence d'avoir trouvé un soutien et une source d'informations particulièrement utiles pour elles. Cette autonomie a ainsi permis **de créer ponctuellement des synergies positives entre les jumelages et la volonté de modernisation des entités territoriales**. Cette synergie a cependant orienté les échanges sur des thématiques dont les incidences ne peuvent être immédiates mais doivent être envisagées sur du moyen - long terme. Comme le souligne un chef de service, la « durée » apparaît importante pour la concrétisation des actions engagées :

« Le jumelage c'est pas une action ponctuelle, c'est une discussion, des échanges permanents. C'est des concertations. »

Ainsi, la pérennité des liens établis, si elle est encore en cours de construction, paraît indissociable de la durée des interactions que les jumelages auront permis.

II. LE POINT DE VUE FRANÇAIS

Les interviews et l'animation de groupe réalisés auprès des acteurs français conduisent à formuler différents constats quant aux apports et aux limites du jumelage, qui recourent en partie ceux établis par les acteurs marocains. En effet, si chacune des parties vit de façon spécifique l'accord de coopération en fonction du contexte matériel, organisationnel, économique et politique dans lequel elle agit, les acteurs partagent plusieurs grandes lignes du diagnostic.

A. LES APPORTS DE LA COOPERATION DECONCENTREE

1. Les apports pour les directions françaises jumelées

Les apports de la coopération déconcentrée, pour les acteurs français rencontrés impliqués dans le jumelage, sont perceptibles à différents niveaux : celui des personnes, en terme d'ouverture à une autre culture, et de valorisation de leur activité professionnelle, et celui de l'organisation.

a. Les apports de la coopération déconcentrée pour les acteurs, sur un plan personnel

◆ **Une ouverture à une autre culture et la remise en question de préjugés**

Tous les acteurs français que nous avons rencontrés qui sont partis en mission reviennent avec le sentiment d'avoir retiré un bénéfice en terme humain de leur séjour passé au Maroc. La découverte d'une autre culture et d'un autre système de valeurs est un enrichissement que chacun vit à son niveau et selon sa propre sensibilité. Pour ceux qui ne connaissaient pas le Maroc, les mots ne suffisent pas à exprimer leurs sentiments : « *enchanté est un mot trop faible* ». Pour tous les acteurs, les missions sont de véritables expériences personnelles qui bouleversent le quotidien, brisent leurs repères et les ouvrent au monde qui les entoure :

« Pour un Périgourdin, passer trois jours au Maroc, c'est sortir de sa bulle. »

Ces expériences sont **enrichissantes** dans le vécu de chacun des acteurs. Cet enrichissement s'exprime en terme de capacité d'adaptation, d'humilité et de disponibilité à l'égard de l'autre :

« C'est l'occasion de se sortir du nombrilisme. »

Le changement d'environnement économique, social et culturel permet aux acteurs français **d'élargir leur champ de connaissances**, de créer des relations avec de nouvelles

personnes, et de se confronter à une autre culture. Leur séjour au Maroc, ou la réception en France de leurs homologues, sont l'occasion de faire de nouvelles rencontres, d'avoir des échanges sur des sujets qui ne concernent pas forcément leur activité professionnelle mais aussi le quotidien ou encore l'économie du pays. Dans certains cas, des liens se sont noués au-delà même des relations professionnelles. Certains n'hésitent pas à parler de relations amicales lorsque les échanges ont dépassé le cadre des formalités d'accueil. Un interviewé raconte avoir reçu en cadeau des objets typiques ayant une symbolique liée à la protection de la personne :

« Je pense qu'on s'est créé des amis. Ils m'ont offert une main de Fatima que j'ai mise dans mon bureau pour me protéger et un document avec mon nom et ma fonction écrits en marocain. En se quittant, on s'est même embrassé. »

Un autre interviewé raconte comment la visite de son homologue marocain en France à été l'occasion d'un échange intéressant avec ses enfants, sur le thème de la religion :

« Lors d'un dîner à la maison, (mon homologue) a fait une présentation à ma fille de la religion musulmane à l'opposé de l'intégrisme. On a vu quelqu'un d'engagé et de tolérant. »

La mission au Maroc peut favoriser aussi **la remise en question de ses a priori**, avec la découverte d'un pays plus dynamique que certains ne l'imaginaient :

« Je ne voyais pas leur administration fonctionner comme ça. Leur possibilité d'évolution est plus importante que je ne pensais, je pensais qu'il y avait moins de dynamique possible. »

Certains des acteurs français ont par ailleurs profité de leur mission au Maroc pour la prolonger par un séjour touristique en famille. C'est alors tous les membres de la cellule familiale qui ont l'occasion de découvrir ce qui est parfois pour eux un nouveau pays, découverte qui peut être à l'origine d'une remise en question de préjugés :

« Je suis resté dix jours de plus avec ma femme et mes enfants. »

« J'y ai amené ma femme, elle a complètement changé d'opinions à l'égard des Marocains. »

Finalement, les interviewés manquent de mots pour décrire l'intérêt de cette « confrontation de deux systèmes de valeurs », et beaucoup affirment qu'il leur est difficile de partager ce qu'ils ont vécu, et qu'il n'y a que ceux qui partent qui peuvent vraiment comprendre.

◆ Une remise en question de son propre système de références

L'ouverture sur une autre culture va en général de pair avec une remise en question de son propre système de références. La découverte de valeurs et de représentations différentes conduit à **une prise de recul par rapport à ses propres modes de raisonnement et schémas de pensée** :

« C'est décapant de se confronter à d'autres cultures. »

« Pour moi c'est enrichissant, c'est un acquis supplémentaire car le référentiel change. C'est un outil de réflexion qui permet de mieux appréhender les choses et de voir où sont les écarts. »

La confrontation à d'autres réalités sociales et économiques conduit certains acteurs à avoir un regard distancié sur leur propre condition, à réfléchir sur les fondements qui organisent la vie économique et sociale française. Par cette confrontation, ces acteurs estiment redécouvrir certains fondements plus « basiques », qu'ils semblent considérer aussi comme plus « authentiques », de la vie sociale :

« La seule valeur qui tient chez nous, c'est l'économie. Il est intéressant de réfléchir sur un social qui fonctionne de façon plus basique. »

Sur un plan plus professionnel, des interlocuteurs éprouvent le même sentiment teinté de nostalgie envers une époque où les projets répondaient à des besoins plus fondamentaux, et n'étaient pas enserrés dans autant de contraintes administratives qu'aujourd'hui :

« C'est un pays qui bouge, ils sont dans une logique qui explose, une logique de construction, ils ont des besoins en équipement. Nous on est mangé par la paperasse; on n'a plus de projets riches comme installer l'eau. Chez eux, ils sont en prise plus directe avec la réalité. »

La confrontation avec une **notion du temps différente** semble avoir particulièrement marqué les personnels français en mission au Maroc. Pour certains, vivre aux côtés des Marocains a donné lieu à une remise en question de leur propre mode de vie. Ils ont découvert une sérénité, une grande réceptivité de la part de leurs homologues, et surtout un rythme et une qualité de vie desquels ils estiment avoir à tirer des enseignements :

« Ils sont moins stressés que nous, écoutent plus, ils sont plus ouverts. J'étais à l'aise, décontracté. Après on retombe dans son truc, dans ses habitudes avec un peu de nostalgie. »

« Je suis de tempérament anxieux, stressé et il faut toujours en donner davantage ici. Leur façon de travailler m'a permis de remettre en question ça. Les Marocains ont une autre façon de gérer le temps. Avant je travaillais même la nuit; maintenant je ne le fais plus. »¹⁶

Une autre caractéristique de la culture marocaine maintes fois soulignée **est le sens de l'hospitalité :**

« Au niveau de l'accueil, ils ont une façon de faire différente, ils ont le sens de l'hospitalité. On a des choses à apprendre d'eux. »

La mobilisation des acteurs marocains pour accueillir leurs homologues serait ainsi difficilement imaginable en France :

« On a été impressionné par leur disponibilité. Toute la DPE était mobilisée pour nous accueillir un samedi à sept heures du soir. Allez faire ça chez nous...! »

Un interlocuteur modère toutefois cet enthousiasme vis-à-vis de l'accueil des partenaires marocains, en soulignant que bien qu'hospitaliers, ses homologues marocains ont pris soin de strictement encadrer les membres de la mission française, de façon à ne leur laisser voir de la réalité marocaine que ce qu'ils souhaitent qu'ils voient :

« Ils ne nous ont pas montré le vrai visage du Maroc, ils ne nous ont pas laissé traîner, on était encadré à ce niveau là. Je n'ai pas pu visiter Settat, mais par contre ils nous ont montré Marrakech. Ils sont réservés par rapport à ce qu'ils veulent nous montrer de leur pays, ils n'ont pas envie d'étaler. »

b. Les apports de la coopération déconcentrée pour les acteurs, sur un plan professionnel

Les principaux apports de la coopération pour les acteurs sur un plan personnel se retrouvent au niveau professionnel. A nouveau, il s'agit d'ouverture, de confrontation à d'autres modèles de raisonnement professionnels, et de remise en cause de ses propres modèles. Apports personnels et professionnels sont d'ailleurs bien souvent difficilement dissociables :

« L'apport marocain est pertinent dans la mesure où il nous permet de nous ré-interroger sur nos pratiques ».

¹⁶ A propos de cette différence culturelle dans l'appréhension du temps, un cadre rencontré doute toutefois de la pertinence d'importer dans les DDE françaises le modèle marocain : *« L'enseignement qu'on peut en tirer c'est qu'ils sont plus cool que nous, mais est-ce une bonne chose de diffuser ça ici ? Les affaires traîneraient et je pense qu'on n'aurait pas évolué de la sorte. ».*

◆ **Pour l'encadrement français, construire une carrière marquée par l'international**

Nous l'avons dit plus haut à propos du choix des DDE jumelées, la plupart des directeurs et des membres de l'encadrement supérieur des services déconcentrés jumelés **ont connu de précédentes expériences interculturelles**, et ont souvent vécu plusieurs années en poste à l'étranger. Ces personnes considèrent important de se confronter à d'autres cultures, pour évoluer personnellement et dans leur pratique professionnelle. Après avoir connu des expériences à l'étranger, elles souhaitent poursuivre dans cette voie :

« J'avais passé de nombreuses années dans les pays en voie de développement : la Réunion, le Maroc pendant trois ans comme coopérant, l'Afrique noire. J'avais envie de retrouver ça de façon accessoire dans mon travail. »

« Je m'y suis impliqué car j'y ai vécu et je connais bien le Maroc. J'avais envie de faire partager à mes collègues ce plaisir là. »

Pour les acteurs engagés dans l'organisation et la gestion des missions, comme un des conseillers de gestion rencontrés, la coopération déconcentrée est un **espace d'autonomie** dans ses pratiques professionnelles. C'est aussi un espace de récréation par rapport au quotidien, un moyen de se ressourcer :

« (L'intérêt de la coopération déconcentrée pour vous ?) Le fait de s'ouvrir l'esprit, l'aspect de liberté de manœuvre qui se traduit par des relations directes, une grande autonomie sur la composition des missions et sur le moment des missions. (...) Travailler sur les problèmes de management avec le Maroc, c'est un peu la récré ! ».

◆ **Un « honneur » pour les agents, et une forme de valorisation personnelle et professionnelle**

Pour les agents qui n'ont pas spécifiquement d'expérience à l'étranger, et pour qui ce sont leurs responsables hiérarchiques qui leur ont demandé de s'engager dans le jumelage, cette requête est très valorisante. Le fait d'avoir été choisi est ressenti comme une gratification et une **reconnaissance professionnelle**. Avant même de se rendre sur le terrain marocain, se voir sélectionné comme acteur d'une mission constitue en soi un bénéfice en terme de confiance et de fierté. A la DDE de Pyrénées Orientales, un de nos interlocuteurs exprime ainsi sa satisfaction d'avoir été personnellement repéré pour réaliser la mission :

« (Le directeur de la DRE de Meknès) et un conseiller de gestion sont venus. Je les avais reçus et je leur avais présenté ce que je faisais. Après leur visite, on m'a dit que j'allais au Maroc. Ils tenaient à ce que ce soit moi qui parte. »

Un autre interlocuteur à la DDE de Dordogne exprime également ce sentiment de satisfaction professionnelle et personnelle :

« (D'avoir été sollicité pour partir) Je l'ai pris comme un honneur, ça veut dire que ce que je fais, je le fais comme il faut. C'est une reconnaissance sur l'investissement professionnel par la hiérarchie interne. »

La coopération déconcentrée permet effectivement *« de valoriser les gens qui portent les actions »*. Il arrive d'ailleurs que les directeurs y aient recours comme **mode de gratification** de certains agents :

« Dans la composition de la prochaine mission, il y a deux agents qui y sont en terme de gratification. Il y a une personne qui est la seule à être capable de faire ce qu'elle fait dans ce domaine et en plus ça fait vingt-cinq ans qu'elle bosse comme un fou. C'est une mise en valeur de l'individu et de sa cellule. »

Les acteurs engagés se sentent investis d'une mission, et un sentiment d'utilité les anime. Certains estiment stimulant de travailler parfois dans des domaines *« où tout est à faire »*. La préparation en amont qu'implique l'action de coopération est un surplus de travail à gérer et à intégrer dans l'emploi du temps mais la plupart le font avec plaisir, motivation et conscience professionnelle :

« On fait une mission pas une visite et il faut l'assumer. Ils nous avaient demandé quelque chose, et on a mis un point d'honneur à le réaliser. »

La préparation de la mission peut être l'occasion également de **créer des solidarités en interne**, par un travail en équipe, solidarités qui s'affirmeront ensuite sur le terrain et perdureront au retour dans la DDE :

« J'ai passé une semaine avec (mon collègue), on n'avait pas eu l'occasion de travailler ensemble. (...) Dans les discussions (avec nos homologues, quand on repérait les enjeux), on se faisait des clins d'œil et on se comprenait. C'est l'intérêt de travailler à deux. »

Seul un des directeurs présent à l'animation de groupe est plus réservé quant à la motivation de son personnel en interne :

« Pour moi, (la coopération marocaine) c'est l'intérêt de travailler dans un cadre différent. Pour la DDE, je suis plus sec parce que je ne sens pas l'aspect motivation de la part des gens qui y ont participé. Peut-être que je ne l'ai pas détecté; ça me semble être vécu comme une charge et pas comme quelque chose d'attrayant. Peut-être qu'on a passé trop de temps à se demander si ça allait pouvoir réussir à déboucher sur quelque chose. »

◆ **Sur le terrain, le vécu d'expériences professionnelles nouvelles**

Les missions sont l'occasion pour les membres des services déconcentrés français d'affronter des situations professionnelles nouvelles et enrichissantes. Avoir à présenter son travail et une méthodologie devant un autre public de façon à ce que celui-ci s'en approprie le contenu oblige les acteurs à **prendre du recul** par rapport à leurs modes de raisonnement, et stimule aussi leurs **capacités pédagogiques** :

« Ca nous oblige à bien maîtriser l'exercice. C'est un effort plus conceptuel que de procédure et ça nous oblige à prendre du recul pour présenter nos concepts. (...) J'ai pris un langage terrain pour ne pas être trop complexe. »

Les missions sont aussi l'occasion de se confronter à d'autres modèles culturels professionnels, dans la conception du temps nous l'avons vu, et aussi dans l'organisation et la planification du travail. Cette confrontation mobilise chez les acteurs français leur **capacité d'adaptation** :

« Il y a peu d'organisation par rapport à la DDE en France. On l'a ressenti au niveau de notre mission parce qu'il y avait un programme prévu mais ça a dérapé. On a fait autre chose. Ils ne se soucient pas de savoir si ça ne se passe pas comme prévu; ils s'adaptent à tout moment. »

Pour les agents qui ont peu l'expérience de se trouver en situation « d'expert », devoir présenter leurs méthodologies et leur travail devant un comité de direction et piloter une mise en pratique dans la direction marocaine, représente une mise à l'épreuve professionnelle et implique un dépassement de soi. La prise de recul vis-à-vis de leurs pratiques professionnelles les aide à **mieux se positionner et à évoluer**. A l'issue de la mission, certains acteurs en sont sortis grands, valorisés et **confortés professionnellement** :

« Je les ai sentis intéressés par ce que je disais et je me suis senti à l'aise. Ils m'ont dit que j'avais été fort pédagogiquement; je me suis senti fort après ça. Ça m'a conforté dans la méthode de travail qu'on utilise. »

Sur le terrain, les agents français apprennent donc à être en éveil et à ajuster leur comportement en fonction des besoins et des attentes de leurs homologues marocains. Leur capacité d'écoute est sollicitée, de même que leur faculté à communiquer. Les contacts sont enrichissants et les relations professionnelles semblent s'effectuer en règle générale dans de bons termes. Les représentants français y gagnent de nouveaux collègues de travail, et un réseau professionnel élargi :

« Il m'a fallu une demi journée pour voir leur point de vue et m'adapter en fonction. Après on est devenu des collègues de travail, on se tutoyait comme si on avait toujours travaillé ensemble. »

◆ **Un apport qui reste limité sur le plan strict des contenus professionnels**

Si les apports en terme de distanciation par rapport à leurs pratiques, de vécu de nouvelles situations professionnelles qui font évoluer les agents dans la confiance qu'ils ont en eux-mêmes et dans leur capacité à prendre des responsabilités, les apports sur le plan strict des contenus professionnels restent limités. Nos interlocuteurs estiment effectivement qu'il y a « *des décalages* » et qu'à l'heure actuelle, ce sont essentiellement les acteurs français qui ont à apporter aux marocains en matière de contenus et de méthodologies.

c. Les apports de la coopération déconcentrée pour la DDE

◆ **Des dialogues fructueux et des champs de compétences à découvrir**

Même s'il existe des décalages dans les mises en pratiques et si les DDE ont plus à transmettre aux services marocains que l'inverse, ces derniers possèdent des spécificités et des **champs de compétence** qu'il est intéressant pour les acteurs français de découvrir :

« Le ministère n'a pas la même histoire que la nôtre. Ils ont des habitudes de travail, des champs de compétence pas tout à fait pareils : ils ont l'hydraulique, pas nous ; on a l'urbanisme et pas eux. Les problématiques ne sont pas les mêmes que les nôtres : en matière d'entretien routier, ils ont une organisation différente. Il n'y a pas d'accotement en herbes comme chez nous, il y a dix à quinze mètres de part et d'autre, et ils doivent entretenir avec des engins de terrassement. Leur politique financière également est différente. »

« En matière de gestion du personnel, les Marocains sont plus avancés sur la notion de métier. Ils ont une gestion prévisionnelle différente. On a à apprendre de ce côté là. »

Les échanges peuvent être fructueux entre les services, car une communication peut s'établir. En effet, plusieurs de nos interlocuteurs soulignent que si les DPE/DRE sont « *en retard* » sur la France par manque de moyens essentiellement, en revanche **leur culture théorique est très proche de celles des services déconcentrés**, car beaucoup de cadres ont été formés en France pour les plus âgés, ou au Maroc dans des écoles organisées sur le modèle français pour les plus jeunes :

« On a de grandes facilités à parler de technique (ouvrages d'art, routes). Quand ces échanges ont lieu, c'est très facile; les correspondants ont la même formation. Avec d'autres pays ce serait plus difficile car ils n'auraient pas les mêmes normes. »

◆ **Un « effet miroir inversé » positif pour la DDE**

Un apport paradoxal mais maintes fois souligné par nos interlocuteurs est ce que nous pourrions appeler un « effet miroir inversé », par lequel 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** :

« La coopération permet aux services français de relativiser les pénuries, et de se rendre compte qu'ils sont privilégiés. »

Ainsi, les faibles moyens financiers et les contraintes matérielles inhérentes à la situation économique marocaine ont amené les acteurs français à relativiser les problèmes quotidiens rencontrés au sein de leur DDE :

« On a vu qu'il été possible de faire autrement et avec peu de moyens. Je pouvais argumenter devant mes collaborateurs et leur dire que c'est pire ailleurs. »

Par ailleurs, même les « points négatifs » dans l'organisation de l'administration marocaine peuvent être source d'apport pour les services français, par la prise de distance vis-à-vis de son propre système qu'implique la coopération :

« Les points négatifs peuvent être renversés en positif. L'écart culturel qui existe entre les pratiques administratives est énorme mais ça nous oblige à nous remettre en cause, à rentrer dans leur culture pour faire avancer leur problème. »

◆ **Un mode de management de la DDE, mais qui reste circonscrit aux personnes impliquées**

Les dirigeants qui ont vécu en poste à l'étranger, ou qui ont de précédentes expériences en matière de coopération, font de celle-ci un mode de management de leur service. Ils estiment en effet que le jumelage est **une dynamique et une ouverture pour l'ensemble du service déconcentré** :

« On a besoin de respirer un air différent de celui qu'on respire, on a besoin de sortir de son réseau traditionnel de travail. Ça me paraît important dans (mon département), car je gère une DDE conservatrice où il y a peu de mobilité. Ça fait partie de mes objectifs d'ouvrir vers l'extérieur. »

« C'est une bouffée d'air, surtout (dans mon département) où on a tendance à l'enclavement. En expliquant les choses, car au départ bien sûr c'était " il y a du pognon pour aller au Maroc ", mais c'est fini ce discours, ça a duré peu de temps. Il y a des ouvertures et il faut en profiter. »

Par ailleurs, le fait que la coopération déconcentrée engage **huit binômes** semble un facteur dynamisant, dans la mesure où se créent des relations entre les DDE jumelées, et une certaine **émulation** :

« (D'être huit binômes), ça a permis de résoudre des problèmes matériels, ça permet le fonctionnement en réseau. L'intérêt est d'être raccordé au niveau intra-ministériel entre nous. La circulation des informations, de pouvoir les rebalancer, est un élément important. De même que l'émulation entre les services; regarder où on en est, voir les écarts positifs et négatifs. »

Au sein de la DDE, les acteurs pilotes des actions de coopération avec le Maroc tentent de mobiliser le personnel de leur service autour de ces actions. Un subdivisionnaire rencontré avait par exemple réussi à impliquer ses agents dans la préparation de la prochaine venue de la délégation marocaine, lesquels avaient prévu d'organiser un accueil et de « *faire une paëlla* ». Malheureusement, la venue de la délégation a été repoussée, du fait de blocages financiers côté administration centrale marocaine. D'une manière plus générale, il semble que **la valorisation de la coopération déconcentrée comme outil de management interne reste limitée et difficile** :

« On informe sur les missions mais ce n'est pas un outil en interne car je ne sais pas comment faire partager. »

« Ça reste abstrait pour ceux qui ne le vivent pas au quotidien. On a essayé de restituer mais je ne sais pas si on a réussi à faire passer le message; il faut le vivre plutôt que de l'entendre. »

◆ **Une plus value limitée pour la DDE vis-à-vis de son environnement externe**

De même que vis-à-vis de l'interne, 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 :

« Au niveau du Conseil Général on n'a pas eu beaucoup de répercussions. On les (les membres de la délégation marocaine) a emmenés voir le Maire, le Préfet. C'était l'occasion de se mettre en valeur mais c'est resté modeste. Il n'y a pas eu de répercussions à part un article dans le journal de la région. »

Un acteur souligne seulement que la coopération peut être « un plus » pour la DDE face à l'administration centrale du Ministère et spécifiquement la DPS, parce qu'elle est alors « bien vue ».

d. Les apports de la coopération déconcentrée pour le ministère de l'Équipement, et pour la France en général

D'une façon générale, la coopération déconcentrée « participe au maintien des bonnes relations entre les deux gouvernements ». De façon plus précise, un des enjeux du jumelage, selon les acteurs rencontrés, est **un élargissement de l'action à d'autres acteurs institutionnels et économiques**. Du point de vue d'une partie de nos interlocuteurs, la coopération déconcentrée telle qu'elle est réalisée actuellement constitue une base favorable à d'éventuels développements futurs d'échanges économiques :

« Le jumelage est une méthode de coopération qui peut rapprocher la coopération institutionnelle et la coopération économique. Parce que développer des échanges sur une manière de faire, à un niveau opérationnel, peut créer des liens permanents, une culture commune. C'est créer un socle favorable pour développer des échanges économiques ultérieurs, c'est fonder dans la durée. »

Un acteur souligne que cette « base » d'échanges futurs passe notamment par le maintien, dans les modes de réalisation des équipements, d'**une référence commune aux normes françaises** :

« Il faut savoir que les normes françaises ne sont pas les plus pratiquées au niveau international. Et entretenir un courant d'échanges intellectuels avec des pays qui ont nos normes, c'est garantir une pérennité d'échanges économiques. La guerre économique mondiale comporte aussi la guerre des normes. Un des éléments importants du jumelage est de savoir s'il y a une pérennité de l'accueil des étudiants marocains au ministère de l'équipement. »

Dans la pratique, **quelques expériences de « mises en réseau »** semblent démarrer :

« A Marrakech, lors de la première mission française, on a passé une demi-journée à l'équivalent de la chambre de commerce, où il a été convenu d'organiser des échanges directs entre des entreprises d'Aquitaine et marocaines ; ce qui a commencé à être fait avec une demande de financement européen. De même qu'à la DRDE d'Aquitaine il y a une cellule qui a été montée pour animer le secteur BTP. Ils ont le projet de monter un observatoire économique, je ne sais pas jusqu'où ça va aller mais ça a un peu accroché apparemment. »

Toutefois, **des divergences apparaissent entre nos interlocuteurs sur le poids à donner à l'objectif économique** dans la coopération déconcentrée. Certains représentants de l'administration centrale semblent en faire un objectif fort :

« Si des techniciens français vont travailler avec des responsables de l'équipement au Maroc, le travail pour moi consiste à faire en sorte qu'ils orientent la demande marocaine vers l'offre française. (...) Si on a une vision globale du dossier, on devrait pouvoir instiller auprès des services déconcentrés français des préoccupations d'opportunisme économique. " Vendre la France ", c'est un travail qu'on essaie de faire passer, parce qu'ils ont un côté un peu ONG humanitaire. On est une direction économique. On peut aider les autres, mais il n'y a pas d'initiatives sur des projets humanitaires ou culturels. Ce n'est pas notre travail. »

Au contraire, nos interlocuteurs en services déconcentrés minorent cet objectif, et se distancient de ce qu'ils considèrent comme *« une approche de vente de prestations d'études et de repérage économique »* :

« Notre jumelage est vraiment basé sur l'échange. Je ne crois qu'on soit là bas pour défendre les intérêts de la France. Si ça peut permettre de favoriser des contrats pourquoi pas, mais on n'est pas du tout organisé dans cet objectif, on ne travaille pas en réseau. »

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

Nous avons vu plus haut, lors de la description du fonctionnement des binômes, qu'un certain nombre d'actions avaient pu être engagées, sur le détail desquelles ne nous reviendrons pas. En terme plus global, les apports de la coopération déconcentrée pour directions marocaines jumelées, sont, telles qu'énoncées par les acteurs français :

◆ **Un apport méthodologique** : méthodologie d'élaboration d'un plan de formation, méthodologie d'étude de schémas d'assainissement pour les collectivités locales, guide d'entretien routier, etc. Toutefois, ces méthodologies ne sont pertinentes que si elles font l'objet d'une réappropriation de la part des services marocains :

« On peut leur donner de la méthodologie mais en tenant compte de leur contexte et en les poussant à réfléchir sur la façon dont ils pourraient faire et s'organiser. »

◆ **Un transfert d'outils**, informatiques notamment.

◆ **Une aide à la réalisation de supports de communication interne** :

« On a fait de l'aide à la création de leur journal interne, c'est à dire mise en page, PAO, on a fait une page commune avec les deux logos. C'est basique mais ça a bien marché. »

◆ **Une aide à la mise en application** : proche de l'aide méthodologique, il s'agit d'aider les services marocains à mettre en pratique un certain nombre de démarches, notamment dans les domaines qui nécessitent une coordination : sous-traitance aux entreprises privées, surveillance des travaux, coordination de corps d'état, etc.

◆ **Une sensibilisation à une démarche de prestataires de services plus que de maîtres d'œuvre** : il s'agit par exemple « d'apporter la notion d'usager » dans le domaine des routes, ou encore d'apporter la notion « d'analyse des besoins » dans le domaine des constructions publiques pour les collectivités.

◆ **Un appui au mouvement de déconcentration et de modernisation** :

« Dans leur modernisation, on leur apporte une légitimité dans leurs actions vis-à-vis de leur direction centrale. On constate que cette aide est positive pour eux, car ils ont une faible marge de manœuvre ».

La coopération déconcentrée sert effectivement aux DPE/DRE de légitimation de leurs actions en faveur d'une plus grande autonomie. Ainsi, nous avons vu par exemple que la coopération de la DRE de Meknès avec la DDE 66 lui a permis de crédibiliser son projet en matière de plan d'informatisation, et qu'elle espère obtenir du niveau central des budgets pour réaliser ces investissements. De même, la coopération a permis d'appuyer les démarches de la DRE de Meknès en faveur d'une déconcentration de la formation au niveau régional, et de la création d'un centre de formation interrégional.

♦ **Une plus grande autonomie des acteurs au sein de leur DPE/DRE** : Dans certains cas, la venue en mission en France est un moyen pour les agents marocains d'améliorer leur position au sein de leur structure à leur retour. Se confronter à un autre modèle de prise de responsabilité, plus partagée, conduit ainsi certains agents à développer de nouvelles initiatives ou de nouveaux modes de management à leur retour dans leur service :

« Dans la mission marocaine, il y avait un cadre B technique qui avait trois agents à gérer. Les chefs de cellule d'encadrement intermédiaire ici étaient sidérés par son absence de marge de manœuvre. Depuis son retour, d'après le directeur, il est monté en puissance. »

B. LES DIFFICULTES RENCONTREES ET LES LIMITES DE LA COOPERATION DECONCENTREE

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.

1. Les difficultés liées à la gestion de la convention

♦ **Des lourdeurs dans les procédures d'organisation des missions**

Pour les acteurs chargés de gérer la convention au sein des services déconcentrés, les démarches à effectuer pour organiser les visites de leurs homologues marocains peuvent paraître lourdes et fastidieuses. Ainsi un de nos interlocuteurs nous fait part de blocages **faute d'avoir informé l'Ambassade** de la venue de la délégation marocaine sur le territoire français dans les délais requis. Toutefois, ce genre de difficultés semble s'estomper après une période de « rodage » des procédures administratives à suivre :

« Il y a eu quelques loupés au début par négligence de ma part. On a eu des problèmes avec l'Ambassade de France avec les visas parce ce que je ne les prévenais pas assez tôt. »

Le service du SCSC de l'Ambassade souligne effectivement la nécessité d'être informé de façon systématique de la programmation des missions, et ceci pour deux raisons : d'une part l'obtention de visas pour les membres de la délégation marocaine suppose un délai pour la réalisation des démarches administratives ; d'autre part, il est nécessaire pour le

service d'être informé de la présence de délégations officielles françaises sur le territoire marocain, et ceci avant que les partenaires marocains en soient informés. Enfin, il paraît légitime qu'il soit informé de l'état d'avancement de la coopération déconcentrée, étant un des bailleurs de fonds.

◆ **Un manque de souplesse dans l'organisation de missions**

Une autre difficulté dans la gestion des missions provient du caractère encore fortement centralisé du processus de décision au sein du ministère marocain, qui laisse peu de souplesse pour **l'organisation des séjours et l'achat de billets d'avion**. Certains de nos interlocuteurs français estiment effectivement qu'en matière de billetterie, « *c'est Rabat qui tient tout* ». Ainsi, même si ce sont les DRE/DPE qui « *tiennent les cordons de la bourse* », le souci de contrôle du budget de l'administration centrale, dans le cadre du jumelage, a parfois bloqué le départ de missions marocaines, comme celle de la DRE de Meknès initialement prévue pour juin 98, et qui a été reportée à septembre.

◆ **Un manque de souplesse dans la gestion des indemnités de séjour**

Un manque de souplesse caractérisait également jusqu'il y a peu de temps la gestion des indemnités de séjour des acteurs en visite dans le pays partenaire. A l'origine, les délégations française et marocaine ne fonctionnaient pas sur les mêmes règles, les Français étant entièrement pris en charge financièrement par leurs hôtes, alors que les Marocains recevaient des per diem pour se loger. Cette situation était à l'origine de complications, les membres des délégations marocaines souhaitant économiser au maximum leurs indemnités. Toutefois aujourd'hui, la situation semble **en voie de simplification**, par la prise en charge par la partie française des frais de séjour des homologues marocains :

« Cette année, il y a eu plus de souplesse et de flexibilité dans la gestion. Avant, les Marocains recevaient des indemnités et étaient censés se loger avec cet argent. Ils essayaient de gratter au maximum pour garder l'argent, car cela représentait pour eux une prime importante. Maintenant, on leur paie l'hôtel, et eux gardent la prime. Chez eux, ils ont pris tout en charge. Ils voulaient que ça se passe comme ça ici, et on y vient. »

◆ **Des règles d'organisation des missions trop rigides**

Enfin, une autre rigidité, mais qui elle aussi a évolué, **concernait l'organisation des missions**, laquelle imposait un intervalle de six mois entre deux missions, fixait un nombre maximum de cinq personnes par mission, sur une durée maximum de quatre à cinq jours.

Aujourd'hui, les services déconcentrés ont obtenu 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.

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

◆ Un processus de décentralisation qui n'est pas encore stabilisé

Une première limite, soulignée par un directeur participant à l'animation de groupe, réside dans le fait que la position des institutions politiques n'est pas clairement définie; et ce contexte instable et imprécis touche par conséquent le projet de coopération. Notre interlocuteur explique ainsi que depuis le début du jumelage, le découpage politique des arrondissements électoraux a été révisé trois fois. Ces changements de limites géographiques impliquent directement la DPE avec laquelle la DDE est jumelée :

« Au niveau des découpages, il se passe des choses bizarres. Ça fait trois fois que les limites géographiques au niveau des arrondissements électoraux ont changé en deux ans de jumelage. La DPE est touchée directement. C'est un élément à prendre en compte. Je ne vois pas comment traiter la déconcentration alors qu'il y a un veto sur la décentralisation. »

◆ Une organisation du ministère marocain encore fortement centralisée

L'organisation du ministère de l'Équipement marocain est perçue par les partenaires français comme étant encore très centralisée. Nos interlocuteurs considèrent que c'est « *un système hiérarchique très pesant* », qui représente une limite à la coopération dans la mesure où c'est une **limite pour les services extérieurs marocains à la déconcentration** des actions. D'après un de nos interlocuteurs, la déconcentration est à la fois souhaitée et crainte :

« Ils (les acteurs au niveau central) souhaitent cette déconcentration mais ils la craignent. Ils l'espèrent intellectuellement mais il y a une frilosité énorme de perte de pouvoir. »

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 :

« Ils fonctionnent comme nous il y a 25 ans. (Aujourd'hui en France) au niveau central, on a une politique d'informatisation mais les directeurs sont responsables de leur informatisation au niveau local. Au Maroc, ils n'en sont pas là : (les services centraux) ce sont des acheteurs de matériel informatique, (... mais) il y a pas mal de pertes en ligne, c'est-à-dire que tous les ordinateurs ne sont pas là où ils devraient être. Il n'y a pas de coordination ; une année, ils achètent un Mac et l'autre année, ils prennent un PC. »

Aujourd'hui, les DPE/DRE souhaitent développer des démarches autonomes en matière de plan d'informatisation ou de plan de formation, et la coopération déconcentrée les aide en cela en leur apportant des appuis méthodologiques. Mais ces démarches sont souvent bloquées du fait de la centralisation des décisions, financières notamment, qui perdure. Néanmoins, depuis l'origine de la coopération déconcentrée, des évolutions se font sentir, comme nous l'avons vu plus haut.

◆ **Un manque de moyens matériels qui touchent les DPE/DRE**

Le contexte d'action des DPE/DRE est marqué par d'importantes pénuries en moyens financiers et matériels.

Le manque de moyens touche tous les domaines d'activités des services extérieurs, et notamment :

- **le parc de véhicules**

Certains de nos interlocuteurs français soulignent par exemple la difficulté de leurs homologues marocains à disposer de pièces détachées pour entretenir leurs véhicules, ce qui les conduit à gérer leur parc selon une politique de préservation plutôt que d'optimisation :

« Leur politique d'utilisation du matériel est étrange car ils utilisent au minimum leur matériel par peur de l'esquinter. »

- **les moyens de communication**

Toutes les personnes rencontrées en France s'accordent à reconnaître la faiblesse des moyens de communication dont disposent leurs homologues marocains :

« Mon homologue n'a pas le téléphone ; ils n'ont pas l'accès libre à l'international. »

« Pour nous téléphoner, le directeur provincial va dans une cabine téléphonique. Ce n'est pas simple, c'est la débrouille. Ils ont accès à l'international par le fax mais il faut qu'ils détournent les trucs. »

Certains interlocuteurs espèrent que la mise en place d'Internet prévue pour tous les services facilitera les échanges entre les partenaires. Certains binômes ont déjà réussi à mettre en place une communication par e-mail, mais des problèmes de crédits ont entraîné la coupure de la liaison :

« En Gironde, ils ont eu Internet, mais ils ont un problème de crédit et on leur a coupé le site qu'on avait mis en place et inauguré en grande pompe en mars dernier. Ils ont l'adresse... »

D'autres interlocuteurs s'avèrent toutefois plus réservés, dans la mesure où ils estiment que cette absence de communication n'est pas tant liée à un problème de moyens de communication qu'à des limites organisationnelles sur lesquelles nous reviendrons.

◆ **Une organisation des services extérieurs marocains hiérarchique, et une difficulté à faire « descendre » les actions**

Certains de nos interlocuteurs parmi les directeurs ont été frappés par le **caractère hiérarchique de l'organisation interne** des services extérieurs marocains :

« Ça (Ce qui m'a frappé), c'est le côté hiérarchique des choses. Le patron de droit divin c'est terminé chez nous. On a l'habitude des conflits, des négociations. Chez eux, ils ont le sentiment que le patron est une figure importante. »¹⁷

L'organisation fortement hiérarchisée s'accompagne d'une **difficulté à déléguer**, et à faire « descendre » les actions de coopération jusqu'au niveau d'exécution :

« On a du mal à rencontrer d'autres personnes que celles de l'encadrement. On n'a pas pu discuter avec les gens de la base; il y a une volonté de rester au niveau de la haute hiérarchie. »

« Il faudrait pouvoir associer des subdivisionnaires pour redescendre dans la hiérarchie. C'est plus un problème au Maroc où on a du mal à toucher les gens de

¹⁷ C'est d'ailleurs sur cet aspect que notre interlocuteur imagine que la coopération franco-marocaine peut être pertinente : *« On peut leur amener la prise en compte des hommes, du terrain, des résistances au changement. Entre directeurs (en France), on se dit "attention, les choses ne se passent pas aussi simplement, il ne suffit pas d'imposer, il faut faire de la pédagogie. Il faut que les gens soient partants". C'est le domaine du management de terrain en prise avec la réalité humaine qu'on peut leur apporter; qu'ils se dépouillent de leur hiérarchie. »*

terrain. Il faudrait faire des binômes au niveau des gens qui s'en occupent réellement (des actions). »

De leur côté, les services déconcentrés français essaient d'ouvrir la composition des délégations aux techniciens, mais l'inverse est plus difficile à mettre en place. Certains ont toutefois réussi au cours de leur mission à **décloisonner un peu la structure** en entrant en contact avec des agents, comme ce responsable de la formation qui a organisé des réunions de travail au sein des services de la DPE. Il dit avoir atteint ses objectifs de mission, sa rencontre avec des acteurs de la base ayant permis de descendre dans la hiérarchie et ayant favorisé le décloisonnement. Son supérieur commente ses actions :

« Je pense que le projet est descendu un peu plus profondément même s'il n'a pas eu le temps de rentrer en contact avec des techniciens. Il faut poursuivre la démarche de remonter par le métier. »

Concrètement, les **modalités d'accès au terrain apparaissent longues et difficiles** aux acteurs français :

« Pour les intervenants de la DDE (...), le problème est de rentrer dans les services et de voir comment ils vivent, quels moyens ils ont pour les aider là où ils en ont le plus besoin. »

Le faible degré de délégation, et le caractère hiérarchique marqué de l'organisation des DRE/DPE **entravent les possibilités pour les agents français d'entrer en communication avec leurs homologues marocains**. Ainsi selon certains de nos interlocuteurs, l'absence de moyens matériels de communication n'est pas seule responsable de la difficulté qu'ils rencontrent à communiquer avec leurs partenaires. Le déficit en moyens de communication n'est pas le seul frein au développement des échanges, la structure hiérarchique forte et le faible degré de délégation en sont d'autres, également importants :

« On a des difficultés à communiquer qui dépassent les problèmes de réseaux. Toutes les communications doivent passer par le directeur, j'ai laissé pas mal de messages sur Internet et je n'ai pas eu de réponses. C'est aussi un problème de gens je pense. Le chef de service, avant de téléphoner, j'ai plus que l'impression qu'il doit demander l'autorisation à son directeur. (Celui-ci) a des difficultés à mettre en relation directe les porteurs d'action. »

« Eux doivent lever le petit doigt avant de faire, ils doivent avoir un accord préalable. C'est un autre monde. »

« L'administration est hiérarchisée et autoritaire. Moi je peux prendre mon téléphone mais j'ai senti que ce n'était pas possible chez eux. »

L'organisation interne des services extérieurs marocains, interroge d'ailleurs la pertinence d'un certain nombre de méthodes d'analyse des besoins développées dans les services déconcentrés français, fondées sur un recueil d'information auprès des individus, et qui postulent la relative liberté d'expression de ceux-ci. Un interviewé souligne les limites de l'application de la méthode d'élaboration d'un plan de formation fondée sur le recensement des besoins à partir de l'interview des agents :

« L'application de la méthode est la plus grosse difficulté. Le fond de la méthode est facilement transposable (l'analyse des besoins en compétences, le croisement des valeurs, la programmation, le montage des actions). Mais il faut sans cesse s'adapter au contexte culturel. (...) Par exemple, la pratique de l'interview passe facilement chez nous mais là bas la hiérarchie est très monolithique et un agent n'a pas la même liberté de s'exprimer. La remontée d'informations est plus difficile. Il faut un questionnaire plus qu'une interview. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas faire d'interviews, mais c'est un contexte à prendre en compte. »

◆ **Une absence d'encadrement intermédiaire**

La difficulté à faire « descendre » les actions est à mettre en lien selon nos interlocuteurs avec **une faible représentation de la catégorie d'acteurs intermédiaires marocains**. La rencontre des deux systèmes organisationnels français et marocain permet d'identifier dans les services marocains deux catégories d'acteurs, l'encadrement supérieur, avec lequel les acteurs français sont en contact, et la base. L'encadrement intermédiaire français ne trouve pas de correspondants 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**. Si ce point a été abordé par les acteurs des deux binômes, il est confirmé plus largement par ceux participant à la réunion de groupe :

« Il y a un encadrement supérieur et après il y a les troupes, sans notion péjorative; et entre les deux pas grand chose. Il n'y a pas d'intermédiaire pour appuyer les porteurs d'actions qui permettraient de travailler en direct avec nos chefs de cellule. »

« Le dialogue est excellent avec les supérieurs puis ça ne redescend pas parce qu'il y a un manque d'encadrement intermédiaire pour avoir une accroche et déboucher sur des résultats concrets. »

Ce manque d'encadrement intermédiaire explique notamment pourquoi, dans les actions de coopération, le **domaine de la formation professionnelle est stratégique** :

« (Les formations professionnelles) à terme, c'est un domaine important pour eux. Il y a un directeur et trois ou quatre chefs de service. Et après il y a un grand fossé. Il manque un niveau ingénieur, un niveau cadre moyen. C'est un encadrement intermédiaire essentiel. Ils vont avoir besoin de combler ce trou par la formation professionnelle. »

◆ **Des contraintes liées à la spécificité du système d'action marocain, qui conduisent les DPE/DRE à ne pas avoir les mêmes stratégies de positionnement et de développement que leurs homologues françaises.**

Plusieurs des acteurs français rencontrés font état **d'un décalage entre les préoccupations de leurs partenaires marocains et les leurs**. Ce décalage a pu être repéré dans plusieurs domaines d'action, et spécifiquement dans le positionnement des services extérieurs marocains vis-à-vis des collectivités locales.

En matière de **conseil en amont aux collectivités locales**, il semble que l'attitude que souhaitent prendre les DRE/DPE soit différente de celle des DDE françaises aujourd'hui, et qu'elle soit d'ailleurs plus proche de la position que ces dernières défendaient il y a une ou deux décennies, du fait du contexte spécifique dans lequel elles agissent :

« L'état des lieux des collectivités locales est différent d'ici. Ils ont plus besoin de maîtres d'œuvre que de conseil. Ils ont besoin de gens pour réaliser. On doit leur montrer qu'il y a une phase d'approche des besoins des collectivités locales qu'ils ne peuvent pas court-circuiter. Il faut comprendre les besoins des communes. »

Ce décalage entre une position de conseil et une position de maîtrise d'œuvre peut d'ailleurs placer les acteurs français dans une situation qu'ils ressentent comme ambiguë :

« On a senti une dualité entre le fait de proposer une assistance de notre part et le fait de pouvoir proposer une prestation de maîtrise d'œuvre qu'ils pourraient se faire payer. (...). Ils nous ont mis dans une relation avec le Maire qui peut laisser entendre qu'on pourrait travailler directement avec lui. »

La même difficulté touche le **conseil aux collectivités locales en matière d'assainissement** : au sein de la délégation marocaine venue à la DDE de Dordogne, s'il a été relativement facile pour les acteurs français de faire comprendre au Chef de l'Eau marocain la nécessité d'étudier le système de distribution d'eau d'une collectivité avant

d'envisager la construction d'une station d'épuration, le message semble avoir été beaucoup plus difficile à faire passer auprès du Chef des Constructions :

« On a eu du mal à leur faire comprendre que ce n'était pas possible de construire une station d'épuration. Le chef de l'eau m'a aidé dans mon argumentation, car il voyait avant tout la qualité de l'eau, le problème des nappes, les risques sanitaires. On sentait que ça lui parlait. Mais son collègue voulait absolument construire sa station, c'est un chef de construction. Il travaille pour l'Etat, il a une conduite à tenir et les problèmes financiers ne sont pas son problème. L'enjeu est de se placer au niveau des collectivités locales. »

Dans ce contexte, il est parfois difficile pour les acteurs français de faire passer leur message, et ce décalage dans les préoccupations leur laissent parfois **l'impression de ne pas être compris** :

« (Pour la DPE) faire une station d'épuration, c'est placer la barre au dessus, c'est être moderne.(...) Nous on voudrait leur faire passer le message sans les froisser. On voudrait leur faire éviter les erreurs qu'on a faites. (En France), la loi sur l'eau a remis en évidence l'intérêt de l'assainissement individuel en campagne. »

« On croit parfois être compris mais on n'est pas compris. (Lors de la mission des partenaires marocains en France) on a voulu faire passer un message, pour qu'ils analysent les besoins des collectivités. Et quand on est allé là-bas, c'était à nouveau la même chose sur le tapis. Ils avaient encore cette idée de vendre une station d'épuration. J'ai passé tout mon temps à leur expliquer que ce n'était pas possible. ».

Les difficultés de compréhension peuvent relever aussi de décalages « culturels » dans les réalités juridiques et organisationnelles que connaissent chacune des deux parties, qui conduisent par exemple les acteurs à ne pas avoir la même conception de la notion de responsabilité :

« On peut se parler sans se comprendre vraiment. Par exemple, la culture responsabilité. S'il y a un trou en France, on peut se faire mettre en examen par un juge. Alors que chez eux, la responsabilité du fonctionnaire n'existe pas. Ce n'est pas le même contexte juridique et culturel. »

Néanmoins, **les partenaires français tentent d'orienter leurs apports en fonction de ce qu'ils perçoivent comme étant prioritaire pour leurs homologues marocains**. Nous avons vu par exemple que le thème du management que la DPE de Settat voulait développer a été freiné par la DDE de Dordogne, au profit d'un recentrage « *sur du*

concret, sur des actions techniques sur lesquelles ils peuvent mettre en œuvre ». Il peut arriver également que les partenaires français tempèrent des demandes marocaines que le contexte matériel empêche de satisfaire. La formation en PAO que les membres d'une DPE ont demandé en est une illustration : il n'était pas envisageable de mettre au point une formation sans l'acquisition préalable d'un matériel adéquat.

De même, sur le thème du partenariat avec les collectivités locales, nos interlocuteurs en DDE de Dordogne ne sont pas sûrs de répondre aux attentes de leurs homologues marocains, mais préfèrent **tenter de faire passer leur message** :

« On n'est pas certains de répondre à leurs attentes. Eux veulent se positionner rapidement, pour montrer qu'ils font quelque chose, alors que nous, on veut discuter avec les élus, identifier leurs besoins. On veut faire participer le Maire. Ce n'est pas tellement en phase avec leurs attentes, mais tant pis si on les viole un peu. On essaie de les emmener un peu vers où on veut. »

3. Les limites pour les directions françaises jumelées

◆ Un échec de la tentative de contact avec la communauté marocaine en France

Une première limite est évoquée par un participant à la réunion de groupe, c'est l'échec de la mise en contact entre les membres des délégations marocaines et la communauté marocaine installée dans le département français :

« (Ce qui est inquiétant dans la coopération déconcentrée... ?) Il y a le cas de la Lozère où ça n'a rien amené à la forte communauté marocaine (400 personnes) de Taza qui est historiquement implantée en Lozère. Quand les Marocains viennent, ils ne vont pas les voir. On n'a pas réussi à réunir les deux et ça, c'est inquiétant. C'était un des objectifs de départ et il n'y a aucun contact. On est dans le champ du politique; il y a un veto politique du côté marocain. »

◆ Des réactions syndicales d'opposition à la coopération déconcentrée

Dans une des DDE qui connaît une forte syndicalisation (CGT pour l'exploitation et FO pour le personnel de bureau), les syndicats émettent des critiques quant à l'affectation de budgets à la coopération déconcentrée, dans un contexte général de restriction budgétaire en France :

« Les syndicats critiquent et disent qu'on ferait mieux de gérer la DDE plutôt que d'aller au Maroc. »

Ainsi, les représentants syndicaux ont un jour manifesté publiquement leur désaccord, au cours d'une réception qui réunissait les partenaires marocains et français, et remis une lettre de critiques à l'encontre du régime politique marocain, frôlant ainsi l'incident diplomatique :

« J'avais organisé un pot de départ et y avais invité les organisations syndicales. Elles ont remis aux Marocains une lettre qui disaient leur désaccord avec le gouvernement. »

◆ **Des réactions négatives des agents en interne**

En interne, certains directeurs ou certains subdivisionnaires ont eu à faire face à des réactions réservées vis-à-vis de la coopération, voire critiques, de la part de leurs agents :

« On a des réactions mitigées de la part du personnel vis-à-vis des gens différents, du racisme. C'est une génération marquée par la guerre d'Algérie, il y a eu beaucoup de rapatriés Pieds noirs dans la région, et à un moment donné des emplois étaient réservés aux Pieds noirs. C'est un cocktail explosif. »

◆ **Une absence d'avancée des projets dans les périodes intermissions**

Les missions, nous l'avons vu, sont vécues par les acteurs français comme des moments forts. Mais entre chacune d'elles, les temps d'intermissions sont des temps morts, flottants, « aléatoires ». Certains de nos interlocuteurs parlent même de « rupture » :

« On a essayé d'avoir des contacts avec eux. On a eu le sentiment qu'il y avait eu une rupture, une fois qu'on tourne le dos c'est fini. »

Ainsi, tout se passe comme si la relation franco-marocaine ne trouvait matière que dans le temps précis des échanges, sans parvenir à perdurer ensuite. Nos interlocuteurs justifient ce fait par le retour de chacune des parties à ses activités quotidiennes, lesquelles laissent peu de temps disponible. Toutefois, la plupart de nos interlocuteurs français manifestent le désir de garder le contact avec leur homologues marocains. Certains ont d'ailleurs essayé de relancer la communication au travers d'échanges de courriers, d'envois de fax. D'autres ont envoyé des documents, mais sans succès :

« On a échangé des numéros de fax avec des subdivisionnaires, on a envoyé des propositions et derrière ça, rien. Ça fait six mois. On n'a pas insisté. »

L'absence d'avancée des projets entre les missions laisse les acteurs français impliqués dans « *un état de circonspection* ». Elle est une **source de frustration**, car les partenaires français semblent s'être engagés dans leur mission au Maroc avec un certain enthousiasme. Tout se passe comme s'ils se « prenaient au jeu », ce qui explique que la mise en suspens de l'action à leur retour les déçoit, et certains vont jusqu'à se remettre en cause :

« J'attendais un retour mais je n'ai pas eu de contacts depuis ma mission. Je suis déçu parce que ils ne sont pas allés plus loin. Ils estiment être suffisamment en avance par rapport aux autres provinces. (...) J'étais convaincu qu'ils allaient enchaîner. S'ils ne le font pas c'est que j'ai un loupé quelque part, c'est à moi de me remettre en cause. »

Malgré sa déception, cet agent exprime une certaine réticence à insister :

« Il faut avoir un suivi, mais qui ne fait pas contrôle, c'est ça le problème. (...) Je n'ose pas rappeler mais il va falloir le faire. Il y a une mission prévue en novembre. »

De même, l'envoi de méthodologies ou d'outils par les agents français ne fait pas l'objet en retour d'une information quant à l'utilisation de ceux-ci dans le service extérieur marocain, ce qui laisse nos interlocuteurs dans l'expectative et **dans l'incertitude quant à l'utilité de leur action** :

« Je leur ai donné des utilitaires pour Autocad mais je n'ai pas de retour depuis. »

Face à la difficulté d'instaurer une interaction, certains de nos interviewés en arrivent à se dire que ce n'est plus de leur ressort : « *Ce n'est plus mon problème* » déclare l'un d'eux.

Lorsqu'il y a effectivement un retour, il peut n'en être pas moins source de déception pour les partenaires français, de par le temps qu'il met à leur parvenir, et de par la pauvreté de son contenu :

« Leur rapport est arrivé tard (4 à 5 mois après la mission). On leur réclamait, alors ils ont sorti quelque chose. Je suis déçu parce qu'ils se sont contentés de raconter leur emploi du temps d'ici et d'agrafer tous les documents qu'on leur avait laissés. Il n'y a aucune analyse critique, aucune adaptation par rapport à leur problème; sans plus de choses qu'une description de leur mission. »

◆ **Une difficulté à concrétiser les projets en actions opérationnelles**

La difficulté à maintenir des interactions entre les étapes des missions va de pair avec une difficulté à concrétiser les projets élaborés. Ainsi, nos 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* », ce qui peut être susceptible « *d'inquiéter les responsables du Ministère qui peuvent se dire " qu'est-ce que ça produit en définitive ?" »*.

Certains interviewés soulignent combien la source de cette difficulté est complexe à identifier :

« On ne sait pas s'il y a une absence d'intérêts communs ou si on a du mal à les percevoir. Sur un projet, on ne sait pas si ce sont les Marocains qui sont en retrait ou si c'est nous, ou encore si c'est le projet qui est difficile à construire. »

D'après certains de nos interlocuteurs, 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 :

« L'organisation, ils en parlent beaucoup, mais ils ne font pas ce qu'il faut pour être efficace et mettre en chantier. »

« Entre les interactions affichées et leur capacité de faire, il y a une marge importante. Ça tient à des processus culturels. Ils adorent le verbe, ils sont intelligents et brillants mais sont moins intéressés par la réalisation concrète. Et probablement aussi parce que les conditions de réalisation chez eux sont limitées. Entre ce qu'ils ont envie de faire et ce qu'ils font, il y a un décalage. L'environnement dans lequel ils travaillent est très dur. »

Certains champs comme celui du management seraient spécifiquement des lieux où il est difficile de faire « descendre les actions » après les discours du niveau central :

« Dans le domaine du management, de la gestion, de la formation; on a des échanges franco-marocain au niveau central; ensuite il y a la grand-messe. Mais ça s'arrête à ce niveau là. Ça ne descend pas, ça ne se concrétise pas. »

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 :

« On ne sait pas comment faire pour faire avancer les choses, pour concrétiser les idées émises. On ne sait pas ce qu'il faut faire et comment s'y prendre. »

Toutefois, certains acteurs estiment que cette tendance à rester au niveau du discours n'est pas toujours propre uniquement aux services marocains, et qu'il est intéressant justement dans la coopération d'essayer d'organiser un système d'action « remontant » des services déconcentrés à l'administration centrale :

« (Que les projets s'arrêtent au niveau du discours central) C'est une carence, une difficulté, mais c'est aussi une chance. Nous-mêmes avons du mal à concrétiser; eux ont encore plus de mal parce qu'ils ont un système centralisé. Au niveau central, les chefs de service préfèrent croire que ça marche. La coopération décentralisée participe à ce jeu. Si on peut engager un système remontant c'est passionnant pour la coopération. »

D'autres acteurs français sont plus pessimistes. Se trouvant dans une situation bloquée, et considérant qu'à ce jour ils n'ont eu aucun retour positif de leurs partenaires, ils envisagent d'arrêter leur action : *« Je ne vois pas l'intérêt de continuer si ça n'aboutit pas »*.

◆ **Une difficulté de réappropriation des apports des partenaires français**

La lenteur de l'avancement des projets entre les missions, la difficulté à concrétiser les objectifs dans des actions opérationnelles, conduisent plusieurs de nos interlocuteurs français à penser que leurs partenaires marocains *« attendent que les Français fassent à leur place »* :

« J'ai le sentiment que nos amis marocains n'ont pas compris qu'on n'est pas là pour faire leur boulot. On n'est pas là comme des coopérants payés pour faire leur boulot. On est là pour les conseiller et les aider. »

Les acteurs français sont en effet soucieux de rompre avec une attitude « colonialiste » : *« Je suis venu pour apporter mon expérience, et pas en pays conquis »*. Ils se refusent à faire de l'expertise en lieu et place des services marocains :

« Sur le thème du glissement de terrain, on a fait marche arrière, car ça prenait des proportions telles que ça devenait de l'expertise. »

Selon certains de nos interlocuteurs, il est nécessaire de réfléchir à cette question de réappropriation au moment de la définition des actions, certains domaines (les plus « culturels ») étant moins facilement « réappropriables » que d'autres :

« Ça me paraît un peu redoutable de faire des actions sur la gestion et le management. Ils en ont besoin mais il faudrait que ce soit à la sauce marocaine. Sur

la gestion et le management, je crois que c'est un domaine où les transferts ne sont pas possibles. C'est illusoire de vouloir faire du compagnonnage sur ces questions là. Par contre, je ne suis pas d'accord sur le fait de ne rien faire dans ce domaine. Je pense que la confrontation d'idées, avec un écart de culture assez fort, peut les aider à faire avancer les choses et peut nous faire un renvoi sur nos préoccupations. On pourrait être consultant en matière de management, leur donner un éclairage. Il y a des pistes possibles mais avec beaucoup de modestie. »

Cette difficulté de réappropriation par les partenaires marocains que les acteurs français perçoivent amène certains d'entre eux à penser que **la coopération est encore aujourd'hui « à sens unique »** :

« Aujourd'hui, on n'a pas échappé au jumelage à sens unique. Il y a des Français qui ont des compétences techniques et des Marocains qui écoutent et essaient de s'en inspirer. (...) En terme professionnel, ils ne peuvent pas nous apporter quelque chose sur le concret, si ce n'est la qualité de leur accueil. »

◆ **Le danger de plaquer des actions, ou de diagnostiquer des attentes à la place des acteurs marocains**

La difficulté des partenaires marocains à s'approprier les apports français, et leur relative « passivité », engendrent également chez certains de nos interlocuteurs français la **crainte de transposer « des solutions clé en main »**, qui ne soient pas adaptées au terrain marocain. Certains soulignent la nécessité de « *s'en tenir à la philosophie de la méthode et ne pas chercher à appliquer ipso facto* ». Ils estiment en effet que les enseignements qu'ils ont tirés de leur expérience n'ont pas valeur de modèle de référence universel :

« Je n'ai pas la prétention de leur montrer comment il faut faire. Ce n'est pas un mode d'emploi, une recette à appliquer. J'ai la hantise qu'ils repiquent des choses de chez nous sans les penser. La reproductibilité des choses est un danger. »

« Tous les placages, au bout d'un certain temps, ça ne marche pas. Je crois que les organismes sociaux réagissent comme les corps, il y a des phénomènes de rejet vis-à-vis des greffes et que dans un pays étranger quand on ramène quelque chose de l'extérieur il y a des phénomènes de rejet de la même manière. Il y a des choses qui peuvent marcher de manière très ponctuelle, concrète, comme faire marcher un logiciel par exemple, mais le champ de ce qui peut-être efficace me paraît limité. »

Dans le même sens, des acteurs français craignent d'avoir projeté leur propre système de références, et d'avoir **diagnostiqué les attentes des agents marocains à leur place** :

« Dans le cas de la formation, c'est difficile car c'est centralisé, et on a peut-être fait l'erreur de diagnostiquer les attentes à leur place. Manifestement, je crois qu'on a fait cette erreur. »

« Je me pose la question de savoir si je n'ai pas été trop loin. On a parlé pendant une semaine de formation, c'était peut-être un peu lourd pour eux. Ils ont eu l'impression d'avoir donné en formation pour une année. Peut-être que ça a été trop rapide. Peut-être qu'il aurait mieux fallu une formation de deux jours, et les laisser cogiter et puis revenir après. »

Toutefois, les acteurs français ont également fait **l'apprentissage d'actions plus modestes** :

« C'est intéressant, ils sont dans la même position que nous il y a trente ans. Il faut être plus modeste et ne pas vouloir diagnostiquer leurs attentes à leur place. Les actions doivent être adaptées au terrain. Par exemple, à Tétouan, ils sont en train de mettre en place une compétence en matière d'ouvrage d'art, ils sont intéressés et on va pouvoir mettre en place un vrai jumelage et un accompagnement de ce petit projet. »

4. Une coopération déconcentrée qui s'inscrit dans le long terme

◆ La coopération déconcentrée doit garder des objectifs limités

Pour conclure cette analyse des limites à la coopération déconcentrée du point de vue français, soulignons que pour tempérer le bilan réservé quant aux actions concrètes réalisées, plusieurs de nos interlocuteurs insistent sur la nécessité de **ne pas avoir d'attentes démesurées par rapport à la coopération**. Ils rappellent tout d'abord que le jumelage est une activité marginale dans l'activité d'une DDE et qui se doit de le rester :

« Ce n'est pas le boulot des DDE de faire de la coopération, il faut que ça reste relativement petit. »

Ils soulignent également l'importance de **laisser le temps aux interactions de se nouer** :

« Il y a peu de diffusion, rien ne se passe entre les missions, mais pourquoi donner une connotation négative à ça ? C'est une notion de temps, 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** :

« Au départ j'avais un souci d'équilibre mais aujourd'hui je l'ai évacué. C'est déséquilibré sur les actions mais ce n'est pas pour autant qu'il n'y a pas d'échanges. Il y a un feedback, on se pose des questions qu'on ne se serait pas posées. C'est éclairant. (...) Ils ont une autre gestion du temps, une approche méthodologique différente; il ne faut pas chercher un équilibre à tout prix. »

La coopération déconcentrée s'inscrit donc forcément **dans le long terme**, et engendre des avancées réelles, mais dont on ne peut pas attendre qu'elles soient « révolutionnaires » :

« On est au début de quelque chose. On est parti pour cinq, dix ans. (...) J'y crois mais il va falloir beaucoup de temps. Il ne faut pas se décourager. (...) Trois ans c'est ridicule. On ne peut rien faire en trois ans. Il ne faut pas être trop pressé, il faut y croire, prendre son temps. »

« C'est un travail entre gens qui font le même métier, c'est une forme de compagnonnage. Mais il ne faut pas se faire d'illusion immédiate sur ce genre de démarche. C'est un peu l'efficacité de la machine à vapeur. »

Certains croient davantage au changement par agrégation de petites actions, que par un processus qui révolutionne le quotidien :

« On fait progresser concrètement les services, toute proportion gardée. C'est une juxtaposition de petites choses qui fait avancer les choses. Cela correspond à ma philosophie en général; pleins de petits feux et un jour ça prend si on a gardé une grande détermination. »

Ainsi selon ces interviewés, **la durée de trois ans** fixée pour la convention de jumelage est considérée comme **beaucoup 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 :

« La durée de trois ans c'est une conception managériale à la française. »

Même si tous les acteurs s'accordent sur le temps nécessaire à l'action, certains de nos interviewés notamment parmi les acteurs de l'administration centrale estiment néanmoins qu'il serait souhaitable que les DDE « se disciplinent » pour gérer les budgets avec une plus grande rigueur, et avec un souci plus fort d'efficience :

« Il faudrait serrer les boulons du dispositif en France pour une meilleure rigueur dans la gestion des budgets, des comptes rendus plus précis, des bilans plus concrets, rendre leur travail évaluable et leur faire comprendre qu'ils ont un rôle à jouer. »

Les cadres rencontrés sont toutefois pour la plupart conscients de la nécessité d'aboutir relativement rapidement à des résultats :

« L'hypothèse qu'en 99 ça s'arrête n'est pas totalement exclue. Si on veut que ça continue, et on veut que ça continue, il faut s'arranger pour qu'en 99 il y ait un minimum de résultats. »

◆ **Une évaluation de la coopération déconcentrée au service de l'action**

Enfin, soulignons qu'une partie des acteurs qui estiment qu'il faut laisser le temps aux choses de se faire **s'étonnent de la décision d'évaluer la coopération si peu de temps après son démarrage** :

« Je suis étonné que les institutions veulent aller tout de suite vers une évaluation. On ne pourra évaluer cette offre en terme de résultats que dans quatre ou cinq ans. »

D'autres acteurs ne partagent toutefois pas ce point de vue quant à la pertinence de décider d'une évaluation aujourd'hui. Ils estiment ainsi que l'évaluation leur permettra de **corriger ou de « réaxer » leurs actions** :

« L'intérêt de l'évaluation de la coopération est qu'elle va permettre de la réorienter, de la dynamiser. L'évaluation tombe après un an de choses concrètes. Elle va nous aider à corriger ce qui ne va pas. Parfois peut-être qu'on s'écoute mal, qu'on régite mal et on construit mal les actions. Il faut évaluer pour améliorer, pour réaxer. »

« Si les services se mettent à réfléchir sur les critères d'évaluation, ils seront plus conscients de ce qu'ils cherchent (à travers leur action). »

« Selon moi, l'évaluation n'arrive pas trop tôt. Elle va nous aider à décortiquer le système et à booster les équipes. »

L'évaluation doit permettre aussi d'élaborer un **diagnostic objectif** de l'état des lieux, qui conduise à **légitimer l'action des services** aux yeux des représentants des administrations centrales des deux ministères, et aux yeux du ministère des Affaires étrangères :

« Vis-à-vis des directions de la DAPF et de la DAEI, cela va nous aider à leur faire passer des messages neutres, objectifs et extérieurs. Ils appuient le principe, l'idée de la coopération mais on n'a pas de données, d'informations. Ça pourrait déclencher ça. »

« Il faut prendre l'évaluation comme un outil de management du projet. De cette façon, on montre notre bonne volonté et on fait pression sur les acteurs. (...)L'évaluation nous donne une légitimité vis-à-vis du ministère des Affaires étrangères, pour leur montrer qu'on ne prend pas les choses à la légère. La coopération est un cas unique et il faut leur montrer les points positifs. »

CHAPITRE IV

L'AVENIR DE LA COOPERATION DECONCENTREE FRANCO-MAROCAINE

Comme nous l'avons vu, l'évaluation de la coopération déconcentrée donne lieu à **un bilan partagé** tant du point de vue français que marocain.

D'une part, les données recueillies au cours de l'étude confirment l'intérêt et l'utilité de ce mode de coopération et permettent de mettre à jour :

- des incidences positives sur le processus de modernisation des directions marocaines ;
- des pratiques de compagnonnage et des échanges d'ordre technique ;
- une ouverture sur d'autres « manières de faire », une autre culture et une remise en question des systèmes individuels de référence ;
- un mode de valorisation des agents tant en termes personnel que professionnel.

D'autre part, force est de constater que :

- la phase de démarrage des échanges s'avère souvent longue, le processus de cadrage du partenariat rencontrant certaines difficultés liées à l'arrivée parfois récente des directeurs dans leurs fonctions et/ou à un processus de balayage relativement large des thèmes potentiels de coopération, avant leur révision et un recentrage ;

- cette première phase n'a pas toujours permis d'aboutir à l'identification d'un programme de travail pragmatique, même si les axes de coopération identifiés répondent toujours à des préoccupations réelles des DPE/DRE ;

- les échanges se heurtent à des problèmes de communication et les phases intermissions sont peu, voire pas exploitées ;

- les jumelages accompagnent et renforcent parfois le mouvement de modernisation des services extérieurs mais ne permettent pas en soi de le déclencher ; de plus, leurs incidences ne sont pas toujours immédiatement mesurables et ne concernent pas de manière identique l'ensemble des DPE/DRE.

Néanmoins, **l'ensemble des personnes rencontrées s'accordent à reconnaître l'intérêt de ce mode de coopération.** La coopération déconcentrée apparaît en effet porteuse de dynamiques de changement au niveau local même si son impact ne pourra être réellement évalué que sur du moyen terme. Ce nouveau positionnement répond au souci d'une forte majorité d'intervenants de voir la coopération franco-marocaine « *aller sur le terrain* » et ne pas se cantonner à des échanges impliquant uniquement les administrations centrales. Le décloisonnement des échanges est d'autant plus positif qu'il permet d'impliquer des personnels de niveau hiérarchique intermédiaire, ce qui a pu être le cas dans certaines directions où des techniciens ont participé à des missions de coopération.

En outre, le rapport « coût / bénéfices » est jugé, par une partie des interviewés marocains, intéressant, comme le souligne une des personnes rencontrées :

*« Et puis, il faut voir ce que ça coûte ! (Autour de 240 000 dirhams côté marocain)
Alors pourquoi arrêter ? »*

Ainsi, **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.**

I. 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.

1. Un pilotage entre refus d'ingérence et cadrage formel

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.

Plus précisément, le **pilotage** de la coopération déconcentrée est évoqué à travers les questions de processus **d'identification des axes** de coopération, de **modalités d'appropriation** des objectifs de la coopération déconcentrée par les membres des jumelages et de **suivi des activités** du jumelage.

a. Les attentes relatives à la phase de démarrage

Le premier axe de progrès proposé concerne en effet **les modalités d'identification des axes de coopération**. Un **mécanisme de coordination** est souhaité par une partie des interviewés pour différentes raisons.

La première raison invoquée est **le souhait d'unifier les démarches entre l'ensemble des programmes de coopération existants et l'ensemble des entités intervenant dans le même champ**. L'objectif est, du côté marocain, **d'optimiser et de ne pas diluer les échanges** en dupliquant des thèmes d'études sur lesquels interviendraient des directions et des services extérieurs sans concertation aucune. Une coordination de ce type présenterait en outre l'intérêt de **valider certaines orientations du central**, en croisant les besoins du « terrain » avec les perceptions que les directions centrales en ont :

« Il existe un besoin d'articulation entre le central et les services extérieurs. (...) Une problématique sur les ouvrages d'art, c'est une problématique normale pour le central mais c'est rassurant qu'au niveau local, elle puisse émerger : ça veut dire

que sur le terrain, ils en ont besoin. (...) Le jumelage correspond à une phase d'expression des besoins. »

Elle permettrait également de se prononcer sur la pertinence des thématiques retenues, en validant notamment certains choix de sujets techniques, ou en favorisant la synergie entre le processus de modernisation du ministère et les actions de coopération, notamment pour les actions relevant du management.

De même, **côté français**, cela permettrait aux différents acteurs intervenant au Maroc **d'échanger et de se coordonner** :

« (Si c'était à refaire) il faudrait essayer de travailler en réseau avec les administrations centrales dès le départ. La direction des routes ici (en France) a des actions qui peuvent rebondir sur les jumelages : c'est dommage, on découvre tout ça nous-mêmes. Ce qui est là comme des attentes aurait pu être organisé au départ. Dans toutes les directions du ministère, il y a un chargé de mission à l'international mais ils ne travaillent pas entre eux. Il faudrait qu'on sache ce que font les uns et les autres ; cette coordination n'est pas faite actuellement. »

« Il faut voir l'évaluation comme un instrument d'échange entre les acteurs du ministère. (...) Il y a une dizaine d'acteurs qui auraient besoin de se rencontrer, de connaître leurs champs d'intervention respectifs et de discuter de problématiques communes. »

« Une synergie entre DAEI, DDE et le ministre » est également évoquée notamment dans l'optique de **faciliter des actions de lobbying en faveur du Maroc**, au niveau européen :

« Si le Maroc veut décrocher des crédits d'infrastructure, l'Europe peut les aider mais il faut que ça passe par le ministériel pour que ça passe. »

De plus, **une partie des interviewés estimerait utile d'exploiter les éventuelles synergies entre directions marocaines jumelées. Ils proposent d'opérer des regroupements thématiques** afin d'éviter que des directions s'engagent trop fréquemment sur des axes de coopération similaires. Cela pourrait passer à la fois par des mécanismes de « travail en réseau » et par la « **spécialisation** » de certaines directions sur des thèmes d'intérêt général qui, une fois aboutis, donneraient lieu à une extension au niveau national des expériences conduites :

« Quand on regarde les axes de coopération, il y a une grande similarité. Pour l'avenir, il faudrait choisir deux ou trois thèmes précis par DPE et les spécialiser pour avoir une confrontation des expériences et avoir des échanges d'informations entre DPE. »

« Même avec la coordination des services centraux, il y a des DPE qui traitent le même sujet. Il faudrait nommer des groupes et spécialiser et se lancer sur deux ou trois actions coordonnées avec les autres directions jumelées. »

Une troisième raison de souhaiter une plus forte coordination répond à un **souci d'opérationnalité**. Certains souhaitent qu'un mode de régulation permette aux DPE/DRE de « **réduire leurs ambitions** » et d'attribuer au jumelage des objectifs réalistes, modestes, susceptibles d'aboutir dans un temps court : le jumelage ne doit pas se voir assigner des objectifs trop ambitieux que ce dispositif ne peut assumer. Une amorce d'orientation vers des axes concrets et pragmatiques a déjà été engagée et doit être confirmée, voire intensifiée :

« (En cas d'extension, il faut) être vigilant sur les axes de coopération, ne pas prendre des thèmes qui n'aboutiront pas. »

Dans cette optique, certains observent que le jumelage ne peut à lui seul permettre de réaliser des changements radicaux au sein des DPE, les acteurs locaux étant insérés dans des jeux de contraintes qui limitent de fait leurs marges de manœuvre :

« Le jumelage doit apporter quelque chose mais on ne doit pas en attendre des solutions pour tout. »

Ainsi, si des choix d'axes de coopération supposant **une évolution notable des comportements individuels** sont retenus, une partie des personnes interviewées estiment qu'il faut d'une part, **accepter d'évaluer** ces actions **sur du moyen**, voire du long **terme** et d'autre part, **prévoir un accompagnement de ces processus de changement**. Il s'agit principalement d'axes de coopération relevant du « management » ou de la « gestion des ressources humaines » qui semblent les plus délicats à faire aboutir, l'évolution des pratiques dans ces champs se heurtant notamment à des questions d'évolution de structure ou d'affectation de moyens.

b. Les attentes relatives au suivi des actions de coopération

Les attentes formulées expriment notamment, côté marocain, **un besoin d'animation de la coopération déconcentrée** afin d'atténuer une partie des difficultés rencontrées.

Il s'agit notamment de **prévoir un dispositif d'échanges entre directions jumelées au sein de chacun des pays** permettant des rencontres régulières et à une fréquence suffisante pour soutenir une certaine émulation et le rythme des échanges de coopération :

« Il faudrait une animation plus forte, que les réunions soient plus fréquentes, au moins tous les trois mois. »

Ce dispositif permettrait aux directions jumelées de progresser de conserve, de relancer les échanges si nécessaire et d'échanger autour de la « traduction en action » des axes de retenus. Néanmoins, le contenu et le mode d'animation devraient être précisés afin d'éviter tout risque d'inefficacité, une piste de réflexion pouvant être l'organisation de réunions réunissant les directions impliquées sur des axes similaires et centrées de ce fait sur des thématiques précises.

Une partie des interviewés mettent cependant en exergue la nécessité d'accorder ce dispositif d'échanges avec la philosophie de la coopération déconcentrée, en programmant par exemple des réunions sur les sites jumelées et non systématiquement en administration centrale :

« Quant aux réunions, il pourrait y en avoir trois fois par an maximum et pas à Rabat, mais ce qui serait encore mieux c'est que le coordinateur fasse le tour des villes jumelées. »

Les **souhaits formulés portent également sur une réflexion autour des conditions de mobilisation** des personnels marocains tout au long du jumelage. Cette mobilisation est déterminée, dans un premier temps, par **la nature de l'information diffusée à la signature de la convention**. Cette étape semble ne pas avoir permis une appropriation optimale des objectifs du jumelage. Certains interviewés estiment que, dans certains cas, cette information n'a pas été suffisante et n'a pas facilité le processus d'appropriation des objectifs du jumelage par l'ensemble de la ligne hiérarchique impliquée, direction et encadrement. Au-delà de cette remarque, la question porte sur les **modalités de partage des finalités du jumelage et de sensibilisation des personnes concernées aux enjeux de modernisation des services extérieurs** contenus dans ce projet. Les suggestions émises reposent à la fois sur une **information directe** de l'ensemble des personnels concernés par un **représentant du niveau central** et sur la nécessité de **formaliser la démarche** de coopération très rapidement :

« Le directeur de la DAPF ou le Secrétaire Général pourquoi pas, devraient venir dire aux chefs de service "voilà pourquoi c'est important" et les sensibiliser ; il

faudrait qu'ils présentent un tableau de bord d'actions et imposer un planning et dire qu'un point sera fait à telle date : il faut les responsabiliser ! (n'est-ce pas paradoxal avec le principe de la coopération déconcentrée ?) D'accord, mais alors au moins faire ça avec les directeurs provinciaux car actuellement, le seul interlocuteur du directeur de la DAPF, c'est le chef de projet qui est censé répercuter sur les autres directeurs et qui n'a pas toujours la latitude qu'il faut. »

« Il n'y a pas de suivi parce qu'il n'y a pas encore d'indicateur pour suivre ! Il faut un plan d'actions de la direction puis ensuite qu'il y ait un plan d'action pour le jumelage et que des indicateurs soient identifiés. Ce pourrait être des indicateurs de production, d'échanges de documentation ou de logiciels ; pour les missions, on pourrait également retenir l'épanouissement et la motivation du personnel et ça indépendamment des actions. C'est grave de se rendre compte dans certains cas que ça ne marche pas au bout de deux ans ! »

Notons cependant qu'il ne s'agit cependant pas de « penser des indicateurs » avant de « penser l'action » et que la faiblesse du suivi peut également être symptomatique de la faiblesse des actions entreprises.

De même, la **question de la mobilisation** du personnel marocain se pose également lors des phases **intermissions**, et est notamment évoquée **en terme de rétribution** et de valorisation **des personnels**. Comme nous l'avons déjà souligné, une partie des interviewés marocains estime que le jumelage pourrait être un instrument plus opérationnel de changement si les activités réalisés dans ce cadre étaient prises en compte dans le système d'évaluation professionnelle.

Cette problématique semble en outre renforcée par le principe de mobilité du personnel :

« Le mouvement des quatre ans peut aussi poser problème : certains se disent pourquoi m'impliquer, dans deux ans, je serai parti ! Le raisonnement devient très vite : mon intérêt, c'est de voyager et de tirer le maximum du jumelage et non pas de mettre en place des actions ! »

Une partie des personnels impliqués dans le jumelage expriment ainsi leur souhait de voir leur implication prise en compte dans l'évaluation de leur activité, révélant par ailleurs une différence de position entre le territorial et le Central, qui estime pour sa part ne pas avoir à prendre en compte une activité supposée « faciliter le travail » des services extérieurs :

« Même si on avait un outil d'évaluation (des ressources humaines) performant, je n'inclurais pas la coopération déconcentrée car c'est censé répondre à leurs problèmes. » (direction centrale)

La mobilisation du personnel passe en outre par **une clarification des synergies existantes** entre les actions relevant des programmes de coopération et les autres missions des agents, afin qu'il n'y ait pas concurrence entre ces activités. Cela devrait cependant être en grande partie facilité par la **conception d'un programme d'échanges cohérent, en relation avec les préoccupations des DRE/DPE.**

Enfin, **un management « par échéance »** est souhaité, l'annonce d'un bilan des jumelages devant permettre d'une part de redynamiser en cas de besoin les échanges et d'autre part, d'assurer une formalisation et une capitalisation des expériences menées :

« Il faut également imposer un suivi et faire un point sur ce que l'on a acquis au bout de trois ans. Il faut tirer des conclusions et avoir des recommandations à partir des expériences qui auront été menées. »

c. L'idée, côté marocain, d'un « comité technique de pilotage » et d'un « Monsieur Jumelage »

Au Maroc, certains évoquent l'amélioration du dispositif existant en soulignant l'importance du « chef de projet » mais en souhaitant que cette fonction puisse bénéficier *« de toutes les compétences nécessaires »* pour que la personne concernée puisse effectivement assurer une réelle coordination et un suivi des binômes. Cela renvoie non seulement aux moyens dont disposeraient le « chef de projet » pour assumer de façon optimale cette fonction, mais également à la définition du rôle qui lui est confié.

De même, certains évoquent le rôle des conseillers en gestion tout en reconnaissant la faiblesse du suivi opéré jusqu'à aujourd'hui par ces personnels :

« Il faut voir comment faire qu'il y ait un suivi continu peut-être par quelqu'un sur les sites. (...) voir la professionnalisation des conseillers de gestion. »

D'autres, cependant, proposent la constitution d'un *« comité technique de suivi »* qui impliquerait l'ensemble des directions centrales pouvant être concernées par les axes de coopération retenus, et d'un *« comité de direction »* ou encore la nomination au niveau central d'un *« Monsieur Jumelage »* :

« Actuellement, le central ne fait que de la coordination logistique. Il faudrait une validation des actions à entreprendre. La personne qui doit suivre à la DAPF doit avoir une vision globale ou alors il faut donner toutes les compétences au chef de projet. (...) Il faudrait créer un comité technique du jumelage et un comité de direction pour suivre et orienter. »

« Le problème, c'est qui va piloter, que ce soit la DRCR ou la DAPF ! La DRCR a plus de moyens mais la DAPF est mieux placée car ça (les problématiques abordées) la concerne plus, d'où l'idée d'un comité de direction réunissant les directeurs centraux et d'un comité technique. Mais il faut un Monsieur Jumelage ! »

Lorsque l'hypothèse d'un « Monsieur Jumelage » est envisagée, les interviewés soulignent l'importance de la « légitimité » de la personne qui pourrait assumer cette fonction de suivi, légitimité que seule une parfaite connaissance du « terrain » semble pouvoir fournir.

Parallèlement, l'importance accordée au rôle de coordination, de concertation et de suivi est concomitant à la **réaffirmation du principe de déconcentration**. Il s'agit de trouver le « juste » **équilibre** entre un refus « d'ingérence » dans le déroulement des jumelages, nécessaire pour laisser aux DPE/DRE l'opportunité d'exploiter une autonomie qu'elles ont rarement l'occasion d'exercer, et le besoin éventuel d'assistance ou de soutien, à certaines phases, de certaines DPE/DRE :

« C'est une réflexion typiquement centrale (de souhaiter piloter le choix des axes de coopération) : ça peut être une piste dans un second temps mais l'enjeu au départ, c'est que le pilotage doit rester libre. D'autant que lorsque l'on travaille sur quelque chose, c'est que ça répond à un problème ! Et il ne faut pas que le central cadre trop ça. »

« L'enjeu (pour l'avenir, c'est) que les DPE gardent ce petit espace d'autonomie et cette opportunité de pouvoir valoriser une action locale. »

Ainsi, le point de vue des DPE/DRE rejoint ici celui de la DRCR en estimant utile de s'interroger sur la possibilité de piloter certains échanges relevant de problématiques communes entre le niveau central et les services extérieurs sans pour autant que la liberté de choix des axes de coopération n'en soit entachée :

« Nous, à la DRCR, on ne souhaite pas fédérer, ni être trop directif sur ce projet : on préfère que les directions provinciales soient libres et cherchent les solutions à leurs problèmes avec les DDE (...) Le pilotage, il ne doit pas y en avoir ! Ce doit être un

pilotage administratif, ce que fait la DAPF. La DRCCR pourrait faire un pilotage technique si on pensait que ça pourrait déboucher sur quatre ou cinq projets généralisables. La première phase (de la coopération) doit être une phase libre et le pilotage doit être extrêmement léger. »

« (La question devient) quel pilotage doit être fait en central et sur quels thèmes, pour voir comment généraliser ensuite tout en laissant libres les DPE de travailler sur les thèmes qui répondent à leurs besoins. »

« Il faut distinguer les deux choses : (...) pour la gestion des ressources humaines, ça ne peut être que centralisé tout comme pour la gestion des ouvrages d'art par exemple, mais quand il s'agit d'actions concrètes propres à la DPE, il faut que ce soit déconcentré. »

Ce mode de pilotage relativement ouvert s'inscrit dans un souci de capitalisation et de généralisation des apports techniques que la coopération déconcentrée pourrait amener. Il paraît pertinent à l'issue de cette première expérience de jumelage qui a démontré la nécessité du soutien des directions centrales pour la concrétisation de certains programmes d'échanges :

« L'approche classique, ce serait d'être centralisateur et la coopération déconcentrée, c'est le contraire. On s'est souvent dit qu'il faudrait les (les DPE/DRE jumelées) réunir mais j'attends de voir si ça a avancé pour faire ce management technique. (...) Si on arrive à devoir faire des choix, il faut que la DRCCR entre en jeu et à nous d'assurer le pilotage technique. Pour la phase de développement, on pourrait intervenir. »

2. Des conditions matérielles de fonctionnement indispensables

L'ensemble des DRE/DPE marocaines ainsi que leurs homologues françaises ont souligné la nécessité de résoudre les difficultés administratives et de communication qu'ont pu rencontrer les partenaires marocains, afin de donner à la coopération déconcentrée les moyens de fonctionner.

a. Revoir la gestion administrative de la coopération déconcentrée

Les attentes formulées recourent les difficultés rencontrées par les binômes et portent sur des modifications à réaliser par la partie marocaine concernant :

- la **délégation des crédits**, y compris de billetterie :

« Pour la suite, il faut que l'on prévoit des moyens de faire vivre le jumelage déconnecté de Rabat : il ne faut pas qu'il y ait de coupure ; il faut que ce soit déconcentré à 100%. »

- **l'assouplissement des modalités d'échanges** pour permettre d'ajuster les déplacements aux besoins effectifs des directions sans être gênés par les règles concernant l'espace des missions, le nombre de missionnaires par voyage ou le nombre de jours de déplacements ;

- la **dissociation du budget du jumelage des autres budgets de coopération** pour faciliter la gestion et ne pas avoir à arbitrer des situations où des actions liées au jumelage et d'autres actions de coopération entrent en concurrence :

« Après les résultats de l'évaluation, (ce serait bien) de proposer d'avoir des moyens propres pour le jumelage. L'idée c'est de pouvoir distinguer le jumelage des autres budgets de coopération. »

Il semble que certaines modalités de la convention de coopération aient déjà connu quelques ajustements côté marocain mais qui restent trop « frileux » au regard des interviewés. Le principe du délai de six mois entre les missions n'est plus imposé. Les crédits d'hébergements et de restauration ont été délégués aux DPE mais les crédits de billetteries restent encore centralisés. Enfin la dissociation du budget du jumelage des autres actions de coopération semble poser le problème de la révision, voire l'augmentation, des moyens affectés à la coopération :

« A terme, il faudrait déléguer mais avant, il faut obtenir l'homogénéisation de l'équipe et avoir un budget pour le jumelage, c'est-à-dire avoir une cagnotte spécifique car aujourd'hui 85% des moyens de coopération sont mis dans le jumelage. C'est une opération de transfert de nos moyens dédiés à la coopération (d'autres actions vers la coopération déconcentrée). »

b. Résoudre les problèmes de communication

La rareté, voire l'absence de lignes internationales dans les services extérieurs marocains pénalisent particulièrement les échanges franco-marocains. Les demandes formulées concernent de ce fait les moyens de communication, qu'il s'agisse de « *dotation de timbres* », de « *faciliter la souscription de ligne internationale* » pour les directeurs ou encore d'accélérer la mise en œuvre des connexions Internet en résolvant l'ensemble des problèmes techniques qui se posent.

Notons cependant que les espoirs mis dans la connexion à Internet semblent parfois en **décalage avec la réalité de l'usage informatique** dans les DPE/DRE et du mode de fonctionnement en général. L'accès à Internet permettra éventuellement de faciliter les échanges uniquement si le **niveau d'équipement informatique** des services extérieurs

réalise un saut quantitatif important, si les **personnels sont formés** et si la **communication** n'est plus soumise à un fort **contrôle hiérarchique**.

3. Des modalités de diffusion des apports de la coopération déconcentrée à réviser

L'amélioration de la diffusion des informations relatives au déroulement des actions de coopération est évoquée à travers :

- **les rapports de mission** : les finalités des rapports de mission gagneraient sans doute à être explicitées afin que leur **forme** et leur **contenu** correspondent aux attentes des services à qui ils doivent être adressés. De même, les **délais de transmission** de ces rapports devraient être fixés de manière à ce que l'information fournie ne soit pas obsolète au moment de sa réception. Enfin, les **moyens de diffuser aux autres DPE/DRE jumelées** le contenu des rapports de mission devrait être pensés. Cependant, au-delà de la question des rapports de mission, se pose la question du contenu même des missions, l'absence de rapport ou leur non conformité aux normes souhaitées, pouvant également être considérés comme symptomatique des échanges opérés au cours de ces missions ;

- le souhait de voir établi **un lien entre les DPE/DRE jumelées** et que l'exploitation des synergies soit possible ;

- l'organisation de **retours d'expériences et de partages d'expériences** qui favoriseraient la capitalisation, de par la formalisation des échanges que cela supposerait, et qui permettrait, par ailleurs, une valorisation des agents à l'occasion d'**événements fédérateurs** :

« C'est le rôle de l'unité de coordination qui doit sélectionner les actions prioritaires et achevées et diffuser les informations. Ça doit être centralisé car nous sommes huit DPE jumelées et à raison de cinq actions par DPE, ça fait quarante actions sur lesquelles une diffusion peut être organisée. Nous, nous diffusons dans le cadre de la région mais globalement, ça se fait de façon informelle. »

« Il faut qu'il y ait une journée ou deux au Maroc en avril ou mai prochain (1999) pour lesquelles on ferait venir toutes les directions provinciales et où l'on parlerait des expériences réussies. »

Tout comme la « professionnalisation » des conseillers en gestion avait été évoquée dans le cadre du suivi des binômes, la question des **conditions de fonctionnement d'un réseau de conseillers en gestion** est à nouveau posée, ceux-ci rencontrant également des problèmes de communication. Dans cette optique, certains suggèrent **l'organisation plus fréquente de réunions d'échanges** et rappellent que, si ce souhait a déjà été formulé et accueilli positivement, il suppose de résoudre les problèmes de déplacements des

conseillers en gestion et d'acceptation par leur hiérarchie de participer à ces échanges lorsqu'ils ne font pas partie des directions jumelées :

« (Il faut) mettre l'accent sur les réunions des conseillers en gestion. Ces recommandations ont été formulées par le chef de projet qui a dit qu'il allait téléphoner aux autres directeurs pour que ces réunions aient lieu mais rien n'a changé jusqu'à aujourd'hui. Pour moi, c'est une défaillance. »

Parallèlement, certains proposent de mobiliser l'outil informatique et Internet pour faciliter la diffusion des informations relatives aux jumelages.

Enfin, la question de la **diffusion**, au-delà des DPE/DRE impliquées, des apports du jumelage et donc de son impact à terme est posée, certains se demandant s'il est réaliste d'espérer que la coopération déconcentrée puisse susciter un **effet multiplicateur** suffisant pour créer une dynamique de changement à partir des expériences menées par les binômes existants, surtout si celles-ci ne sont pas renforcées par une conjonction d'actions de modernisation :

« (La question serait) est-ce que les huit correspondants sur les quarante-quatre DPE au Maroc vont diffuser suffisamment dans toutes les parties du Maroc ? Et chez nous aussi ? Le problème du groupage, du côté marocain ne représente pas le même que chez nous. Valmont (ancien directeur de la Direction du Personnel du MELT) avait discuté du seuil minimal qu'il fallait pour atteindre l'objectif qui était d'impulser à son ministère un minimum de culture gestion. Il racontait qu'il fallait un minimum 20% de directeurs qui y soient passés pour que le mouvement s'amorce. La question à se poser c'est : "est-ce que les huit services au Maroc vont permettre une diffusion importante ?" Chez nous, il n'y a pas que les huit DDE concernées : il y a d'autres coopérations bilatérales avec d'autres pays. »

Les modalités de diffusion des innovations, techniques, organisationnelles ou managériales, apparaît ici au centre du débat, l'enjeu pouvant également devenir celui d'identifier les « intrapreneurs » éventuels sur lesquelles la politique de modernisation du ministère pourrait s'appuyer et la dynamique à partir de laquelle des innovations pourraient « s'institutionnaliser ».

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

1. Pour ou contre la prorogation des conventions

La durée de trois ans étant jugée trop courte par les directions jumelées, marocaines et françaises, **le renouvellement des conventions** actuellement en cours est perçu comme **indispensable**, d'une part, **pour permettre de faire aboutir** une partie des actions

programmées et, d'autre part, **pour ne pas provoquer de résultats contre-productifs** en suscitant par exemple des sentiments de frustration, voire « d'investissements inutiles » :

« On aurait un sentiment de frustration si la coopération s'arrêtait : trois ans, c'est trop court ! »

Une partie des interviewés, côté marocain, souligne en outre **la difficulté de faire vivre l'échange en dehors du cadre de la convention de coopération** dans la mesure où limiter les jumelages à trois ans briserait les dynamiques initiées en retirant notamment le principal élément de motivation existant pour le personnel :

« Si on change de site et que notre DPE n'est plus jumelée, il n'y sera donc plus question de mission et là se posera un problème de motivation. Pour que l'axe "ouvrages d'art" démarre, il a fallu envoyer toute la filière en mission y compris la personne de la direction régionale. »

Ce résultat paraît d'autant plus probable que les échanges n'ont pas toujours débouché sur des actions « concrètes », les dynamiques mises en œuvre n'étant pas encore suffisamment ancrées pour fonctionner en dehors de ce système incitatif.

Ainsi, la question du renouvellement des conventions de coopération déconcentrée permet d'identifier deux catégories d'argumentation. Une **première** catégorie en faveur de la prorogation des conventions invoque les difficultés rencontrées par les binômes, comme les problèmes de communication, le nombre limité d'occasions de contact directs, les perturbations liées à la mobilité des personnels, la longueur de la phase de démarrage des échanges ou le temps et l'énergie nécessaires pour que les personnels des DPE marocaines s'impliquent et deviennent des éléments actifs de la coopération :

« Pour l'extension (à d'autres directions et donc l'arrêt des jumelages en cours) c'est un peu tôt car la première année est à considérer comme une année zéro. »

« Il y a les structures et les hommes, mais il y a eu beaucoup de changement donc vis-à-vis des hommes, (on n'a) pas besoin de changer et vis-à-vis des structures, (on n'a) pas besoin de changer non plus car il y a un besoin de pérenniser leurs échanges. »

Dans cette optique, la sélection de nouveaux binômes est perçue comme une évolution souhaitable à terme, mais qui paraît peu souhaitable dans l'état actuel des choses, le délai de trois ans apparaissant trop court pour réellement tirer profit de la coopération déconcentrée étant donné les difficultés rencontrées par les binômes et le nombre de missions possibles.

Une **seconde catégorie d'arguments prône le non-renouvellement des conventions actuelles**. D'une part, certains estiment nécessaire de démultiplier cette expérience pour permettre à d'autres directions d'en tirer également profit ; d'autre part, quelques interviewés estiment que pour les DPE/DRE qui sont parvenues à nouer des relations avec leurs homologues et qui ont fait aboutir quelques thèmes de coopération, l'objectif est

atteint et les relations interpersonnelles permettront de pérenniser les échanges. Quant aux directions ayant rencontré plus de difficultés, certains se demandent si la prorogation de la convention permettra réellement de concrétiser des échanges, les problèmes sous-jacents étant d'ordre interne, le plus souvent managériaux. Enfin, certains s'interrogent sur l'utilité d'identifier de nouveaux binômes pour re-dynamiser cette coopération et en éviter la routinisation :

« Est ce qu'on continue avec les mêmes intervenants ? N'est ce pas négatif de prendre les mêmes car on finit par avoir des habitudes de vieux couples ? »

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**.

2. Des modalités d'extension en question

a. L'extension au sein des ministères de l'Équipement

Globalement, l'éventualité d'une **extension** de la coopération déconcentrée est **accueillie favorablement**, notamment lorsqu'elle ne remet pas en cause les jumelages existants.

En cas d'extension de la coopération déconcentrée à de nouveaux sites, les interviewés attirent l'attention sur des conditions susceptibles de faciliter le fonctionnement des futurs binômes. Ils estiment important de :

- retenir le **critère du volontariat** :

« Peut-être qu'avant de jumeler des entités, il faudrait lancer un appel à candidature pour avoir des gens motivés ! »

- envisager la possibilité de jumeler des sites qui limitent dans la mesure du possible les « décalages » en terme matériel et de structure notamment, une suggestion étant par exemple de jumeler des subdivisions :

« Si il y a extension, il faut prendre des sites de même taille pour éviter les décalages. »

- s'interroger sur la mobilité des personnels susceptibles d'être impliqués (direction et encadrement) pour ne pas ralentir les échanges au départ par des problèmes de changement d'interlocuteurs :

« La mutation d'un directeur ou d'un chef de service est un autre problème à prendre en compte ! On peut réfléchir au moment de choisir les sites à jumeler et choisir un directeur qui reste au moins trois ans. »

- **demander aux candidats de présenter un « plan d'actions » pragmatique :**

« A la place de la DAPF, je demanderais un plan d'actions aux DPE volontaires et je sélectionnerai en fonction de ce plan. »

Dans cette optique, certains soulignent qu'il s'agit de veiller à ce que les DPE ne se fourvoient pas en retenant des thématiques pour lesquelles les échanges ne seront pas fructueux :

« (La réussite du jumelage) ça dépend aussi du choix des actions car il ne faut pas choisir des actions pour lesquelles on n'est pas préparé et pour lesquelles, on n'a pas de compétence. »

- **choisir les sites à jumeler en fonction des thèmes** de coopération sur lesquels ils pourraient échanger afin d'élargir au maximum les thèmes de coopération et permettre de capitaliser sur un éventail le plus large possible de thématiques :

« Il faudrait prendre des sites en fonction des thèmes, sur le déneigement, les glissements de terrain et prendre une DPE qui serait spécialisée sur la gestion du personnel. »

- **élargir la coopération déconcentrée aux directions provinciales avoisinant les directions régionales déjà jumelées** et, à terme, **« transformer l'essentiel de la coopération » en coopération déconcentrée :**

« Il faudrait faire profiter les autres DPE en laissant les DRE élargir en impliquant progressivement toutes leurs directions provinciales. »

« Il faut que ça devienne le noyau dur de la coopération et ça va déboucher sur la décentralisation de la coopération. »

- envisager des 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 :

« Je pense que c'est un apprentissage positif (le jumelage). On a toujours une façon de raisonner par filière technique par opposition à une approche systémique. Il

faudrait une approche du système avant de se lancer dans des opérations ciblées. On est allé trop vite, on était trop sûr de notre culture technique transférable. »

« (Si c'était à refaire, je modifierais) l'approche, c'est-à-dire se donner du champ. Je passerais plus de temps à mieux éclairer, à constituer une équipe, à consommer du temps sur du culturel. »

Cette **sensibilisation aux spécificités culturelles, administratives et organisationnelles marocaines** aurait notamment pour objectif de **clarifier les marges de manœuvre** des représentants français tout en leur permettant de saisir dans quels jeux locaux leurs interventions s'inscrivent et pourquoi leur assistance n'est pas toujours exploitée ou leurs arguments entendus. Il s'agit de les aider à positionner les réponses à apporter aux demandes de leurs homologues et donc à négocier entre d'une part, la peur de faire de l'ingérence et, d'autre part, le sentiment de ne pas être entendu, voire d'être inefficace.

b. L'extension à d'autres départements ministériels

L'éventualité d'une **extension du principe de coopération déconcentrée à d'autres ministères** est perçue comme **une évolution positive** de la coopération franco-marocaine, la partie marocaine formulant des suggestions dans ce sens :

« Oui, ce serait envisageable mais en faisant le réaménagement des autres Ministères peut être ! (Car) leur direction de l'agriculture, c'est différent de ce qui se fait ici. (...) L'agriculture, c'est un gros département, ce serait utile. On pourrait voir du côté de la Santé, peut être du côté de la gestion des hôpitaux, ce serait bien. Avec les finances ce serait bien aussi que ça évolue mais ils sont très centralisés. Une des pistes, ce serait l'évolution des trésoreries. »

III. UNE PLATE-FORME DE DISCUSSION PLUS GENERALE

1. La modernisation du ministère de l'Équipement marocain

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 l'articulation du « central » et du « local »**.

La question des **conditions de la modernisation** recouvre dans le discours des interviewés différentes acceptions. Les **conditions « administrativo-politiques »** permettant notamment de renforcer le degré de déconcentration du ministère sont évoquées à partir des exemples vécus par les binômes comme, dans le domaine de la formation, à travers la dialectique « maîtrise d'ouvrage centrale » et « maîtrise d'ouvrage locale », ou

encore l'évolution des modes d'affectation des moyens de fonctionnement qui, pour aboutir, semble nécessiter une révision des relations « central/local » :

« J'ai accompagné la DRE dans la présentation de la démarche globale pour la gestion et l'informatique. S'agissant (de la déconcentration de la gestion) des frais de fonctionnement, il est difficile de mettre en place ce dispositif. Cela suppose de bons outils de suivi et un suivi au niveau global. A Rabat, ils n'ont pas totalement confiance en leur chefs locaux pour ça. C'est une mécanique difficile à mettre en route, il y a beaucoup de pré-requis à mettre en place : la confiance, les outils de suivi. Il faut que ces pré-requis soient validés par le ministère du Budget. Chez nous (en France), on a commencé, il y a dix ans. Moins on a d'argent à gérer et plus il faut le gérer rationnellement ! »

Les **conditions matérielles** constituent un sous-thème récurrent, la modernisation des services extérieurs étant étroitement liée aux progrès techniques et à l'évolution des équipements. A ce propos, la possibilité de moduler les directives nationales en fonction des besoins spécifiques de chaque direction est à nouveau soulignée, la gestion centralisée des décisions d'équipements ne paraissant pas apporter de réponses optimales aux besoins des services.

De même, **l'ajustement des ressources humaines aux objectifs fixés par les orientations nationales et « TP21 »** représente un autre leitmotiv, abordé à travers la question de l'acquisition de compétences :

- la **nécessité de doter les DPE/DRE de compétences** aujourd'hui rares, voire inexistantes, telles des compétences en informatiques ou en DAO ;
- la mise en place de pratiques telles que l'écoute des collectivités locales, l'analyse des besoins et le conseil ;
- le **perfectionnement des compétences organisationnelles de l'encadrement**, de son usage des outils de **gestion** et de **la mise en œuvre de ses connaissances managériales** souvent encore trop uniquement théoriques ou encore l'amélioration de ses **qualités rédactionnelles**, évolutions qui devraient sans doute s'accompagner par **une élévation du taux d'encadrement** aujourd'hui avoisinant « 7% » dans les services extérieurs.

L'articulation éventuelle entre besoins de formation et coopération déconcentrée est donc évoquée, certains souhaitant en effet pouvoir utiliser cette opportunité pour **permettre des apprentissages** à travers des **misés en situation des personnels** :

« Mais la coopération devrait être beaucoup plus large : ça englobe la formation des personnes et la question pour nous, c'est comment former des managers de la

route et des gestionnaires de la fonction publique ! Il faut donc viser l'encadrement supérieur et intermédiaire. »

Cela supposerait de revoir les modalités d'échanges et/ou de coupler les jumelages avec des « formations-actions » :

« Il faudrait envisager de la formation continue sous forme de stages, peut-être dans les deux sens, dans le domaine de la gestion de la route. Creuser comment ils font par exemple (...) voir le fonctionnement de leur parc, voir tout ce qui relève des problèmes qu'on est en train de gérer. (...) D'autres actions pourraient suivre, comme de la formation de courte durée à centrer autour des expériences réussies, ici et chez eux. »

Cette suggestion permettrait, comme le souligne certains, de « relever le niveau de la technicité » des DPE, ce qui s'inscrirait dans la logique de « TP21 » :

« Si les techniciens vont faire des stages de courte durée, on pourrait justement trouver des synergies avec cet axe majeur du programme "TP21" (que constitue l'amélioration de la technicité. »

Enfin, « **l'harmonisation** » des **priorités nationales avec les logiques locales est mise en exergue**, le « local » s'estimant être un « *bout de chaîne* » sur lequel s'accumule l'ensemble des pressions que le « central » souhaite externaliser. Un **écart entre discours et pratiques** au niveau central est dénoncé et une **clarification des priorités nationales et de la logique globale d'actions du ministère est demandée**. Certaines interrogations des entités territoriales concernent en effet la stratégie actuelle du ministère de l'Équipement marocain et notamment les modalités de la déconcentration, voire de la décentralisation. Cette attente peut éventuellement renvoyer à une certaine opacité de cette stratégie et relever d'une demande globale de « sens » mais elle révèle également d'un souci de ne plus être confronté à des injonctions paradoxales ou à des conflits de priorités. Elle peut en outre découler d'un besoin de réassurance des services extérieurs face à des enjeux de modernisation qui peuvent paraître pour certains, si ce n'est insurmontables, du moins délicats à relever.

La question des conditions de modernisation des services extérieurs débouche par ailleurs sur une problématique **d'articulation du « central » et du « local »**. Le **dispositif de diffusion de l'information en provenance des services extérieurs** semble faire défaut ou du moins apparaître extrêmement limité. L'effet d'annonce de certaines prises de position en faveur de la déconcentration et d'injonctions telles que « *invertissons la pyramide* » tenues à l'occasion du lancement du projet de modernisation du ministère de

L'Équipement marocain a en effet créé des attentes qui paraissent aujourd'hui insatisfaites. Les modalités « d'écoute du terrain » sont dénoncées comme étant le plus souvent inexistantes :

« Ce qui manque, c'est l'écoute des services. Cette notion, d'écouter la base, manque et le Central ne le fait pas ; et l'autre chose, c'est le feed-back du Central vers la base pour informer notre environnement. Il faut revoir ce pouvoir centralisé. »

Il s'agit en quelque sorte de créer « un marché interne de l'information » qui permette de faire circuler des informations susceptibles d'enrichir une réflexion sur les besoins du territorial. Ce dispositif ne peut cependant fonctionner que s'il présente un intérêt pour les individus qui l'alimentent en terme de résolution de problèmes et également de rétribution symbolique ou de développement de carrière. Il doit éviter de tomber dans les travers d'un recensement inexploité. Les modalités du traitement de l'information doivent de ce fait susciter la confiance des individus : cela passe sans doute par une garantie d'exploitation et de valorisation des informations et par une certaine neutralité, la mise en lumière de besoins ou de dysfonctionnement ne devant pas aboutir à une évaluation négative des « informateurs » ou de leur service. Cela peut également passer par une présence plus fréquente du central sur le terrain.

De même, les **modalités d'évolution de la logique de fonctionnement des directions centrales** sont évoquées afin qu'elles puissent constituer un réel « back office » au service des entités territoriales et que la dynamique des relations « central/local » puissent effectivement en partie s'inverser :

« Une des questions qui se pose, c'est "quelles relations entre le jumelage et le niveau central pour que le Central réagisse et appuie le jumelage ?" Et, au-delà de ça, c'est l'objet de "TP21" qui est mis en cause et le Central doit apprendre à se mettre au service des services extérieurs. »

Enfin, les dispositions réglementaires permettant d'accentuer la mise en œuvre de la déconcentration sont évoquées ainsi que les modalités de la décentralisation à venir. Déconcentration et décentralisation suscitent en effet de nombreuses questions qui varient suivant la position des interviewés. Les services extérieurs semblent ne pas toujours saisir la « stratégie » de leur ministère dans ce domaine, des retournements de positions semblant avoir caractérisé l'histoire récente du ministère :

« Le projet de décentralisation a commencé dans l'euphorie au départ. On s'est dit : "on a besoin de nouveaux profils car on va commencer à déconcentrer le pouvoir. Il va y avoir des entités régionales et des entités techniques provinciales donc on doit avoir des DPE capables de faire de la représentation. (...) Puis, une première

marche arrière a eu lieu ou plutôt un changement de direction. Il y a eu une différence de vision. »

Le discours tenu en administration centrale souligne pour sa part, les étapes préalables à la déconcentration en traduisant un certain scepticisme quant à un mouvement trop rapide de déconcentration :

« Aujourd'hui, on est au niveau de : "doit-on y aller ou ne doit-on pas ? "Et la question est : "a-t-on des directeurs capables de tenir tête aux gouverneurs ? »

« La revendication des services extérieurs d'autonomie est légitime mais ce qu'ils oublient souvent c'est qu'ils vont devoir rendre des comptes et s'outiller pour cela. »

2. Des interrogations relatives au positionnement de la coopération du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

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 terme 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 :

« On pourrait être associé à des projets d'envergure supérieure comme construire un tunnel, étudier le périphérique de Marrakech. En s'appuyant sur un projet, on va durer longtemps. Il faut lutter contre une coopération "joujou" et attirer l'attention sur une coopération lourde. »

Ce décalage semble parfois conduire à une évaluation négative de la coopération déconcentrée. Ainsi, la mise en place d'un suivi de courrier dans une DPE a pu être considérée comme un exemple de « mauvais ciblage » de la coopération :

« Il y a un problème entre la coopération concentrée et déconcentrée. Ils ont une approche de vente de prestation d'étude. Par exemple, on avait aidé les Marocains à monter un suivi courrier et la DAEI l'a pris comme un exemple de mauvais repérage. »

La logique de repérage économique apparaît cependant, de l'avis d'une partie des interviewés, comme un objectif délicat à réaliser dans le cadre de la coopération

déconcentrée, le lobbying nécessaire pour « *insérer (la France) dans des projets ambitieux* » devant plutôt se faire, dans le contexte marocain, au niveau central :

« (Placer la France par cette coopération,) c'est une ambition pas réaliste car on n'a pas atteint le niveau de décentralisation suffisant pour placer (vendre) la France comme ça. Ça ne se décide pas au niveau local. »

Le consensus semble plutôt devoir se faire autour de la reconnaissance des objectifs d'aide au développement de la coopération déconcentrée, l'obtention de « contrats » étant un résultat positif éventuel mais ne devant pas constituer un critère d'évaluation de cette coopération :

« Les deux objectifs ne sont pas incompatibles ; si on peut vendre la France, c'est bien. (...) Mais pour nous, ce n'est pas notre objectif de placer la France (à travers la coopération déconcentrée) même si c'est un moyen de faire connaître la technologie française. »

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** :

« Ce serait intéressant de travailler avec d'autres pays d'Europe mais c'est plus difficile, il y a une limite linguistique. On se pose des questions sur des problèmes qui ont peut-être été résolus ailleurs. Et dans l'Europe des quinze, la France est la seule à avoir l'organisation routière qu'elle a. Les autres ont des structures limitées et moins opérationnelles. Dans l'avenir, ce serait bien de développer des relations avec les services qui sont immédiatement de l'autre côté de la frontière. On a une frontière commune avec Andorre et l'Espagne, les deux services ont eu à coopérer à cause de la fermeture de l'autoroute, on a essayé de travailler à un niveau le plus déconcentré possible mais rien n'est organisé, rien n'est formalisé. »

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 :

« Il y a un professionnalisme des gens qui travaillent à l'international qui doit être transmis : le respect des formes de travail, l'identification du niveau des interlocuteurs, le respect des protocoles, ne pas diffuser des informations françaises sans visa. »

