

Initiatives nationales, ONG et coopération internationale

Initiatives nationales

(Ahmed Gouitaa)

Introduction

L'évolution économique et sociale du Maroc au cours des deux dernières décennies a permis des résultats notables en matière de redressement des équilibres financiers, mais s'est accompagnée de disparités entre groupes sociaux et régions économiques. Les disparités résident surtout dans l'accès aux services sociaux de base, dans les conditions de vie des populations, les infrastructures économiques de base susceptibles d'attirer les investissements et des projets générateurs de revenus et d'emplois. Conscients de ce contexte, les pouvoirs publics ont entrepris des efforts visant à stabiliser le cadre macro-économique des grands équilibres financiers, tout en mettant en place des politiques et des programmes susceptibles d'atténuer les disparités sociales et régionales persistantes. Dans ce cadre, des initiatives nationales en faveur des populations et du développement économique et social ont été mises en œuvre, dont :

- des politiques économiques, sociales et institutionnelles ;
- des programmes nationaux visant l'amélioration des conditions de vie des populations, tels que le Premier Programme des Priorités Sociales (BAJ 1), le programme de Développement des Provinces du Nord, le Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté et le Programme Cadre National de Gouvernance et de Renforcement Institutionnel.

Elles portent aussi sur la mobilisation des ressources, la gestion des programmes, et sur la mise en valeur des ressources humaines, domaines vitaux pour assurer le succès des objectifs assignés aux initiatives nationales visant l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement économique et social durable.

I. Les principales politiques nationales

Les principales politiques nationales adoptées ou poursuivies au cours des années 1990 sont économiques, sociales et institutionnelles.

1. Les politiques économiques

Les politiques économiques entreprises se sont insérées dans le cadre de la logique imposée par la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) au cours de la période 1983-92. Ainsi, ces politiques étaient à dominance financière et monétaire. Elles ont pour objectif

le rétablissement des équilibres externes et internes, la préparation de l'économie nationale à faire face aux chocs extérieurs et la relance de la croissance économique par les exportations. Parmi les réformes introduites visant en particulier la promotion de l'investissement en vue d'une croissance économique soutenue et favorisant la création d'emplois, on peut citer notamment :

- la mise en place d'une charte de l'investissement qui a unifié, généralisé et intégré dans le droit commun, l'ensemble du dispositif d'encouragement à l'investissement ;
- l'instauration des mécanismes d'un dialogue social entre le Gouvernement, le Patronat et les Syndicats. Ceci s'est matérialisé par la signature d'un accord tripartite entre ces partenaires en 1996 ;
- la promulgation de lois favorisant le financement de la micro-entreprise ;
- la réforme du secteur financier dans le but de mobiliser davantage l'épargne nationale, d'assouplir et de diversifier les conditions de financement des entreprises ;
- l'élaboration d'un programme d'action relatif à l'épargne institutionnelle visant le développement de l'assurance-vie, la généralisation progressive de la couverture sociale et l'introduction de régimes complémentaires de retraite par capitalisation ;
- la préparation d'un nouveau code des assurances en vue d'accroître le rôle de ces dernières en matière de collecte et de mobilisation de l'épargne.

2. Les politiques sociales

Le début de la décennie 1990 a été caractérisé par un intérêt particulier des pouvoirs publics marocains pour les aspects sociaux du développement, et notamment la prise en compte des disparités géographiques et sociales dans la gestion du développement. En effet, le gouvernement a élaboré et adopté, dès 1993, une Stratégie de Développement Social (SDS) qui vise à allouer davantage de ressources publiques aux activités sociales destinées particulièrement aux populations défavorisées. Cette stratégie s'articule autour d'un ensemble de politiques solidaires ciblant les catégories sociales démunies ou connaissant des déficits en matière de conditions de vie économiques et sociales.

2.1. La politique de desserte en eau

Cette politique vise à :

- relancer les opérations sociales de branchement en offrant des facilités de paiement en plusieurs mensualités et en facturant le branchement au prix de revient ;
- soutenir les actions permettant de réhabiliter les quartiers clandestins et les bidonvilles ;
- faire de la tarification un outil efficace, de justice sociale et de développement, permettant l'accès à l'eau des populations défavorisées.

2.2. La politique de santé et de population

Cette politique vise à renforcer les soins de santé de base, particulièrement en faveur de la mère et de l'enfant, mais aussi en ce qui concerne les maladies transmissibles et les soins curatifs ambulatoires. En matière de santé de base, la priorité a été donnée aux zones rurales et périurbaines afin de répondre aux besoins de la population la plus vulnérable. Concernant les modes de production, de financement et de gestion des services de santé, la politique adoptée retient :

- la mise en place des conditions susceptibles de faire participer le secteur privé à la réalisation des objectifs fixés en matière de santé de la population ;
- la mise en place et le développement progressif de mécanismes de solvabilité des patients, notamment au moyen de l'assurance maladie obligatoire et du fonds national d'assistance médicale ;
- l'extension de l'expérience des Services d'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA) pour les hôpitaux publics à l'ensemble des formations hospitalières nationales, régionales et provinciales.

2.3. La politique d'enseignement

Cette politique s'assigne deux objectifs simultanés : l'augmentation substantielle des taux de scolarisation et la réduction des inégalités d'accès à l'école entre filles et garçons d'une part, et entre ruraux et urbains, d'autre part. Elle préconise trois instruments pour atteindre ces objectifs :

- une allocation prioritaire des ressources en faveur de l'enseignement fondamental ;
- une utilisation plus efficace des ressources éducatives ;
- une combinaison de programmes pédagogiques susceptibles d'améliorer l'acquisition réelle des connaissances en milieu rural en particulier.

2.4. La politique de logement social

Cette politique vise à faire bénéficier d'un logement social les ménages qui habitent dans des bidonvilles, ceux des quartiers non réglementaires et ceux qui résident dans les tissus anciens des médinas. A cet effet, il est prévu de dégager les supports fonciers et les moyens de financement nécessaires en associant les populations, les administrations et les collectivités locales.

2.5. La politique de promotion de l'emploi

Il s'agit d'une politique active de soutien et de promotion de l'emploi fondée sur les lignes directrices suivantes :

- adoption d'un cadre macro-économique approprié, à même d'encourager une croissance économique durable ;

- levée des obstacles institutionnels et réglementaires à la création d'emplois ;
- renforcement des mécanismes d'insertion dans la vie active ;
- accroissement de la productivité des travailleurs indépendants.

Une telle politique de promotion de l'emploi accorde la priorité aux catégories défavorisées en milieu urbain et en milieu rural. Elle vise l'ouverture de larges opportunités d'emploi à ces catégories, afin d'améliorer leurs conditions de vie et de contribuer à l'atténuation de la pauvreté d'une manière générale.

2.6. La politique de protection sociale

Cette politique vise à soutenir financièrement les populations vulnérables, et à assister directement les catégories sociales qui ne peuvent profiter des opportunités économiques pour améliorer leur revenu, telles que les femmes au foyer chefs de ménage nécessiteuses, les chômeurs et les personnes en situation d'infirmité, de veuvage ou de vieillesse.

3. Les politiques institutionnelles

Les politiques institutionnelles mises en œuvre depuis le début des années 1990 tendent à créer un environnement favorable à la réussite des politiques économiques et sociales. Elles sont axées principalement sur la décentralisation, le partenariat et la consultation.

3.1. La politique de décentralisation

Intimement liée au processus de démocratisation, la décentralisation recherche l'élargissement des libertés au niveau local et le partage des pouvoirs et des charges entre l'Etat et les collectivités locales. Elle constitue l'approche la mieux adaptée aux exigences du développement local et de satisfaction des besoins prioritaires des populations. A cet effet, un cadre institutionnel de décentralisation est mis en place. Il comporte trois niveaux :

- les communes en tant que cellules de base de la décentralisation, au nombre de 1547 ;
- les provinces ou les préfectures correspondant respectivement à des territoires ruraux (44 provinces) et urbains (23 préfectures) ;
- les régions, au nombre de 16.

Chacun de ces niveaux est doté d'une structure élue. Ainsi, le conseil communal gérant les affaires de la commune peut, en plus, définir le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national. La province ou la préfecture disposent d'assemblées provinciales ou préfectorales composées de représentants des conseils communaux et des chambres professionnelles. Ces assemblées sont associées à la gestion des affaires provinciales ou préfectorales. Les régions sont dotées de conseils régionaux regroupant les représentants élus des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariés. Les conseils régionaux ont comme principale attribution l'élaboration de plans de

développement économique et social régionaux et des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

3.2. La politique de partenariat

La redéfinition du rôle de l'Etat, son désengagement dans la gestion de plusieurs établissements à caractère économique ou commercial au profit du secteur privé, le renforcement des compétences des collectivités locales et la mise en place d'organes consultatifs, ont permis la création d'un contexte nouveau de partenariat. La politique consiste à créer les conditions et les opportunités permettant aux nouveaux partenaires (collectivités locales, secteur privé et organisations non gouvernementales), d'investir plusieurs domaines qui relevaient auparavant de l'intervention exclusive de l'Etat. Désormais, le rôle de l'Etat et celui de l'administration se limite à l'orientation, la régulation, l'encadrement, la coopération, et à l'impulsion de la réalisation des objectifs nationaux concertés.

3.3. La politique de consultation

La politique de consultation consiste à donner à la notion de l'Etat de droit sa pleine signification, au moyen du développement de la fonction de concertation en tant que corollaire de la démocratie sociale, dont les efforts entrepris ne cessent de se renforcer et de se rationaliser. Dans ce cadre, et en vue de valoriser la fonction consultative dans le processus de décision publique, plusieurs organismes ont été créés et mis en fonction, dont :

- le Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir (C.N.J.A.) ;
- le Conseil Economique et Social ;
- le Conseil Consultatif Chargé du Suivi du Dialogue Social ;
- le Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan ;
- le Conseil Supérieur de l'Eau ;
- le Conseil Supérieur de l'Environnement ;
- le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme.

II. Les principaux programmes de développement

Un ensemble de programmes axés sur la population et le développement, d'importance stratégique, sont mis en œuvre. Ils visent, d'une manière générale, à l'amélioration des conditions de vie des populations par l'élargissement de leur accès aux services sociaux de base, la réduction des inégalités sociales et régionales en matière d'infrastructure économique et sociale, et la protection des populations défavorisées.

1. Le Premier Programme de Priorités Sociales (BAJ 1)

Le Premier Programme de Priorités Sociales (*Barnamaj al Aoulaouiyat al Ijtimaya*, ou BAJ 1), représente une première tranche de la mise en œuvre de la SDS. Il est composé de trois projets

solidaires : l'éducation de base, la santé de base et la promotion de l'emploi par la Promotion Nationale en appui aux deux premiers projets. Les actions qu'il comporte sont menées dans les communes rurales des provinces de Al Hoceïma, Al Haouz, Azilal, Chefchaouen, El Kelâa Sraghna, Essaouira, Ouarzazate, Safi, Sidi Kacem, Taroudannt, Taza, Tiznit et Zagora. Les services qui seront générés par ces actions profiteront à la population rurale de ces provinces, qui représente 43% de la population rurale totale du Maroc. Le coût global du BAJ 1 s'élève à près de 266 millions de dollars US. Ses principaux objectifs consistent, en matière d'éducation de base, à :

- améliorer l'accès à l'éducation de base et les taux de rétention à l'école (construction de près de 1010 écoles rurales) ;
- réduire les disparités en matière de scolarisation entre filles et garçons (construction de 300 latrines féminines, et de 150 puits dans les écoles où le taux de scolarisation des filles est faible) ;
- améliorer la qualité de l'éducation (construction de 180 logements pour les enseignants affectés aux zones éloignées).

En ce qui concerne la santé de base, les objectifs fixés sont :

- l'amélioration de l'accès aux services de soins de santé préventifs et curatifs essentiels (construction de 80 centres de santé communaux, de 25 dispensaires ruraux, de 165 centres de santé, de 15 hôpitaux locaux...) ;
- le renforcement du programme de maternité sans risque (rénovation et réhabilitation d'environ 55 salles d'accouchement et de 13 services d'obstétrique) ;
- le soutien aux programmes prioritaires nationaux de santé publique tels que le programme de lutte contre la tuberculose et les infections respiratoires aiguës ; le programme de lutte contre les maladies parasitaires ; le programme de lutte contre la lèpre ; le programme de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles ; le programme de prévention de la cécité ; le programme d'immunisation ; le programme de l'hygiène alimentaire ; le programme de lutte contre les vecteurs (hygiène alimentaire, contrôle et surveillance des eaux de boisson, etc.).

2. Le programme d'approvisionnement en eau potable

Il s'agit du Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER), qui vise à desservir en eau potable 31 000 localités où résident 11 millions de personnes. Sa durée d'exécution s'étale sur 8 à 10 ans. Le financement du PAGER sera assuré par trois sources : l'Etat (80%), les collectivités locales (15%) et les usagers (5%). Les collectivités locales seront chargées d'assurer le fonctionnement et l'entretien des équipements réalisés qui deviendront leur propriété.

3. Le Programme National de Construction de Routes Rurales (PNCRR)

Ce programme vise au désenclavement de zones rurales ne disposant pas d'accès routiers. Mis en œuvre à partir de 1995, il consiste à construire 11 220 km de routes rurales sur une période de 7 à 9 ans. Une première tranche de 2 960 km a été lancée dès le début de l'année 1995.

4. Les programmes d'électrification rurale

Un ensemble de programmes a pour objectif de doter le milieu rural en équipements électriques, dont :

- le Programme National d'Electrification Rurale (PNER) réalisé en deux tranches, et a d'ores et déjà permis l'électrification de 1 552 villages, soit environ 1,3 million d'habitants ;
- le Programme National d'Electrification Décentralisée, qui cible l'électrification de 6 000 douars, dont 2 500 sont en cours d'électrification, ainsi que l'équipement par système photovoltaïque d'une tranche de 120 villages ruraux ;
- le Programme d'Electrification Rurale Global (PERG) qui est un programme fédérateur des programmes mentionnés ci-dessus. Il a pour objectif d'électrifier 1,5 million de foyers à l'horizon 2010, soit près de 9 millions d'habitants en milieu rural. Il est prévu que les Collectivités Locales participent au financement du PERG à hauteur de 20% et les abonnés à raison de 25%.

5. Le Programme de Développement Economique et Social du Nord

Il s'agit d'un programme d'action intégré visant au développement économique et social des provinces et préfectures du Nord du Maroc. Il cible un territoire d'une superficie de 40 861 km² regroupant une population de 5 millions d'habitants (19% de la population totale), dont 46% sont des ruraux. Il s'articule autour des axes suivants :

- la lutte contre l'érosion en dehors du domaine forestier ;
- la récupération des ressources naturelles en phase de dégradation ;
- la protection des forêts ;
- la mise en valeur du patrimoine naturel ;
- le développement de l'agriculture irriguée, en bour et en montagne ;
- le développement de l'industrie, de l'artisanat et des mines ;
- le développement de l'infrastructure d'appui (eau potable, assainissement, énergie, etc.) ;
- l'élargissement de l'accès des populations à l'enseignement, à la formation et aux soins de santé de base, etc.

6. Le Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté

Elaboré en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ce programme a été mis en œuvre par le Ministère de la Prévision Economique et du Plan à partir du dernier trimestre de l'année 1996. Il vient en appui au BAJ 1 dans les quatre provinces, les plus défavorisées d'Al Haouz, Chefchaouen, Chichaoua et Essaouira. Dans ces provinces, le programme vise à :

- identifier les causes et la typologie de la pauvreté en milieu rural, les besoins prioritaires des populations pauvres ;
- mettre en œuvre des programmes d'actions intégrés de développement communautaire et de lutte contre la pauvreté.

Il a pour objectif de renforcer la mobilisation sociale, la participation et le partenariat entre le gouvernement et la société civile, en vue de mettre en place un environnement propice au développement humain durable et à la lutte contre la pauvreté. Sa principale activité consiste à élaborer un rapport national sur le développement humain et un plan d'action national de lutte contre la pauvreté. Le coût de ce programme s'élève à 3,35 millions de dollars US.

7. Le Programme Cadre National de Gouvernance et de Renforcement Institutionnel

Ce programme a été signé entre le gouvernement et le PNUD en 1997. L'un de ses principaux objectifs est de contribuer à l'élaboration concertée d'un programme national dans le domaine de la gouvernance. Il se compose de six sous-programmes :

- le sous-programme 1 vise plus particulièrement à faciliter la mise en œuvre d'un processus national de réflexion, de concertation et de conception d'un programme national de gouvernance ;
- le sous-programme 2 consiste à appuyer le programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration publique ;
- les sous-programmes 3 et 4 ont pour objectif le renforcement institutionnel des instances supérieures de législation et d'audit (Parlement, Cour des Comptes) ;
- le sous-programme 5 vise à améliorer la coopération économique et sociale au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération ;
- le sous-programme 6 prévoit le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion du développement dans le cadre du Programme de développement humain durable et de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Ce dernier sous-programme est exécuté, comme le premier, par le Ministère de la Prévision Economique et du Plan dans 40 communes rurales des quatre provinces ciblées. Le coût global de ce programme s'élève à 1,43 millions de dollars US.

III. La mobilisation des ressources et la gestion des programmes

Les politiques et les programmes développés ci-dessus ont été accompagnés d'efforts en matière de mobilisation des ressources et de gestion des programmes ciblant la population et le développement économique et social.

1. La mobilisation des ressources

Depuis le début de la décennie 1990, les dépenses sociales relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations ont augmenté. Celles-ci sont passées de 14,8 milliards de Dh en 1990 à 25,4 milliards de Dh en 1997, soit 41,6% du budget général de l'Etat. Ces dépenses se sont accrues au cours de cette période au rythme annuel moyen de 9%, contre seulement 7,5% en ce qui concerne les autres dépenses. Par rapport au PIB, la part des dépenses sociales est passée de 7 à 8% au cours de la même période. Les dépenses afférentes à l'éducation et à la formation représentent une part prépondérante dans les dépenses sociales : elle était de l'ordre de 76% en 1997 contre 14% pour les dépenses de la santé.

La mobilisation des ressources financières s'observe aussi à travers les crédits octroyés à la réalisation de programmes de développement d'infrastructures économiques et sociales, dont notamment :

- le BAJ 1, pour lequel le crédit mobilisé s'élève à 2,66 milliards de Dh ;
- le PAGER (10 milliards de Dh) ;
- le Programme National de Construction de Routes Rurales (5,56 milliards) ;
- le PERG (15 milliards).

2. La gestion des programmes

Une nouvelle approche, adoptée au cours de la décennie 1990, a consisté à cibler les populations et les zones géographiques les plus défavorisées. Pour cela, il a fallu déterminer les besoins prioritaires des populations par zones géographiques, établir des critères de classement de ces zones, et définir les déficits sociaux et en infrastructures de base les plus aigus.

Cette démarche s'est traduite par la collecte d'informations et leur circulation entre les différents partenaires, dont les départements ministériels, les organismes publics et les collectivités locales. La définition des actions de développement et la formulation des plans d'action en découlant ont résulté d'une collaboration entre les ministères ou les organismes publics concernés, les autorités locales et les élus.

La gestion des programmes de développement social et d'équipement en infrastructures de base incorpore la composante « suivi et évaluation » de ces programmes. A titre d'exemple, le BAJ 1 dispose de mécanismes de suivi et d'évaluation constitués :

- d'une commission technique interministérielle centrale assurant la coordination et le suivi de ses différentes composantes ;
- de sites dans chacune des provinces ciblées assurant le suivi et l'évaluation des progrès réalisés dans l'exécution du BAJ 1 dans la province ;
- un comité provincial de coordination et de suivi des réalisations physiques du BAJ 1 présidé par le gouverneur de la province.
- en plus, un secrétariat national domicilié au Ministère de la Prévision Economique et du Plan assure la supervision et la coordination de l'ensemble de ces mécanismes, et établit un rapport d'exécution annuel du BAJ 1.

IV. La mise en valeur des ressources humaines

La mise en valeur des ressources humaines est essentiellement réalisée grâce à l'éducation de base et à la formation, dont la finalité ultime est de permettre aux individus de s'intégrer dans la vie économique, sociale et culturelle.

1. L'éducation de base

En matière d'alphabétisation, les efforts poursuivis par le Maroc pour lutter contre l'analphabétisme ont obtenu des résultats non négligeables. Le taux brut d'admission en 1^{ère} année de l'enseignement fondamental a atteint 83% en 1996-97 alors qu'il n'était que de 79% en 1992-93. Le taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 12 ans est passé de 59% à 70% entre 1992 et 1996 dans l'ensemble du pays, de 49% à 55% en milieu rural pour l'ensemble des deux sexes (de 56% à 59% pour les garçons, et de 24% à 42% pour les filles). Malgré la persistance de disparités entre filles et garçons, surtout en milieu rural, la scolarisation des filles s'est améliorée au cours des dernières années. En effet, l'effectif des filles dans l'enseignement fondamental (9 ans) et l'enseignement secondaire (3 ans) a augmenté de 19% entre 1982-83 et 1996-97. Il représente dans l'ensemble 42% en 1996-97.

2. La formation des ressources humaines

Elle est assurée essentiellement par les départements ministériels en charge de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. L'effectif global des étudiants dans l'enseignement supérieur était de 280 000 en 1996-97, dont 112 000 de sexe féminin, soit 40%. L'effectif des deux sexes s'est accru globalement au taux annuel moyen de 11% depuis 1960, contre 15% pour les filles.

La formation des cadres était, en 1996-97, assurée au sein de 33 établissements comptant environ 8 000 étudiants. Ces établissements sont localisés dans 11 villes, mais avec une présence très forte à Rabat (15) et à Casablanca (7).

La formation professionnelle connaît une expansion importante. Elle était, en 1997-98, assurée au sein de 1 726 établissements, dont 523 relevant du secteur public et 1203 du secteur privé. L'année suivante, 170 nouveaux établissements ont été créés. Dans le secteur privé, les filières de formation sont multiples afin de répondre aux besoins immédiats du marché du travail. Le secteur public dispense quant à lui la formation professionnelle selon quatre axes : spécialisation, qualification, technique et technique spécialisée. Soulignons que l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPPT) a contribué à la formation de près de 42% de l'ensemble des lauréats, et de 71% de ceux du secteur public de la formation professionnelle.

3. L'amélioration des aptitudes

L'amélioration des aptitudes professionnelles et techniques s'effectue dans le cadre d'un ensemble d'initiatives nationales. En matière de planification, de gestion, de suivi et d'évaluation de projets de développement, le Maroc a mis en place un Programme National de Formation en Analyse et Gestion de Projet (PNAP), qui a permis de donner une formation complémentaire, sanctionnée par un diplôme, à des centaines de lauréats cadres relevant de plusieurs secteurs d'activités économiques et sociales. Il en est même du programme de formation en économie territoriale réalisé en coopération avec la France. Une formation professionnelle complémentaire est également dispensée, sous forme de cours du soir, aux travailleurs, et principalement à ceux du secteur de l'industrie et du secteur tertiaire. Dans ce cadre, et au titre de l'année 1997-98, l'OFPPPT a organisé des cours du soir sur 78 spécialités dans 125 établissements, au profit de près de 13 000 personnes.

Par ailleurs, une stratégie de développement de la formation continue a été lancée en collaboration avec les partenaires socioprofessionnels. Il s'agit de la mise en place d'un cycle de formation continue, structuré en 7 séquences réparties sur 7 mois, à raison d'une séquence de 3 à 5 jours par mois. L'objectif est de mettre à la disposition de l'entreprise les compétences nécessaires à la gestion des activités de formation de ses propres ressources humaines. Cette initiative a été renforcée par la mise en place de mécanismes qui ont consisté en la création de Groupements Interprofessionnels d'Aide au Conseil (GIAG) régies en associations. Ainsi, 6 GIAG ont été constitués :

- GIAC Industries Mécaniques, Métallurgiques, Electriques et Electroniques ;
- GIAC Textile-Cuir ;
- GIAC Technologies ;

- GIAC Bâtiments et Travaux Publics ;
- GIAC Marine Marchande ;
- GIAC Pêches Maritimes.

Un autre modèle de développement des aptitudes et des connaissances liées aux fonctions communales est retenu dans le cadre du sous-programme de renforcement des capacités de gestion des communes, en appui à la décentralisation et aux programmes de lutte contre la pauvreté (formation des conseillers communaux, assistance technique opérationnelle au profit des conseils). Les principales actions retenues dans ce cadre sont :

- une formation continue organisée au profit des élus et visant la concrétisation des rôles divers des élus, le cadre juridique de leurs travaux, l'amélioration des procédures, la coopération avec les agents de l'Etat représentés dans les provinces ;
- l'organisation de cycles de formation modulaire au profit d'environ 120 agents de l'administration communale ;
- la formation de 20 agents de développement et leur préparation en vue d'effectuer des missions d'assistance technique à durée déterminée dans les communes cibles des provinces d'Al Haouz, Chefchaouen, Chichaoua, et Essaouira.

Conclusion

Au Maroc, la décennie 1990 a été marquée par la poursuite et l'achèvement de réformes, de politiques et de programmes, dont un grand nombre est axé sur la population et le développement. Ces initiatives se sont inscrites dans un cadre de concertation entre les différents acteurs concernés, tout en favorisant les échanges d'information et la mise en valeur des ressources humaines. Ces efforts se sont accompagnés d'une impulsion soutenue aux actions de développement humain et d'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées, notamment celles résidant en milieu rural. Les politiques entreprises visent notamment à encourager l'investissement, à développer les infrastructures, à renforcer les soins de santé de base, à améliorer les taux de scolarisation, les conditions de logement des populations les plus défavorisées... La mise en œuvre de ces politiques et programmes s'accompagne d'une mobilisation notable des ressources devant permettre d'atteindre les objectifs attendus.

Par ailleurs, la mise en valeur des ressources humaines représente un intérêt capital au yeux des pouvoirs publics. Elle fait l'objet d'actions spécifiques, dont notamment l'adaptation des profits aux besoins de l'économie nationale, la formation continue en partenariat avec les entreprises et le renforcement des capacités de gestion des communes.

Bibliographie

Commission Nationale de la Formation Professionnelle, (1997), 30^{ème} session, *Evaluation de la rentrée 1997/98*.

Ministère de la Prévision Economique et du Plan, (1993), *Stratégie de Développement Social pour la Décennie 90*.
Ministère de la Prévision Economique et du Plan, (1997), *Premier Programme de Priorités Sociales* (BAJ 1).
Ministère de la Prévision Economique et du Plan, (1997), *Rapport d'exécution annuelle du BAJ 1*.
PNUD, *Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté*, (MOR/96/002), Rabat.
PNUD, *Appui au Programme, Cadre National de Gouvernance et de Renforcement Institutionnel*, MOR/97/001, Rabat.
Maroc, (1997), *Rapport National sur le Développement Humain*.

La Coopération Internationale dans le Domaine de la Population au Maroc

(Hafedh Chékir)

Introduction

Depuis son indépendance, le Maroc a su maintenir des relations de coopération autant avec les autres pays qu'avec les organismes internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux. C'est ainsi que la coopération multilatérale et bilatérale a touché différents secteurs économiques et sociaux (agriculture, pêche, éducation, santé, eau...). Le secteur de la population, de par sa dynamique et l'importance qui lui a été donnée par le gouvernement marocain, a bénéficié de cette assistance. Différents organismes ont assisté le gouvernement du Maroc dans la mise en place de son programme de population. Toutefois le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), par ses avantages comparatifs, est l'un des plus importants bailleurs de fond tant par la continuité de son assistance que par son apport financier, logistique et technique.

Le cadre d'analyse de cette coopération repose sur les recommandations de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement (CIPD). Ces dernières s'intéressent à la cohérence des programmes de coopération avec les politiques nationales, aux conditions de durabilité des projets, aux transferts technologiques et à l'élargissement du partenariat dans ce domaine. Nous analyserons dans une première étape le contenu de cette coopération à partir de 1975 selon les différents cycles de coopération du FNUAP avec le gouvernement du Maroc et comparerons le contenu de ces programmes avec les différents plans de développement.

I. Analyse temporelle des programmes de coopération

1. La période 1975-79

La fin des années 70 a été difficile pour l'économie marocaine qui a subi les retombées de la conjoncture internationale et de la baisse du prix du pétrole. Le fort taux de croissance de la population (3,2% entre 1973-77) a compliqué la situation alors que la prévalence de la contraception était encore à un niveau peu élevé (12% en 1978). C'est ainsi que le plan triennal (1978-80) a confirmé les préoccupations du gouvernement, déjà mentionnées dans le plan quinquennal (1973-77) concernant le rythme de la croissance de la population. Le plan triennal s'est fixé comme objectif, dans le domaine de la population, de lancer un programme d'éducation, d'information et de motivation pour générer une demande pour la contraception. Le FNUAP ainsi que les autres bailleurs de fonds se sont joints alors à la stratégie du gouvernement. Le

programme du FNUAP¹ (FNUAP, 1980) durant cette période consistait à permettre aux jeunes filles et aux mères de maîtriser les conditions d'une régulation consciente et volontaire de la fécondité, en améliorant leur formation en matière d'éducation maternelle et ménagère. Il visait aussi à créer les conditions propices pour sensibiliser la population à la planification familiale et en soutenir toutes les actions. Ce programme de coopération gravitait autour de 2 axes :

- dans le domaine de la santé publique : Il s'agissait d'élever le niveau de priorité du programme de la planification familiale (PF) dans les actions de protection de la mère et de l'enfant et d'accroître sa mise en œuvre afin d'ajuster l'intensité du programme avec l'engagement politique du gouvernement. Ce programme avait pour objectif d'une part d'améliorer les capacités dans le domaine de l'IEC et de la PF à l'échelle centrale et périphérique et d'autre part, de permettre un meilleur accès aux services de la PF en agissant sur l'offre.
- la stratégie était de développer la promotion des femmes, améliorant ainsi leur sensibilisation à la planification des naissances. Cette stratégie reposait sur la création (tout particulièrement en zone rurale) et le renforcement des foyers féminins, et sur la formation et le recyclage des cadres de la promotion féminine dans le domaine de la PF.

En plus du FNUAP, d'autres organisations internationales ont donné leur appui au gouvernement marocain. L'UNICEF a continué à promouvoir les activités de protection de la santé de la mère et de l'enfant, de lutte contre la malnutrition ainsi que dans le domaine de la dynamisation et l'extension de l'éducation préscolaire et l'éducation sanitaire et nutritionnelle. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) a financé des projets dans les secteurs de l'habitat, de l'éducation et de la santé, à travers le renforcement, la distribution des soins de santé familiale dans les provinces défavorisées.

Pour le volet bilatéral, le gouvernement américain a été le principal donateur. Son assistance dans le domaine de la population avait pour objectif d'améliorer les capacités de planification, de gestion et d'évaluation de programmes. Le programme complémentaire de l'USAID se distinguait de celui du FNUAP par la provision en contraceptif, l'orientation vers le secteur privé et l'amorce d'actions de plaidoyer, fondées sur les résultats de recensements et d'enquêtes démographiques.

2. La période 82-86

Les actions entamées par le gouvernement au cours de la période du plan triennal (78-81) ont commencé à donner leurs fruits ; le taux d'accroissement de la population a montré des signes d'infléchissement alors que le taux de prévalence contraceptive a atteint 25% en 1983

¹ FNUAP, (1980), *Rapport de Mission sur l'évaluation des besoins d'aide en matière de population*, rapport n° 29.

(MSP, 1983)². Fort de ces résultats le plan quinquennal³ (1981-85) (Ministère du plan) a réitéré ses objectifs en matière de population et a prévu, outre la stimulation de la demande pour les contraceptifs, de mettre à la disposition de la population cible des services de planning familial dans le cadre de la santé de la mère et de l'enfant (CERED, 1991)⁴. Durant ce cycle, l'assistance du FNUAP⁵ (FNUAP, 1996) a vu son spectre s'élargir pour couvrir d'autres secteurs que ceux financés durant la période 1975-79.

Dans le secteur de la collecte des données, l'assistance a visé le développement d'un système de données permettant le suivi et l'évaluation du programme de population. Les actions ont porté sur : (a) la création d'une cellule de cartographie (b) la mise sur pied d'une banque de données, (c) la création, l'organisation et le développement du Centre d'Etudes et de Recherches en Démographie (CERED) et (d) la mise en place d'un dispositif national d'enquêtes auprès des ménages. Dans le secteur de la dynamique de la population, un appui a été fourni à l'Institut National de la Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA) pour développer l'enseignement et la recherche.

En matière de santé familiale et infantile et de planification familiale, le soutien a porté sur l'amélioration des capacités nationales, le renforcement de l'infrastructure et l'équipement médical et non médical et l'aménagement et la construction de formations sanitaires rurales ainsi que les moyens de transport permettant d'atteindre les populations les plus éloignées. Il renforçait ainsi le programme VDMS (Visites à domicile pour la motivation et la sensibilisation). Ces actions étaient accompagnées d'un programme d'éducation sanitaire axé sur la production de support audiovisuel, le développement d'un programme de recherche et d'évaluation et la formation du personnel de santé à l'exercice de la communication.

En plus d'un appui logistique important, l'assistance du FNUAP a aidé dans l'élaboration de modules de formation, à l'octroi de bourses d'étude, au développement de l'unité de documentation à la division de la formation et au soutien au Service d'Etude et de l'Information Statistique (SEIS) au ministère de la santé pour améliorer le traitement et l'analyse des données relatives au programme de population.

Dans le secteur de l'éducation en matière de population, les projets du FNUAP ont concerné les travaux préparatoires à l'intégration de l'éducation en matière de population (EMP) dans l'enseignement primaire et secondaire afin de lui assurer son caractère multidisciplinaire.

D'autres organismes ont également contribué au programme de population. L'UNICEF a participé au financement du dispositif d'enquête auprès des ménages, à la lutte contre les maladies

² Ministère de la santé publique (1983), *Enquête nationale sur la prévalence contraceptive*.

³ Ministère du Plan, *Plan de développement économique et social*, Vol. I et II.

⁴ CERED, (1991), *Population l'an 2062 : Stratégie et tendance*, Rabat, Maroc, 276 p.

transmissibles et au soutien à l'éducation notamment dans le préscolaire. C'est au cours de cette période que l'UNICEF a amorcé son assistance dans le domaine de la promotion féminine. L'OMS et la Banque Mondiale ont soutenu le programme de population du Maroc à travers l'assistance au programme de santé primaire et au programme d'éducation sanitaire. Les efforts de la Banque Mondiale dans le domaine de l'éducation et de l'habitat ont confirmé cette orientation.

L'originalité de l'assistance au cours de cette période est l'émergence des Organisations Non Gouvernementales nationales et internationales. Parmi ces ONG, l'Association Marocaine de Planification Familiale (AMPF) a joué un rôle important dans les activités de plaidoyer en faveur du programme de population et dans l'offre de service. L'Association pour la Contraception Chirurgicale Volontaire (ACCV) a contribué au développement du Centre national de la Formation en Reproduction Humaine de Rabat. En plus de ces associations on peut citer le Family Planning International Association (FPIA), Johns Hopkins Programme for international Education in Gynecology and Obstetrics (JHPIEGO) et le Catholic Relief Service

3. La période 87-91

Le programme de population a atteint sa vitesse de croisière. Le processus de transition démographique est devenu un phénomène visible notamment avec la baisse de la fécondité. Continuant toujours sur la même lignée, le Plan d'Orientation de 1988-92 a élargi ses objectifs dans le domaine de la population pour inclure de nouveaux sujets comme la migration interne. Toutefois un accent particulier a été mis sur le développement des soins de santé, sur les programmes d'espacement des naissances et sur la généralisation des programmes d'éducation en matière de population. Afin de mieux suivre et évaluer ce programme, le plan a insisté sur la nécessité de l'amélioration des informations et données statistiques (CERED, 1991).

Comme durant les précédents cycles, le programme du FNUAP⁵ (FNUAP, 1991) s'est greffé sur les besoins du gouvernement. Dans le domaine de la population et du développement, ce troisième cycle de coopération avait pour objectif de permettre au gouvernement du Maroc de mieux intégrer la variable population dans le processus de développement à travers le développement des capacités, le renforcement du programme de d'enseignement de la démographie et le soutien à la recherche.

Pour la collecte et l'analyse des données démographiques, le FNUAP a assisté le CERED pour l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement, la direction générale de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement pour l'analyse de la migration interne, le ministère de l'habitat pour l'étude de la relation entre la population et habitat et l'INSEA pour la recherche et l'enseignement, amorcés

⁵ FNUAP, (1986), *Rapport de la seconde mission sur l'évaluation des besoins d'aide en matière de population*, Rapport n° 88.

⁶ FNUAP, (1991), *Rapport d'analyse du programme et d'élaboration de la stratégie*.

lors du précédent cycle. Pour renforcer le système des données, un appui a été accordé à l'état civil et aux enquêtes démographiques, dont l'enquête a passages répétés de 1986-88.

Le projet SMI/PF a constitué la clé de voûte du programme du FNUAP dans le domaine de la planification familiale. Ce projet est la continuation du programme VDMS entamé dans les précédents cycles. Il a pu bénéficier de moyens logistiques, de la dotation en contraceptifs et en équipement, du recyclage et de la formation du personnel. Ces moyens ont donné la possibilité au VDMS de renforcer ces capacités de gestion et de supervision.

Afin d'améliorer les conditions de maternité et de réduire les risques de mortalité maternelle et infantile, le FNUAP a soutenu le ministère de la santé dans le cadre d'un programme pour une maternité à moindre risque. Ce programme a permis d'élaborer un protocole et un manuel de dépistage des grossesses à risque, ainsi qu'un système de formation en cascade du personnel. Il a permis aussi d'améliorer la surveillance de l'accouchement et la prise en charge des complications dans quelques maternités périphériques.

Parallèlement, afin de mieux assurer le suivi et l'évaluation des programmes, pour accroître les compétences nationales, un soutien a été fourni au SEIS en vue d'améliorer ses performances à l'échelle centrale et périphérique et à l'INAS pour le développement d'enquêtes dont celle sur les causes de décès.

Le programme d'Information Education Communication (IEC) a concerné l'éducation scolaire à travers l'intégration des concepts d'éducation en matière de population dans la formation et l'éducation extra scolaire introduite dans les programmes d'alphabétisation, de vulgarisation agricole et dans les activités productives. Pour la première fois l'IEC a abordé la problématique de la population et de l'environnement

Au cours de ce cycle, le programme a donné une place beaucoup plus importante à la femme, d'abord directement à travers la mise sur pied d'activités génératrices de revenu en faveur des femmes rurales défavorisées et la promotion de la femme rurale. Indirectement, la majorité des projets financés par le FNUAP dans le cadre de ce programme ont touché la femme.

Outre le FNUAP, le PNUD a contribué à différents projets de collecte et d'analyse de données. Il a participé au financement de 4 projets visant la production de données socio-économiques, au programme national de formation en analyse et gestion des projets et aux phases préparatoires du schéma national d'aménagement du territoire. L'UNICEF a continué son assistance dans le cadre du Programme Elargi de Vaccination (PEV) et a fourni un appui au SEIS à travers l'élaboration des protocoles et des manuels de formations et du matériel informatique. D'un autre côté L'UNICEF a collaboré avec le ministère de l'éducation nationale à la réalisation d'un programme sanitaire et nutritionnel et a soutenu différentes actions en faveur de la femme, particulièrement dans le domaine de l'alphabétisation. La Banque Mondiale a fourni une

assistance plus variée. Elle a concerné (a) la collecte et l'analyse des données à travers une contribution au financement de l'enquête sur les niveaux de vie, (b) la santé maternelle et infantile et la planification familiale à travers le renforcement des soins de santé de base dans 3 provinces, ainsi que l'amélioration des capacités de gestion et d'évaluation des programmes. Elle a aussi contribué au financement de certaines activités dans le domaine de la femme, population et développement à travers le soutien à la scolarisation des filles et un projet de crédit destiné aux femmes en milieu rural.

En plus des Organisations du Système des Nations Unies, différentes organisations non gouvernementales ont apporté leur appui durant ce cycle. Le Catholic Relief Service a apporté son soutien dans le domaine de la santé et dans celui de la femme, population et développement, à l'instar de la Near East Foundation et de L'Agence Canadienne de Développement International. Dans le cadre de la coopération bilatérale, l'USAID a été le principal bailleur de fond. Son assistance s'étale sur un large spectre qui touche les différentes composantes du domaine de la santé maternelle et infantile et de la planification familiale. Elle a fortement contribué au programme de SMI/PF et au programme VDMS à travers la fourniture de contraceptifs. Elle a consacré un appui important pour l'amélioration de l'infrastructure, le développement d'activités dans le domaine d'IEC, de la femme, de la population et développement et pour élever les performances du système d'information périphérique. L'USAID a favorisé l'introduction des méthodes de longue durée à travers un soutien à l'AMPF dans le cadre d'un programme de formation des médecins privés pour l'insertion du DIU, la ligature des trompes et la sensibilisation des pharmaciens à la planification familiale. L'apport de la France s'est limité au recensement et au programme national de formation en analyse et gestion de projets.

4. La période 1992-96

Les données démographiques recueillies au début de la période montrent que le Maroc est entré dans une phase avancée de la transition démographique et que l'essentiel de la baisse de la fécondité est désormais dû à l'utilisation de la contraception, passée de 41,5% en 1992 à 50% en 1995 (MSP, 1996)⁷ montrant ainsi que la demande pour la PF est irréversible. De ce fait l'objectif du gouvernement pour cette période était de consolider les acquis du programme, de lui donner les moyens de gestion et de suivi et d'élargir ses composantes pour mieux cerner les différents aspects de la santé reproductive de la femme, marquant ainsi un passage stratégique des programmes de type SMI/PF à un programme plus vaste dans l'esprit des futures orientations des recommandations de la CIPD. Durant les années 90⁸ (MPEP 1993), la lutte contre la

⁷ MSP, (1996), *Enquête de Panel sur la population et Santé 1995*.

⁸ Ministère de la prévision économique et du plan, (1993), *Stratégie de développement Social pour la décennie 90*.

mortalité maternelle est désormais a été une priorité du programme du Ministère de la Santé Publique.

Ce cycle a été marqué par la participation active du Maroc à toutes les phases préparatoires de la CIPD. Le rapport national sur la population, qui a été présenté au Caire, a créé une dynamique qui a conduit au recentrage de la politique de population et a généré des activités importantes de plaidoyer.

Durant cette période, le FNUAP⁹ a multiplié ses partenaires. Il a approuvé 28 projets dont 6 dans le secteur de la santé maternelle et infantile et de la planification familiale, 12 dans l'IEC et 10 dans le secteur de la collecte et de l'analyse des données sur la population et le développement. Pour la santé maternelle et infantile et la PF, l'assistance du FNUAP a donné un poids plus important à la maternité sans risque et à la gestion des programmes. Dans ce domaine, l'assistance du FNUAP a concerné les axes suivants : la maternité sans risque y compris la PF dont les objectifs convergent avec ceux de la stratégie nationale de la maternité sans risque. Une nouvelle composante a été introduite : la prévention du SIDA et des MST. Ils comprennent différentes composantes liées à la formation, à la communication interpersonnelle et à l'analyse des données pour une meilleure gestion des programmes de MSR. Cet axe a été complété par un appui au programme MST/SIDA et à la formation des sages femmes et des pédagogues. La gestion des programmes de SMI/PF a été soutenue à travers l'enseignement à l'INAS En vue d'une meilleure gestion du système d'information périphérique, le système national d'information sanitaire a été renforcé. Les activités de l'IEC en SMI/PF pour une plus grande ouverture vers les jeunes et les adolescents, ont été soutenues.

L'approche de la coopération dans les domaines de la population et de la stratégie de développement a été plus globale puisqu'elle a concerné les systèmes d'information, la recherche, les études et la formulation des politiques. Au cours de ce cycle, on a assisté à la continuation du soutien à l'état civil au le développement d'un système de statistique sur les mariages et les divorces à l'appui au SEIS au renforcement du réseau de développement durable et les enquêtes auprès des ménages. En matière d'études et de recherches dans le domaine de la démographie, de la population et du développement, le CERED a été le principal artisan du programme de recherche auquel ont participé aussi le Ministère de l'Habitat, le Ministère de la Santé et l'INSEA.

La formulation des politiques et l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement se sont articulées autour de l'utilisation du modèle INMA par le CERED du développement d'un modèle liant la population au logement au Ministère de l'Habitat, et de l'utilisation des données de l'enquête EMIAT dans la préparation du programme prioritaire visant à promouvoir un certain nombre de centres urbains.

⁹ FNUAP, (1997), *Rapport d'Analyse du programme et d'élaboration de la stratégie.*

Dans le domaine de l'IEC et du plaidoyer, le FNUAP a continué de soutenir l'éducation formelle dont le principal acquis est la consolidation du programme à travers l'élargissement de la gamme du personnel impliqué dans la formation et son institutionnalisation dans différents centres d'enseignement. L'éducation non formelle a visé l'introduction de l'EMP dans différents ministères ayant des activités dans le système éducatif non formel comme le Ministère de la Jeunesse et des Sports et le Ministère des Affaires Sociales.

La dimension femme et développement a traversé tous les projets du FNUAP. Toutefois 3 projets ont porté plus spécifiquement sur la femme. Le soutien qui a été fourni à la cellule Intégration de la Femme au Développement (IFD) du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération pour l'identification des projets sur l'intégration de la femme dans le développement, est un exemple de réussite.

Différentes organisations du système des Nations Unies ont contribué au programme de population au Maroc. Le PNUD a apporté son appui au gouvernement pour la formulation de la stratégie du développement social, dans le domaine de l'environnement et dans celui de la promotion de la femme. L'assistance de l'UNICEF a concerné la santé de base, l'éducation, les services de base intégrés en milieu rural, les enfants en situation difficile en milieu rural ainsi que le plaidoyer et la mobilisation sociale. Le PAM a accordé son appui dans le domaine éducatif et en matière de protection de l'environnement. La FIDA a soutenu des projets visant la lutte contre la pauvreté, dont certaines composantes ont une implication sur la situation de la femme. La Banque Mondiale a apporté un appui au gouvernement marocain pour le financement et l'élaboration du programme des priorités sociales (BAJ), dont l'objectif est de mettre en œuvre la stratégie du gouvernement dans le domaine social.

Pour la coopération bilatérale, l'USAID demeure le principal donateur dans le domaine de la santé de la reproduction et de l'achat des contraceptifs. Au cours de cette période, l'Union Européenne a fait son entrée dans le domaine de la population à travers le financement du programme post-partum et du programme de PF dans 9 régions. De la même manière, GTZ contribue au programme à travers son soutien pour le développement des services de SMI/PF dans une province du Maroc.

5. La période 1997-2001

Quatre éléments ont marqué l'exercice de programmation du FNUAP pour cette période :

- Le programme de population a réalisé des performances importantes puisque la prévalence contraceptive a atteint près de 60%, mais avec des différences importantes entre milieux de résidence et régions
- La volonté du Maroc de mettre en œuvre une politique de population multi-sectorielle

- Le gouvernement a préparé la Note de Stratégie Nationale qui fixe les domaines prioritaires de coopération entre le gouvernement du Maroc et le système des Nations Unies
- La mise en place du programme des priorités sociales dans les provinces défavorisées. Ce programme s'articule autour de la scolarisation de base et de l'alphabétisation, des soins de santé de base et de la promotion de l'emploi
- L'adhésion du Maroc aux recommandations de la Conférence du Caire et sa volonté de les mettre en exécution.

De ce fait le but du programme du FNUAP est de contribuer à la réduction de l'écart entre milieux urbain et rural dans 13 provinces prioritaires, en élargissant l'accès à toute une gamme d'informations et de services concernant la santé de la reproduction ainsi qu'à instaurer l'égalité entre hommes et femmes dans le développement économique.

Durant ce cycle, le FNUAP a renforcé son approche programme en élaborant un cadre de coopération centré autour des 3 sous programmes. Le sous programme santé de la reproduction dont le but est la réduction de la mortalité maternelle et l'amélioration des prestations de services à travers l'accroissement des soins prénatals, la prévention et le traitement des complications liées à la grossesse et à l'accouchement. Les activités de l'IEC seront ciblées sur les prestataires et utilisateurs de service de santé de la reproduction.

Le sous programme population et stratégie de développement vise à développer une politique multi-sectorielle de la population et à soutenir la dynamisation de la Commission Supérieure de la Population. Il soutient également le développement d'un système d'information intégré sur la population dont l'objectif est le suivi et l'évaluation du programme de population dans sa dimension nationale et régionale.

Dans le domaine du plaidoyer, un sous programme a cibler la promotion du statut de la femme, la santé de reproduction de la femme et des adolescents et la protection de l'environnement.

L'apport des Organisations du Système des Nations Unies se poursuivra. C'est ainsi que le PNUD continue de soutenir les efforts du gouvernement (a) dans la lutte contre la pauvreté et la génération de moyens de subsistance durables et (b) dans la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles ainsi que dans la promotion des énergies de substitution. En plus de la mère et de l'enfant, l'UNICEF élargira ses champs d'action pour couvrir des aspects en relation avec la famille et la communauté. Son intervention portera sur les actions de plaidoyer pour la mobilisation sociale. A l'échelle régionale, l'action se fera dans le cadre des programmes de santé de base, de programmes sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène, et sur les femmes et enfants vulnérables. Le PAM, l'UNESCO et la FAO participeront aussi au programme de population, le premier à travers la scolarisation de la fille, le second avec un programme de

formation utilisant l'enseignement à distance et le troisième en supportant le recensement agricole.

Au cours de ce cycle, la coopération bilatérale est substantielle. Elle concerne l'Union Européenne, l'Italie et les Etats Unis. Mais le fait marquant sera le retrait envisagé de l'USAID en l'an 2000, qui finance une partie appréciable des besoins du Maroc en contraceptifs.

II. Principales caractéristiques de la coopération dans le domaine de la population

1. Une évolution progressive en harmonie avec les programmes nationaux

La coopération internationale dans le domaine de la population a répondu aux orientations des différents plans de développement économique et a suivi le rythme et l'intensité des programmes du gouvernement. Le caractère évolutif de cette coopération s'est manifesté par le passage d'une simple approche limitée à la planification familiale à une approche globale et multi-sectorielle des problèmes de population, créant ainsi une synergie entre les différents intervenants dans le programme. Ce caractère évolutif se retrouve dans les différents domaines d'intervention. Dans le domaine de la santé, l'examen de la coopération a mis en relief le passage de cette coopération de la simple stimulation de la demande pour la PF à l'extension des services et enfin à l'élargissement de la gamme des services touchant différents aspects de la santé de la reproduction. Ceci s'est traduit par un choix plus rationnel des populations cibles : populations des zones défavorisées, jeunes, adolescents...

Dans le domaine de la population et des stratégies de développement, le programme de coopération s'est élargi progressivement, conformément à l'évolution inscrite dans les plans de développement, pour inclure d'une part des aspects pertinents (migration interne, environnement, développement durable, base de données) et des approches de plus en plus holistiques. Ces derniers trouvent leur expression dans le soutien à l'approche multisectorielle de la politique de population et au développement d'un système d'information intégré sur la population. D'autre part, l'introduction de nouveaux partenaires a permis de cerner les différentes dimensions du programme de population. Le dernier en date est le Ministère de la Justice qui vient de lancer avec l'apport du FNUAP un système, encore expérimental, d'observation de la violence à l'encontre de la femme après avoir réussi la mise en place d'un système statistique sur les mariages et les divorces.

Après avoir mené différentes actions dans le domaine de l'information, éducation et communication, le programme s'oriente vers des activités de plaidoyer dans le but de créer une plus grande mobilisation sociale. Cette dernière est fortement utile dans la conjoncture actuelle, caractérisée par la volonté de faire participer les ONG et les représentants de la société civile au

programme de population, au développement des approches communautaires et participatives, la réduction de l'assistance internationale (fin de l'apport de l'USAID dans le domaine de la population) et une tendance claire vers le système de recouvrement des coûts.

2. Des partenaires multiples et une coordination limitée

L'éventail des partenaires s'est étendu durant les différentes étapes de la coopération. La majorité des organismes du Système des Nations Unies ont contribué au programme de population : Le FNUAP, le PNUD, la Banque Mondiale, l'UNICEF, l'UNESCO, le PAM, la FAO, l'OMS. Chacun, dans les aspects en relation avec son mandat, a fait de son mieux pour s'inscrire dans le programme de population. Le système de coordinateur résident du Système des Nations Unies, la mise en place du bilan commun du pays et les mécanismes du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement¹⁰ (PNUD, 1998)¹¹ vont permettre de créer les conditions de concertation et de coordination (jusqu'à présent faibles) pour une utilisation plus rationnelle de l'apport de l'assistance internationale.

La coopération bilatérale, qui a été élargie au cours des derniers cycles, a été marquée par l'apport important de l'USAID. Les ONG nationales et internationales ont joué un grand rôle dans l'exécution de certains projets nationaux et régionaux et pour la mise en place des programmes nouveaux favorisant un plus grand transfert technologique. C'est le cas de l'AMPF qui a travaillé sur l'introduction de méthodes de longue durée.

La nouvelle approche participative du gouvernement, ainsi que les tendances récentes de la coopération internationale dans le domaine de la population incitent à la recherche active de nouveaux partenaires nationaux et internationaux.

3. Une assistance axée sur le Développement des capacités nationales et le renforcement institutionnel

Elément important de la politique des ressources humaines du gouvernement, le développement des capacités nationales a été une constante dans les programmes de coopération. Il a concerné tous les domaines de la coopération. Des actions spécifiques ont été mises en place pour soutenir des programmes de formation durables. C'est le cas de l'INSEA qui dispense une formation en démographie et en population et développement, de l'INAS qui forme les gestionnaires des programmes de santé et population et de l'Institut Supérieur de l'Information et de la Communication qui prépare les communicateurs. Ce niveau de technicité place les compétences marocaines dans une position avantageuse dans la perspective de la coopération Sud-Sud. Il a permis aussi le passage sans difficulté à l'exécution nationale des projets et programmes de coopération.

¹⁰ Connu sous l'acronyme UNDAF.

¹¹ PNUD, (1998), *Plan Cadre des nations Unies pour l'aide au développement*.

L'appui institutionnel a été non négligeable et a permis à diverses institutions et programmes de passer à un statut leur accordant une plus grande implication dans le domaine de la population. C'est le cas du CERED qui est passé du rang de département de la Direction de la Statistique à celui d'institution autonome qui assure le Secrétariat Technique de la Commission Supérieure sur la Population.

4. Une Assistance centrée sur la femme

Comme le montre la majorité des programmes, la dimension femme a été omniprésente dans le programme de population. Elle a commencé par un appui aux femmes dans les foyers féminins et a évolué d'une façon dynamique vers des activités génératrices de revenus touchant notamment les zones les plus défavorisées. Récemment, l'approche du genre a trouvé sa place dans tous les programmes de développement au Maroc.

5. L'adhésion et la mise en œuvre des recommandations des différentes conférences internationales

Cette adhésion est apparente dans les différents programmes et stratégies en relation avec le développement durable au Maroc. C'est ainsi que le Plan d'Action National pour l'Environnement a essayé de traduire les recommandations de la conférence de Rio, la stratégie de la promotion de la femme s'est inspirée des recommandations de la Conférence de Beijing. La Conférence du Caire a guidé les programmes de population après 1994.

Conclusion

Cette coopération a pu se développer et se maintenir grâce à l'engagement constant du gouvernement envers le programme de population à la place importante accordée par le planificateur aux variables démographiques et à leur relation avec le développement durable au Maroc, ainsi qu'à la rationalisation de l'utilisation des fonds de la coopération afin d'en tirer le maximum de bénéfices. D'autres facteurs ont aussi contribué à la réussite de cette coopération comme :

- la durabilité des projets et leur institutionnalisation dans le cadre du programme du gouvernement ;
- l'adhésion de la population et des responsables de la société civile aux objectifs du programme de population, particulièrement celui de la santé de la reproduction et de l'espacement des naissances ;
- l'adhésion du gouvernement marocain aux recommandations des différentes conférences internationales et notamment celles de la CIPD ;
- toutefois, le Maroc n'a pas atteint encore le stade final de la transition démographique. Son gouvernement continue d'œuvrer pour stabiliser la population et offrir aux Marocains les

moyens nécessaires pour réaliser les objectifs de développement, améliorer la santé reproductive des femmes, réduire la mortalité maternelle et permettre aux citoyens de réaliser leurs aspirations reproductives. Le Maroc doit faire valoir ses avantages comparatifs et sa crédibilité pour multiplier les partenaires et identifier de nouveaux bailleurs de fonds capables de l'aider à remporter les défis dans le domaine de la population et du développement durable. Mais l'apport de la coopération internationale reste plus que toujours nécessaire.

L'association avec le secteur non gouvernemental

(Farida Jaidi)

Introduction

Le mouvement associatif est une tradition ancienne au Maroc, qui s'est manifestée par des organisations spontanées autour de thèmes d'intérêt commun (culturel, caritatif). C'est la raison pour laquelle le rôle des ONG n'a jamais été sous-estimé, notamment parce qu'elles interviennent en tant qu'institution de relais ou d'intermédiaire entre l'état et les populations. Ce rôle est appelé à s'épanouir dans un contexte international qui privilégie l'approche participative de tous les acteurs de la société civile en faveur du développement durable.

La première génération des ONG marocaines s'est plus particulièrement engagée dans des œuvres caritatives et sociales. La seconde génération a quant à elle orienté son action vers un nouveau type d'activités, dont le développement communautaire, la santé, la promotion de la femme, l'environnement, la promotion des petites entreprises, la jeunesse, les arts, la culture, les sports et l'enfance.

Le mouvement associatif s'est développé dans le cadre du code des libertés publiques de 1958, à un moment de l'histoire du Maroc caractérisé par le recouvrement de l'indépendance nationale et la recherche d'un nouvel équilibre politique, économique et culturel. Il a fallu attendre le milieu des années 80 et surtout les années 90, pour assister à une évolution significative du mouvement associatif marocain. Sous les effets du contexte international et des changements qui se sont opérés au plan interne, les associations ont commencé à être perçues comme une donnée non négligeable dans le processus de réaménagement des équilibres économiques, politiques et culturels du pays.

Cependant, malgré l'existence de 30 000 associations, dont 10 000 étrangères, il est impossible de quantifier leur apport. Leur action, qui n'est ni coordonnée ni concertée, manque de vision uniforme. Elles manquent presque toutes de professionnalisme, en particulier dans les méthodes de planification de leur action et de gestion de leurs projets, et disposent de peu de moyens financiers et matériels. Mais aucune fédération viable regroupant la plupart des ONG n'a encore été créée. Néanmoins, le gouvernement marocain et les ONG ont conscience de la nécessité de former un réseau, ce qui a conduit à plusieurs tentatives de groupements de base. A titre d'illustration, on peut citer le forum des ONG, créé afin de préparer la Conférence Internationale sur la Population et le Développement (CIPD), le collectif 95, constitué en vue de la préparation de la conférence mondiale des femmes de Beijing, ou encore l'Association Femmes et Jeunesse dans l'Environnement Maghrébin (AFJEM), qui est une fédération d'associations locales. On peut également citer l'expérience réussie du RAME, le Réseau des Associations

Marocaines pour l'Environnement, qui a pour principal objectif de créer un espace d'information, d'échange d'expériences, de concertation, de partenariat et de réalisation des activités communes dans le domaine de la protection de l'environnement.

I. Appui du gouvernement au secteur associatif

Partant du constat que la lutte contre les inégalités ne se fera que grâce à une approche participative et associative, le gouvernement marocain a tenu à regrouper les associations les plus efficaces et les plus crédibles en vue de la conception et de la mise en œuvre des programmes publics de développement et de coopération internationale, en particulier avec les Nations Unies.

Afin que ces opportunités puissent se traduire en réalisations concrètes, un certain nombre de contraintes doivent être surmontées, dont :

- l'absence d'une vision d'ensemble sur le rôle des ONG dans le développement, qui requiert la diffusion auprès des appareils de l'Etat et des collectivités locales de messages clairs sur le partenariat avec les ONG ;
- les contraintes d'ordre technico-légal ne favorisent pas la transparence dans l'autofinancement des ONG ni dans le recours à des ressources financières externes. Les ONG ne sont en effet pas forcées de tenir une comptabilité au vrai sens du terme, et ne sont soumises à aucune procédure de vérification des comptes ;
- l'absence d'un cadre juridique favorable à l'implication massive des ONG dans les efforts de développement durable ;
- faute de moyens humains et matériels suffisants, la plupart des ONG manquent de savoir faire en matière de gestion administrative et financière, de formulation, d'exécution, de suivi et d'évaluation de projets, de communication, etc.

Il est aujourd'hui nécessaire de promouvoir une véritable culture de la responsabilité en matière d'action associative, car la dépendance morale et matérielle vis-à-vis de l'environnement extérieur comporte des risques de déviance. En effet, afin de financer leurs activités, la plupart des ONG doivent chercher des financements auprès de bailleurs de fonds (Système des Nations Unies, Ambassades et Associations Internationales). Ces derniers conditionnent l'octroi de leur soutien financier à l'application de stratégies qui ne sont pas forcément compatibles avec la politique du pays dans tel ou tel secteur. Pour remédier à cette situation, les pouvoirs publics tentent de favoriser :

- la structuration du mouvement ;
- la professionnalisation des associations ;
- la réflexion et le dialogue inter-associatif sur la place et le rôle du mouvement dans l'effort de développement ;

- l'ouverture sur l'environnement extérieur national, régional et international.

1. Appui légal

Outre les propositions de lois visant à élargir la capacité juridique des associations et à clarifier certaines dispositions du dahir de 1958 sur les libertés publiques déposées au Parlement, le gouvernement a commencé à prendre les dispositions nécessaires pour renforcer et appuyer techniquement et logistiquement les associations qui le souhaitent. Ceci se fait à travers l'organisation de rencontres et d'ateliers pour, d'une part, améliorer leurs compétences en matière de gestion financière et administrative et, d'autre part, renforcer leurs capacités organisationnelles et institutionnelles, en les amenant à se structurer sur le terrain à travers le financement de micro-projets concrets. Des réunions d'information sur des thèmes d'actualité sont également organisées au profit des ONG.

A cet égard, l'une des initiatives concrètes du gouvernement qui répond à ce souci, concerne le projet « Appui aux ONG marocaines », financé par le PNUD et géré par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. Pour la mise en œuvre de ce projet, le MAEC s'appuie sur une cellule technique formée par quatre ONG, dont trois nationales, l'Union Nationale des Femmes Marocaines (UNFM), l'Association Marocaine pour la Protection de l'Environnement (ASMAPE), et l'Association Marocaine d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise (AMAPPE), et une internationale, IDNS dans un premier temps, et OXFAM/Québec par la suite.

Le projet « Appui aux ONG » vise à soutenir les ONG marocaines de développement grâce à un transfert technologique s'appuyant sur le financement et l'accompagnement à la réalisation de micro-projets dans des secteurs prioritaires, tels que la protection de l'environnement, la promotion de la femme et le renforcement des petites et moyennes entreprises pour le développement national. Les objectifs escomptés sont :

- mettre à la disposition des ONG les services d'assistance d'une cellule technique pour la conception, la formulation, l'évaluation et l'exécution des projet ;
- rendre accessibles à certaines ONG les ressources matérielles et financières nécessaires pour la réalisation effective de micro-projets ayant des impacts visibles et durables ;
- assister et soutenir les ONG à la réalisation et au suivi de leur micro-projet.

Ce projet a pour objectif la formation des responsables d'ONG marocaines sur les techniques de formulation, d'exécution, de suivi et d'évaluation des projets. A ce sujet, un guide pratique a été élaboré et mis à la disposition de toutes les ONG. Des ateliers de formation sur les sources et les conditions de financement sont également prévus. Cette formation est une condition nécessaire pour la pérennisation des actions des ONG.

Cette tendance a été renforcée par des initiatives royales, qui ont mis en évidence le rôle constructif de l'activisme civique, comme un élément moteur du développement durable. A ce titre, s'adressant aux présidents des communes rurales du Royaume, Sa Majesté le Roi Hassan II a déclaré : « *Vous avez un trésor sous la main sans que vous vous en rendiez compte. Ce trésor est constitué par les associations locales et régionales sur lesquelles vous pouvez compter pour amener la population à participer davantage aux efforts de développement.* »

Ainsi, l'on assiste actuellement à une certaine prise de conscience, y compris locale, de la nécessité de prendre en compte l'avis des ONG sur les questions relatives au développement régional et local. Un intérêt tout particulier est accordé aux associations féminines à cause de l'importance du rôle qu'elles peuvent jouer et dans la dynamisation du tissu associatif et dans l'application des recommandations et plans d'actions des Conférences des Nations Unies, en particulier celles du Caire et de Beijing. Le gouvernement veille à offrir aux ONG féminines, en particulier celles qui ont pour principal souci l'intégration de la femme dans le développement (IFD) ou qui s'intéressent à la santé en matière de sexualité, de reproduction et de planification familiale, tout le soutien nécessaire afin d'être un instrument effectif au service des populations. Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération veille à informer et à faire participer le plus grand nombre possible d'ONG aux côtés des délégations officielles, aux manifestations et conférences internationales qui correspondent à leurs champs d'activité.

2. Accord d'association

La participation du secteur associatif et sa complémentarité avec le gouvernement s'est caractérisée par la signature d'accords de partenariat entre les départements ministériels techniques et les associations non gouvernementales spécialisées. A titre d'illustration, il y a lieu de citer :

- les conventions conclues entre le Ministère de l'Education Nationale et des ONG nationales, en l'occurrence l'UNFM, l'association de Taounate, l'association du Grand Atlas, Espod, l'association Migration et Développement local, Fondation *Zakoura*, ou encore, l'association étrangère « SARDES », dans le but d'éradiquer l'analphabétisme chez les enfants âgés de 8 à 16 ans et de promouvoir la scolarisation des filles en milieu rural ;
- les conventions conclues entre le Ministère de la Santé Publique et les ONG telles que l'UNFM, l'Association Marocaine de Planification Familiale (AMPF), le Syndicat des opticiens en vue d'améliorer la prise de conscience de la femme dans le domaine de la santé, l'accès de la population aux prestations et services de santé de la reproduction, la promotion de la condition féminine ;
- des conventions ont été signées entre le Ministère de la Jeunesse et des Sports et plusieurs associations qui s'intéressent aux questions des jeunes (filles et garçons) : Association

Marocaine de Planification Familiale (AMPF), Association Marocaine d'Aide aux Enfants en Situation Précaire (AMESIP), Association Marocaine d'Aide à l'Enfant et à la Famille (AMAEF), Association pour la Protection de la Famille Marocaine (APFM)... ;

- dans le domaine de l'alphabétisation des conventions de partenariat ont été signées entre le Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales et l'Association *Bouregreg*, l'Association *Ribat Al Fath*, l'Union Nationale des Femmes Marocaines, l'Association pour la Protection de la Famille Marocaine. De même, un accord a été signé avec l'Association Marocaine d'Aide à l'Enfant et à la Famille, en vue de venir en aide aux enfants marginalisés, âgés de 8 à 14 ans ;
- les accords de partenariat signés entre le Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement avec une trentaine d'ONG œuvrant dans le domaine de l'Environnement. Ce département a d'ailleurs joué un rôle particulièrement actif pour la promotion de ce type de partenariat. Il organise périodiquement des réunions consacrées aux ONG ayant pour objet :
 - d'informer les ONG sur les activités menées par le département de l'environnement au plan national et international ;
 - d'instaurer un dialogue constructif et mutuellement productif entre gouvernement et ONG représentant différents secteurs, afin de renforcer leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre d'un développement écologiquement rationnel et durable ;
 - d'évaluer les besoins des ONG en matière d'appui administratif et financier pour exécuter des programmes et projets ;
 - de permettre aux ONG de disposer de données fiables et à jour pour que leurs programmes et activités contribuent efficacement à un développement durable ;
 - de réfléchir sur les moyens de renforcer les relations de coopération entre ONG d'une part et entre gouvernement et ONG d'autre part. C'est ainsi qu'un comité a été créé le 22 décembre 1997 pour préparer une plate-forme de travail qui sera validée lors d'une rencontre nationale des ONG.

II. Coopération sectorielle du gouvernement avec les ONG

Plusieurs associations marocaines ont centré leurs activités, aux côtés des pouvoirs publics et souvent avec l'appui du système des Nations Unies, sur l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées. Elles ont pu contribuer au règlement de certains problèmes sur le plan local, faisant valoir leur capacité à jouer convenablement leur rôle de partenaire dans le développement participatif. Dans le cadre de leurs relations avec les instances gouvernementales, le SNU, les ONG étrangères et les associations marocaines de développement participent à la mise en œuvre de projets de développement dans plusieurs domaines.

1. La condition de la femme et de la petite fille

Actuellement plusieurs ONG s'intéressent à la condition de la femme et de la petite fille et essaient de sensibiliser l'opinion publique à la nécessité d'améliorer leur situation, de réviser les textes juridiques qui affectent négativement leur statut et de renforcer leur pouvoir d'action (Association Démocratique des Femmes du Maroc, Association Marocaine des Droits des Femmes). En effet, c'est à travers les ONG que les femmes se mobilisent pour une contribution effective aux prises de décisions, que ce soit dans les institutions représentatives ou dans l'administration et pour réaliser les programmes d'activités générateurs de revenus et valoriser leur image.

Dans le domaine social, les associations de solidarité féminine ont mis en œuvre des activités visant le développement des réseaux d'entraide, de formation professionnelle, d'apprentissage, de formation continue pour les femmes et les jeunes filles, et des coopératives féminines. En ce qui concerne cette dernière activité, il y a lieu de signaler que l'Union Nationale des Femmes Marocaines (UNFM), l'une des plus anciennes ONG marocaines (créée en mai 1969) dispose de 50 bureaux provinciaux et de 300 bureaux locaux. Son objectif principal est de faire participer pleinement la femme marocaine au développement socio-économique du pays. Elle œuvre de manière soutenue en faveur de la promotion des femmes rurales notamment à travers la création de coopératives agricoles et artisanales et d'autres projets générateurs de revenus, permettant de leur assurer l'autonomie économique et d'améliorer leurs conditions de vie.

En outre, les femmes appartenant aux différents corps de métiers se sont regroupées dans plusieurs ONG, dont quelques unes s'intéressent particulièrement à la recherche dans le domaine de la femme et du développement (TANIT : Equipe Pluridisciplinaire de Recherche sur la Femme, GUEF : Groupe Universitaire des Etudes Féminines) et à l'échange d'expérience avec d'autres ONG étrangères ou nationales (AFJEM : Association Femmes Jeunesse dans l'Environnement Maghrébin).

Par ailleurs, plusieurs départements ministériels disposent d'une structure féminine et oeuvrent, en collaboration avec les ONG, dans des domaines tels que l'alphabétisation, la formation professionnelle, Information-Education-Communication (IEC), les statistiques, la recherche démographique et sociale, la culture, la santé, la planification familiale, etc. Dans le souci de préserver les acquis réalisés et d'appuyer davantage les efforts qui sont entrepris par les ONG dans le domaine de la condition féminine, une cellule chargée de l'intégration de la femme au développement (IFD) a été créée en 1990 au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, avec l'appui du Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM). Durant ces dernières années, cette cellule a bénéficié de l'apport de différentes

organisations internationales, dont le FNUAP. Les objectifs visés par ce service s'articulent autour de quatre principaux axes : l'information par la publication de bulletins, d'études, de répertoires et d'ouvrages surtout ceux qui peuvent contribuer à l'amélioration de la condition de la femme, la formation dans le cadre d'ateliers, de séminaires et de tables rondes, la sensibilisation des décideurs et des politiciens. Cette cellule a également pour mission la recherche de financement pour des projets générateurs de revenus et l'établissement des réseaux de contact entre promoteurs de projets et bailleurs de fonds. C'est dans ce cadre qu'un certain nombre de projets à caractère socio-économique présentés par des ONG ont pu être financés.

Toujours dans un souci d'information et de sensibilisation, la cellule IFD a contribué, en collaboration avec l'association *ASAYS*, à la réalisation d'un court métrage intitulé « *Lla mi izza* » (Non Mère *Izza*). Le service veille à ce que la composante santé, planning familial et santé reproductive, soit introduite dans tout projet soumis au financement, par son intermédiaire, aux organisations internationales.

2. Planification familiale, santé maternelle et infantile

La coopération entre le Ministère de la Santé Publique, le SNU et les ONG apporte un soutien précieux aux programmes de santé, particulièrement en matière de planification familiale et de santé maternelle et infantile. Plusieurs ONG se sont mobilisées pour entreprendre des activités de sensibilisation à ces questions, ainsi que l'établissement de programmes d'information et de prestation de services (MST/SIDA, stérilité, grossesse, avortement...). En matière de planification familiale, des ONG contribuent efficacement à ce programme par la distribution de contraceptifs, et par la stratégie d'Information, Education, Communication et Planification Familiale (IEC/PF). L'exemple de l'AMPF sur ce point, est assez édifiant. L'Association Marocaine de la Planification Familiale (AMPF), créée en 1971 et reconnue d'utilité publique en 1972, est une ONG à but non lucratif, animée par la conviction que la santé sexuelle et reproductive est un droit fondamental de l'être humain. Elle intervient dans de nombreux domaines, tels que la formation professionnelle, l'alphabétisation, l'IEC et surtout la fourniture de services de planification familiale. Elle a produit des émissions radiophoniques nationales et régionales, des cassettes vidéos et des spots publicitaires, en faveur des jeunes femmes en âge de procréer. Elle a créé des comités des jeunes, des clubs pour femmes et pour enfants et a formé et recyclé des animateurs et animatrices, publié des articles de presse et des bulletins d'informations sur les besoins des jeunes, et sur la situation et le statut de la femme dans le droit marocain.

D'autre part, les associations de lutte contre les MST et le SIDA déploient des efforts louables en vue de porter ce problème à l'attention des populations en menant des campagnes de prévention et de sensibilisation. Une des associations les plus actives dans ce domaine est l'Organisation Pan Africaine de Lutte contre le SIDA (OPALS-Maroc), ONG à but non lucratif

créée à Rabat en 1994 par un groupe de médecins et de travailleurs sociaux impliqués dans la lutte contre le SIDA. Le principal objectif de l'OPALS-Maroc est de contribuer à la lutte contre le SIDA, d'informer et de former des personnes, relais de sensibilisation des populations particulièrement vulnérables, de former des professionnels de santé en matière de MST et de SIDA, en collaboration avec l'OMS et la coopération franco-marocaine. Depuis sa création, OPALS-Maroc a organisé plusieurs manifestations et séminaire de formation et a réalisé, en collaboration avec des ONG féminines, une enquête sur un échantillon de 340 femmes. Cette enquête a mis en évidence des disparités importantes dans le niveau des connaissances, des attitudes et des pratiques des femmes vis-à-vis du SIDA, un manque de précaution des femmes vis-à-vis de cette maladie, et une attitude différenciée de la femme en fonction de son état matrimonial et de son niveau d'instruction.

3. L'éducation non formelle

Le MEN a élaboré une stratégie de développement de l'éducation non formelle. Cette stratégie a pour finalité de promouvoir une politique sociale afin d'impliquer et de responsabiliser les différents partenaires dans l'organisation, le financement et la gestion de l'école. Le Ministère déploie d'autre part des efforts considérables pour l'intégration des concepts de l'éducation sanitaire dans les curricula scolaires, en élaborant des programmes de formation continue dans le domaine des MST et en déployant des moyens pour la promotion de la santé auprès des jeunes scolarisés, notamment en matière de maladies sexuellement transmissibles. Plusieurs ONG nationales et étrangères sont impliquées dans cette stratégie et participent de manière constructive à sa mise en œuvre et à sa réussite.

Les ONG mènent des activités visant le renforcement des programmes d'Education en Matière de Population axés notamment sur la santé reproductive, l'égalité des sexes et la promotion de la scolarisation. Les activités précitées sont menées dans des foyers féminins, des centres sociaux, des maisons de jeunes... Certaines ONG utilisent des moyens de communication traditionnels et audiovisuels pour sensibiliser les jeunes aux questions de population (sexualité, MST...).

4. Population et environnement

Plusieurs programmes d'action ont été réalisés en matière de gestion de l'environnement avec le concours du secteur privé et des ONG. Plusieurs ONG mènent des activités de sensibilisation des populations aux problèmes de l'environnement. Les concepts relatifs à la relation entre population, développement et environnement, ont été intégrés dans les activités de formation menées par les ONG dans le cadre des programmes d'enseignement et d'alphabétisation, de planification familiale, de promotion de la femme... La nécessité de faire participer des ONG à la stratégie nationale pour la protection de l'environnement et le

développement durable, est actuellement largement admise. Ainsi, pour permettre à l'ensemble des acteurs concernés de contribuer au processus de concertation visé par le programme Action 30, un comité de suivi composé de représentants des différents départements ministériels, d'ONG, d'associations professionnelles et de collectivités locales, a été institué. Les membres de ce comité sont responsables d'une part de l'orientation et du suivi des travaux d'organisation du programme Action 30 et, d'autre part, de la coordination et de la diffusion des résultats de ce programme auprès de leurs départements et organisations respectifs. En outre, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), par le biais de son programme micro-financement, s'adresse aux ONG marocaines ayant des activités de développement sur le terrain. Le programme a pour objectif de renforcer les capacités des ONG à faire face aux problèmes liés à l'environnement et de faire en sorte que les ONG puissent bénéficier de leurs expériences réciproques.

5. Enfance et famille

Plusieurs ONG s'intéressent aux enfants en rupture sociale et familiale (en détresse, abandonnés et sans abri) et qui vivent dans des conditions très difficiles. En effet, grâce à l'aide des pouvoirs publics et des organismes nationaux et internationaux, ces associations ont pu initier de nombreuses opérations en faveur de cette couche sociale fragile. Elles ont contribué à la réalisation de plusieurs actions humanitaires d'envergure par l'ouverture des centres d'accueil et de formation pour ces enfants, la réfection et le réaménagement de locaux, l'achat d'équipements adaptés et la prise en charge éducative et médicale. Elles apportent également un soutien psychologique grâce à des équipes de spécialistes et fournissent des aides médicales et des prestations sociales diversifiées aux personnes malades et aux handicapés. Ces ONG organisent également des cycles de formation au profit des femmes (prévention médicale, planification familiale) et des enfants de la rue, et assurent leur insertion sociale et professionnelle.

D'autre part, la collaboration entre le SNU et les ONG dans le domaine de l'enfance et de la famille vise à améliorer les capacités de celles-ci à contribuer efficacement et à s'impliquer davantage auprès des populations défavorisées. En milieu rural, plusieurs ONG jouent un rôle d'interface entre la population et les programmes de développement, participent à la mise en œuvre et au suivi de ces programmes, fournissent un appui à la conception des activités, assurent l'animation des activités féminines, et participent à la création et au renforcement des associations locales.

En milieu urbain, les ONG participent à la protection des enfants les plus vulnérables et à la réduction des disparités entre sexes et entre régions. Elles contribuent en particulier à l'appui scolaire, à l'appui aux activités sportives et culturelles et à la formation.

6. ONG et micro-crédit

Le programme du micro-crédit a été initié par le PNUD dans le but de renforcer les capacités financières, matérielles et institutionnelles des ONG, en leur fournissant des services de micro-crédit. Ce programme géré par le Ministère des Finances se donne comme principal objectif d'accroître l'accès au crédit des populations démunies, en particulier les femmes, en leur octroyant des micro-prêts par l'intermédiaire d'organisations sélectionnées, chargées de la distribution de ces fonds. Les associations intermédiaires sont pour la plupart des associations locales qui œuvrent pour le développement de la micro-entreprise. Elles ont l'avantage d'offrir des expériences, voire des expertises, en vue de favoriser l'implantation de réseaux régionaux de distribution de micro-crédits. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'Association Marocaine de Solidarité et de Développement (AMSED), l'Association Marocaine d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise (AMAPPE), la Fondation *Zakoura*, l'Association *Tichka*, la Fondation pour le Développement Local et le Partenariat (FDLP), la Fondation *Al Amana*, l'Association des Cadres et Anciens Elèves de *Tendrara* (ACAET). Pour assurer la viabilité et la crédibilité de ces associations, l'Etat prévoit de leur accorder un appui financier et des exonérations fiscales. Les principaux donateurs intervenant dans le secteur du micro-crédit sont actuellement Le PNUD, la Banque Mondiale, le Fonds pour l'Environnement Mondial, la Caisse Française de Développement, l'USAID, l'Union Européenne, l'Agence Canadienne de Développement International.

Conclusion

Le mouvement associatif, par son dynamisme et les nouveaux horizons qui lui sont ouverts, représente une alternative réelle pour notre pays. En multipliant les actions et les réalisations concrètes, les ONG peuvent indéniablement contribuer au développement durable. L'effort qui a été déployé par les ONG durant les cinq dernières années est la preuve tangible de leur participation au processus de développement. Cependant, il ne faut pas perdre de vue le fait que les ONG restent encore très fragiles, et que leur structuration, leur mise en réseau, leur spécialisation et le renforcement de leurs capacités nécessitent des efforts considérables pour une meilleure synergie de leur action. Il est constaté par ailleurs un manque de ciblage des priorités et un besoin d'évaluation de leurs activités. Il leur appartient d'apprendre à travailler en commun. Elles doivent accepter de fusionner ou de se décentraliser, pour une meilleure localisation de leurs activités sur le territoire national pour agir dans les régions les plus défavorisées, là où les populations ont le plus besoin de leur aide.

L'inégale répartition de la population et les instruments de l'aménagement du territoire

(Abdelkader Lahmidi)

Introduction

Au cours des quarante dernières années, le Maroc s'est engagé dans un processus de changements démographiques, économiques et sociaux sans précédent, aussi bien sur le plan quantitatif (croissance de la population) que qualitatif (mutations économiques, concentration des activités et de la population dans les grandes villes et sur le littoral, changements des différents aspects du mode de vie). Ces changements sont perceptibles dans la répartition spatiale de la population, dans la localisation des investissements publics et privés à caractère productif, comme ceux liés aux grands projets structurants de l'espace tels que les ports, les aéroports, les barrages, les routes et les autoroutes, les aménagements hydro-agricoles, les plans sucriers et cimentiers, la valorisation des produits miniers, etc.

Des mutations sont également perceptibles dans les niveaux de desserte des équipements collectifs d'encadrement de l'activité économique, les équipements sociaux de santé et d'éducation et de formation des cadres. C'est ainsi qu'après ses premières expériences dans la politique de planification économique et sociale, le Maroc s'est préoccupé, à partir des années soixante dix, d'asseoir une politique globale de développement et d'aménagement du territoire. Le présent chapitre évoque les instruments d'aménagement du territoire mis en œuvre par les pouvoirs publics pour infléchir les disparités régionales et apporter des solutions dans le cadre du développement général du pays.

I. Pourquoi aménager le territoire ?

L'aménagement du territoire est l'action de répartir de manière ordonnée, à travers l'espace d'un pays, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines, économiques et stratégiques. L'aménagement du territoire est donc un instrument de recherche de la correction des déséquilibres spatiaux. Il doit permettre un développement durable et la mise en valeur des potentialités locales, tout en créant les conditions offrant aux habitants les moyens de respecter leurs traditions tout en profitant des progrès du niveau de vie qu'autorise le développement économique. Au regard de ces objectifs, seront formulés les atouts et les contraintes qui constituent les caractéristiques propres au Maroc.

II. La nature et le contenu des instruments d'aménagement du territoire

Dès le lendemain de l'indépendance, le Maroc a été confronté à une foule de problèmes, dont celui de l'accroissement démographique, de l'inégale répartition des infrastructures de base et de la concentration de la croissance économique sur des portions privilégiées de l'espace national. Ces problèmes ont imposé la planification économique et spatiale du développement. Les plans triennaux et quinquennaux, qui ont régi à partir de 1960 l'économie du pays, ont esquissé une politique globale où s'inséraient les différentes actions sectorielles déterminant les priorités de développement dans le temps et dans l'espace. Cependant, la nécessité d'intégrer la composante spatiale dans ces différentes actions de planification et de développement n'a été retenue que dans le cadre du plan quinquennal de 1968-72.

Par le biais du Centre d'Expérimentation, de Recherche et de Formation (CERF) créé lors de la préparation de ce plan quinquennal, une profonde réflexion sur la situation du développement urbain et de l'Aménagement du Territoire a donné naissance au projet de loi cadre de l'aménagement urbain et rural. Les nouvelles orientations fournies par ce projet ont permis de poser les premiers jalons pour la création de nouveaux instruments de planification spatiale, notamment en matière d'urbanisme : Plan de Développement des Communes Rurales, Plan d'Aménagement initialement intitulé Plan d'Utilisation du Sol, Schéma Directeur d'Aménagement Urbain et d'Aménagement du Territoire (Schéma de Structure et d'Orientation, SSO) qui a ultérieurement évolué en Schéma d'Armature Rurale (SAR) et en Schéma de Développement et d'Aménagement Régional (SDAR).

Le plan quinquennal de 1973-77 a tracé les contours d'une politique régionale délibérée conformément aux Hautes Directives Royales, exprimant la volonté de promouvoir une politique d'aménagement du territoire et de régionalisation. La volonté, puis l'effort de régionalisation du plan à partir de 1973 a créé le besoin de mettre en place une planification spatiale rigoureuse, susceptible de guider et d'intégrer les différentes actions sectorielles dans un cadre cohérent avec le plan spatial. Depuis, les principes de cette politique n'ont cessé de se consolider, à travers la mise en place d'un certain nombre d'institutions, de structures et de moyens d'accompagnement aux niveaux national et régional.

1. Les Institutions

Les institutions qui ont donc été mises en place au plan national sont :

- le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) et de l'autorité gouvernementale chargé du développement régional en 1968, et l'autorité gouvernementale chargée de l'Aménagement du Territoire en 1977.

Et au plan régional :

- les régions économiques et les Assemblées Régionales Consultatives (ARC) établies par le Dahir du 16 juin 1971 ;
- en outre, la charte communale du 30 septembre 1976 a donné un large pouvoir à la commune, qui devient, par conséquent, un partenaire actif dans la politique de planification et de gestion de l'espace ;
- la constitution de 1992 a érigé la Région en Collectivité Locale ;
- la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, promulguée par le Dahir n° 1-92-31, du 17 juin 1992 ;
- le Dahir n° 1-97-84 du 2 avril 1997 portant promulgation de loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région et du Conseil Régional ;
- les Agences Urbaines, les Inspections Régionales de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Aménagement du Territoire, créées au plan local et régional ;
- l'Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume.

2. Les Instruments financiers

Les instruments financiers mis en place pour favoriser le développement et l'Aménagement du Territoire sont les suivants.

Le Fonds Spécial de Développement Régional (FSDR), le Fonds de Développement des Collectivités Locales (FDCL), le Fonds d'Équipement Communal (FEC), la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), la Banque Nationale du Développement Economique (BNDE), l'Office de Développement Industriel (ODI) et la Société Nationale d'Investissement (SNI), etc.

Pour lutter contre les disparités régionales, ont été promulgués des codes d'encouragement aux investissements, qui ont concerné principalement les secteurs de l'industrie, du tourisme, des mines et de l'immobilier. Ils ont également retenu des régimes préférentiels sur la base de critères territoriaux afin d'impulser un certain équilibre spatial des activités économiques et de décongestionner le périmètre de la métropole casablancaise. Ces codes ont prévu de nombreux avantages fiscaux et financiers, des garanties, ainsi que des subventions en vue de stimuler les investissements dans les régions spécifiques. La charte de l'investissement prévoit principalement l'octroi d'un régime fiscal préférentiel en faveur du développement régional, la prise en charge d'une partie du coût d'aménagement des zones industrielles implantées au sein des provinces ou préfectures, dont le niveau de développement économique justifie une aide particulière de l'Etat et la promotion des places financières offshore, des zones franches d'exportation, définies comme espace déterminé du territoire douanier où les activités industrielles et de services qui y sont liées sont sous-traitées, selon les conditions et limites de la législation.

3. Les Instruments Techniques

Parmi les actions entreprises en matière d'aménagement du territoire par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme, figure la mise en place des instruments techniques, dont certains ont été définis par les projets de la loi cadre d'aménagement urbain et rural et de la charte d'aménagement du territoire (1970).

3.1. Les instruments élémentaires

Le premier instrument d'aménagement du territoire utilisé par l'Etat était le Schéma de Structure et d'Orientation (SSO). L'unique étude réalisée, dans ce cadre, sur la province de Khouribga, n'a pas donné satisfaction. Par conséquent, ce Schéma de Structure et d'Orientation a été remplacé par le Schéma d'Armature Rurale (SAR) et puis par le Schéma de Développement et d'Aménagement Régional (SDAR).

Le Schéma d'Armature Rurale apparaît comme un instrument de base de la politique d'aménagement du territoire. Il a été considéré comme un outil de coordination et de la localisation des différentes actions entreprises dans le monde rural, et est venu ainsi consolider les orientations données par « le précis du ruralisme ». L'élaboration de ce schéma est basée sur une macro-sélection des centres ruraux à aménager en priorité. Elle intègre l'approche régionale.

La plupart des SAR ont été effectués durant les années 70 mais la couverture totale du territoire national n'a été achevée qu'en 1982, marquant ainsi la fin d'une période d'établissement des premiers instruments de référence de développement spatial.

3.2. Les nouveaux instruments

L'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement du territoire, créée en 1977, a mis en place une nouvelle approche de développement et d'aménagement du territoire pour l'élaboration de nouveaux instruments aux niveaux régional et national (SDAR et SNAT).

Le Schéma de Développement et d'Aménagement Régional (SDAR)

A l'échelle de la région économique, le SDAR, vise à aménager harmonieusement le territoire à travers la mobilisation des potentialités régionales et ce, dans le but d'assurer l'amélioration du niveau de vie de la population sans risques de créer des déséquilibres notables.

Le Schéma de Développement et d'Aménagement Régional est un cadre de référence spatial d'aide à la décision, permettant l'orientation et la coordination des interventions aussi bien des secteurs publics et semi-publics que celles du secteur privé.

Le lancement du premier SDAR, qui a concerné la région économique Centre-Nord, s'est effectué en 1983. Avec le lancement du SDAR de la Région Economique de l'Oriental en 1995, ajouté aux SDAR déjà réalisés (Centre-Nord, Centre-Sud, Tensift et Nord-Ouest) et à ceux du Sud et du Centre, entamés et non achevés, la couverture de l'ensemble des « anciennes » Régions

Economiques du Royaume par les instruments techniques d'aménagement du territoire sera complète.

Pour répondre à la préoccupation de renforcement du nouveau processus de régionalisation et à la suite de la révision de la constitution dans laquelle la région se voit doter de la personnalité morale et de l'autonomie financière (loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le Dahir 1-97-84 du 2 avril 1997), le SDAR a été remplacé par le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT).

Conformément à l'article 7 de la loi citée ci-dessus, l'élaboration du SRAT doit être réalisée par le Conseil Régional. Ce schéma sera, ensuite, transmis au comité interministériel d'aménagement du territoire, dont le secrétariat est assuré par la Direction d'Aménagement du Territoire, pour approbation.

En tant qu'instrument technique de planification régionale, le SRAT doit constituer, sur la base d'une vision globale et prospective, le cadre d'intégration des différentes actions sectorielles, et doit fixer les priorités spatiales et sectorielles de développement et d'aménagement intégré, adaptés aux contextes local et régional.

Actuellement, le besoin de disposer d'une planification spatiale et économique de chacune des 16 nouvelles régions du pays, rend indispensable l'utilisation des instruments techniques tels que le SRAT, qui permettront d'harmoniser le territoire moyennant la mobilisation de ses potentialités.

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)

Pendant longtemps, la démarche macro-économique a souffert de la coexistence de deux approches, l'une économique et l'autre spatiale, faiblement intégrées à cause de l'absence d'un cadre prospectif de référence retraçant les orientations souhaitables, à long terme, pour une meilleure utilisation de l'espace national.

Pour définir ces orientations générales en vue d'une organisation et d'une utilisation rationnelle de l'espace national, un instrument technique, intitulé Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), a été proposé lors du Plan Quinquennal 1981-85. Mais son lancement ne s'est pas concrétiser dans le cadre de la coopération multilatérale (PNUD) qu'en 1990.

Ce schéma présente à long terme, d'une manière souple et globale, les images prospectives de développement et d'aménagement ainsi que la stratégie susceptible d'assurer la réalisation des options retenues. Il fixe aussi les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, de développement durable, de grandes infrastructures et d'équipements d'intérêt national.

La réflexion prospective du SNAT s'est basée sur l'approche systémique permettant d'appréhender à la fois les aspects quantitatifs, qualitatifs et structurels, et mettant en évidence les atouts et les contraintes qui pèsent sur le Maroc ainsi que les interrelations de l'ensemble des éléments de son système productif global. Cette vaste réflexion a tenu compte des nouvelles données, en particulier de la privatisation et des logiques de la globalisation et de la mondialisation.

Pour explorer les « futurs possibles », cette étude prospective a privilégié la méthode des scénarios. Trois scénarios à l'horizon 2025 (avec des étapes intermédiaires en 2005 et 2015) ont été explorés :

- un scénario tendanciel fondé sur les tendances actuelles, comporte trois variantes qui, selon l'évolution du contexte économique international, prolongent ces tendances (scénario de référence), les aggravent (scénario aggravé) ou les améliorent (scénario amélioré), mais ne les remettent pas en cause ;
- un scénario alternatif d'équilibre, fondé sur une priorité à l'auto-développement du Maroc (meilleure utilisation des ressources nationales ou régionales ; complémentarité recherchée entre les secteurs traditionnel et moderne ; technologies plus appropriées) ; une productivité améliorée ; une prise en compte du processus de développement durable, ce qui ne signifie pas une fermeture aux échanges internationaux ;
- un scénario alternatif d'ouverture internationale dans le but de susciter des marchés plus larges et d'optimiser, à l'échelle régionale, l'utilisation d'un espace plus vaste. Ce scénario comporte trois variantes :
 - une ouverture vers l'Union du Maghreb Arabe ;
 - une ouverture vers l'Union Européenne ;
 - une ouverture vers le monde, notamment l'Union du Maghreb Arabe et vers l'Union Européenne.

Cette approche est la base de la stratégie visant à prédire l'évolution du Maroc à l'horizon 2025, non seulement du point de vue démographique et économique, mais aussi de la répartition de la population et des activités économiques dans le territoire national.

En ce qui concerne les instruments de mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire, les actions menées peuvent être résumées comme suit :

- Premièrement, il y a lieu de citer le Programme d'Action Intégré pour le Développement et l'Aménagement de la Région Méditerranéenne (PAIDAR) qui vise la revalorisation et la promotion économique et sociale de la côte méditerranéenne et de son arrière pays, en vue d'améliorer les conditions d'existence des populations concernées. Ce programme a abouti, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, à la proposition d'un ensemble de projets

accompagnés de leurs études de faisabilité, susceptibles d'inciter et de développer des liens d'investissement entre différents partenaires marocains et étrangers. Les actions prioritaires proposées dans le cadre du PAIDAR-Med ont été mises à la disposition de l'Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume, en vue d'élaborer les stratégies d'intervention ;

- Le Projet Migration Interne et Aménagement du Territoire (MIAT). Lancé en 1991 en collaboration avec le FNUAP, ce projet vise à appréhender et à mieux connaître les mécanismes et les déterminants des mouvements migratoires qui constituent une donnée fondamentale de la politique d'aménagement du territoire. Ce projet a pour objectif de mettre à la disposition des décideurs les données et indicateurs permettant une meilleure connaissance du phénomène migratoire dans le temps et dans l'espace, et d'instituer un observatoire au service des différents utilisateurs qui auront à considérer et à intégrer la variable migration dans leurs études et programmes. Il est important de souligner que la population est présente dans les instruments techniques d'aménagement du territoire en tant que :
 - ressources territoriales : elle représente la force de travail capable d'aboutir à une certaine production potentielle. Cette considération est fondamentale du point de vue de l'exploitation des ressources productives territoriales.
 - objet territorial : la distribution spatiale de la population établie le système des villes, dont la structure et les interrelations ont une forte influence sur le développement territorial
 - sujet territorial : demandeur d'une série d'équipements, biens et services auxquels elle doit avoir accès, dont l'administration publique est le principal agent planificateur.

En conclusion : Pour dénouer la double crise de la ruralité et de l'urbanité : celle de l'aménagement du territoire, Il importe de conserver à chaque région naturelle ses caractéristiques, en créant pour les habitants les conditions leur permettant de rester fidèles à leurs traditions et de profiter des progrès du niveau de vie qu'autorise le développement durable. Cela suppose une volonté de solidarité nationale si l'on veut éviter la désertification de régions défavorisées et la congestion de quelques grandes agglomérations. Il est donc de première nécessité de promulguer une loi en mesure d'asseoir une politique plus concrète et plus responsable d'aménagement du territoire.

Les actions multiformes engagées par les divers acteurs du développement, bien qu'elles aient généré, aussi bien sur l'espace urbain que rural, quelques espaces d'intégration régionale, n'ont pas empêché des tendances à la concentration des activités, des populations et des opportunités de développement de se manifester dans certaines portions de l'espace national et de donner lieu à des situations parfois préoccupantes pour les pouvoirs publics (la crise de

logement, le surpeuplement des médinas, la prolifération des bidonvilles, l'anarchie urbaine, etc.) et ce malgré les grands efforts qui ont été déployés dans tous les domaines et par tous les secteurs pour le développement et l'aménagement du pays. L'organisation de l'espace reste confronté à d'importants déséquilibres entre les régions, entre le monde rural et le monde urbain.

Régionalisation et développement au Maroc

(Ali El Akkaoui)

Introduction

On assiste actuellement, de par le monde, à un regain d'intérêt pour la région, comme cadre adéquat d'intervention en matière de développement économique et social, par la mobilisation des potentialités locales et la participation des populations. Plusieurs questions se posent, dont celles relatives à la stratégie de cette mobilisation et au partage des pouvoirs entre l'Etat, la région et les autres collectivités locales. La province (ou la préfecture), par son volume démographique et sa taille, ne constitue pas une assise suffisante aux interventions de développement. Des espaces plus larges, dont les composantes s'intègrent et se complètent, sont nécessaires pour dépasser le cadre national tout en s'approchant des spécificités locales.

La réduction des disparités intra et inter-régionales constitue l'un des objectifs essentiels de cette approche. Le partage des responsabilités publiques entre la région et l'Etat est une des voies pour lutter contre les effets pervers de la bureaucratie et pouvoir en conséquence encourager l'initiative privée au plan local. La région constitue par ailleurs une unité de collecte d'informations nécessaires au planificateur et un cadre de gestion concertée du développement économique et social.

La description, dans ce qui suit, du cadre administratif, organisationnel et institutionnel régional, en liaison avec les aspects de promotion et de développement économique, sera fondée sur les processus de décentralisation et de déconcentration mis en place et sur les principaux facteurs liés à la gestion des affaires locales et régionales.

I. La décentralisation communale

La décentralisation est une préoccupation constante des pouvoirs publics, car elle permet aux populations, par le biais de leurs élus, de prendre progressivement en charge la gestion des affaires locales. La Constitution de 1992 fixe le nombre de collectivités territoriales à trois : la commune, la province (ou la préfecture) et la région.

La promulgation par dahir de la loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976 a introduit un changement radical dans le processus démocratique à l'échelle locale. Prenant appui sur les insuffisances et les limites de la charte de 1960, le texte de 1976 définit un cadre cohérent et élargi des interventions des représentants des populations. C'est ainsi que sont définies les élections, les attributions et le fonctionnement des conseils communaux, les compétences du président du conseil, la constitution et le fonctionnement des syndicats de communes, l'organisation des communautés urbaines et les finances locales. L'article 30 de la charte communale de 1976,

attribue au conseil la possibilité de définir le plan de développement de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national.

La décentralisation de la fonction de planification vise ainsi la promotion d'un développement équilibré des différentes entités territoriales, la formulation de projets et programmes plus réalistes, la coordination effective des actions infra-nationales, le renforcement de la participation des populations et la mobilisation accrue des ressources locales. Il s'agit du transfert d'importantes attributions exercées jusqu'alors par le pouvoir central au profit de l'élu, afin de limiter les méfaits de la centralisation et d'assurer un équilibre entre le pouvoir des autorités désignées et celui des autorités élues.

1. Le découpage communal

Le découpage territorial constitue le cadre d'intervention des autorités locales en vertu des pouvoirs attribués à chacune d'elles. La définition et la délimitation de ces espaces sont essentiels à la formulation des actions à entreprendre. Le découpage de 1959, en remplacement des entités héritées du Protectorat, était établi essentiellement sur des critères économiques et géographiques, rendant inutiles les anciennes solidarités ethniques. Le nombre total de communes ainsi constituées s'élevait à 859.

Le renforcement du processus de décentralisation introduit par la charte de 1976, ainsi que les multiples changements qu'ont connu les espaces communaux depuis 1959, ont incité les pouvoirs publics à réviser le découpage communal en 1992. Le nombre de commune a été ainsi porté à 1 544, dont 247 municipalités et 1 297 communes rurales. La superficie moyenne des communes rurales a été réduite considérablement, passant de 829 à 482 km². Celle des municipalités est passée de 21 à 47 km². Le poids démographique communal moyen a en revanche baissé dans les deux cas.

La démarche suivie vise la définition d'unités communales équilibrées sur le plan à la fois géographique, économique et démographique, suivant les spécificités de chacun des milieux urbain et rural. Pour ce dernier, la recherche d'une meilleure maîtrise des actions de développement, ainsi que le rapprochement de l'administration des administrés, sont autant de facteurs de définition des unités spatialement plus réduites. Les incohérences, héritées de l'ancien découpage, se rapportant notamment aux facilités de déplacement et à l'unicité de certaines fractions, sont prises en considération.

En milieu urbain, la multiplication du nombre de communes a renforcé la politique de proximité, tout en assurant des périmètres territoriaux suffisants pour un développement urbanistique à long terme. L'intégration et la complémentarité des actions d'aménagement et d'équipement dans les grandes villes, au nombre de 14, sont gérées par les communautés urbaines.

Les principales indications du découpage communal, tel qu'il a été adopté en 1992 et modifié légèrement en 1994, visent à multiplier le nombre de communes afin de mieux approcher les problèmes locaux et d'en assurer une bonne gestion, ainsi qu'à améliorer les conditions de vie des populations grâce à la réalisation des équipements économiques nécessaires à l'investissement et des infrastructures sociales et culturelles de nature à favoriser la rétention des populations dans leur milieu d'origine.

L'expérience marocaine des élections communales remonte au début des années 60. Le processus à ce niveau est beaucoup plus complexe qu'en ce qui concerne l'opération du découpage mentionné ci-dessus. Les bases électorales, en l'absence de données de recensement, et la mouvance qui caractérisait les partis politiques en charge de l'encadrement des populations, n'ont pas permis la mise en place d'un corps électoral en mesure de gérer convenablement les affaires locales. Le renforcement de l'autorité locale était nécessaire pour pallier ces insuffisances.

L'engagement de plus en plus ferme des partis politiques aux côtés des pouvoirs publics a facilité, sur la base des évaluations successives, l'introduction de règles de travail plus précises afin d'assurer davantage de représentativité et de démocratisation à ces opérations. Les éléments, d'ordre structurel, favorables au développement du processus démocratique, apparaissent avec l'amélioration de l'alphabétisation, l'émergence d'une élite intellectuelle et la prise de conscience de l'importance du développement local dans le développement économique et social du pays.

Tableau 1 : Evolution des principales données relatives aux élections communales (%)

	1983	1992	1996
Niveau d'instruction des élus :			
Sans niveau d'instruction	46	36	26
Primaire	35	34	23
Secondaire	16	24	34
Supérieur	2,9	6,1	16,5
Age < 44 ans	50	52	62
Taux participation		66	72
Part des neutres	66	22	14
Candidats/circonscription (nombre)	3,2	3,5	4,2

2. Les ressources humaines

La décentralisation administrative et économique ne peut avoir d'effets appréciables que si, en plus d'une organisation territoriale adéquate et d'un choix par la population de représentants qualifiés, des moyens humains et financiers suffisants sont mis à la disposition des autorités locales. Pour les ressources humaines, des efforts importants ont été réalisés, en particulier à partir de 1976. Des programmes de recrutement ont été réalisés et des formations spécifiques, dans des centres créés à cet effet, ont été entreprises au profit des collectivités.

Tableau 2 : Evolution du personnel communal (1977-95)

<i>Communes</i>	<i>1977</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>Accroissement annuel moyen (%)</i>
Urbaines	20 173	49 530	75 315	7,6
Rurales	6 325	19 007	31 417	9,3
Total	26 498	68 537	106 732	8,0

Le rythme d'accroissement annuel moyen des créations d'emplois enregistrées dans les communes est élevé (8% entre 1977 et 1995). Le taux d'encadrement est passé de 3% en 1977 à 21% en 1995. Les affectations supplémentaires, au profit des communes nouvellement créées et la promotion d'une couverture spatiale équilibrée en cadres spécialisés, nécessitent un personnel nombreux et expérimenté. Un transfert de fonctionnaires de la fonction publique pourrait répondre à ces exigences tout en allégeant la charge de l'administration dans le budget de l'Etat.

Les disparités d'encadrement par habitant varient de 3 emplois pour 1000 habitants dans les communes rurales à 7 dans les municipalités. Les régions les mieux dotées sont le Centre, le Nord-Ouest et l'Oriental. Des efforts restent à faire pour de la formation et l'information de gestionnaires. Les actions porteront en priorité sur l'application des textes de lois, la maîtrise des outils de gestion, les techniques de planification et les règles de partenariat avec les autres intervenants publics et privés.

Les enseignements tirés de l'opération d'audit externe, engagée en 1995, serviront à identifier les réformes à mener pour améliorer la gestion communale. Cette expérience pourrait être généralisée à d'autres échantillons de communes en parallèle aux organisations périodiques de colloques et séminaires d'information, de formation et d'évaluation. Les mesures à entreprendre dans le sens d'un renforcement qualitatif et quantitatif du personnel communal, doivent s'appuyer sur un ciblage judicieux des besoins, parallèlement à une utilisation optimale des ressources. Les actions massives de recrutement pourraient à terme surcharger la fonction publique communale, sur laquelle les dépenses de personnel pèsent déjà lourdement, laissant très peu de moyens aux équipements.

3. Les budgets communaux

L'approche adoptée pour le renforcement et la conservation des acquis en matière de décentralisation s'appuie sur trois principales composantes : l'entité territoriale, les ressources humaines et les finances locales. L'autonomie d'intervention de la collectivité locale dépend de ses ressources financières. L'amélioration progressive des crédits alloués aux collectivités locales présage d'une situation financière plus confortable. La part de leurs ressources, qui ne représentaient en 1985 que 8% des ressources ordinaires de l'Etat, a atteint, dix ans après, 12%. Les nouvelles attributions des collectivités locales constituent la principale contrepartie de ces augmentations de crédits.

Tableau 3 Evolution des ressources financières des collectivités locales

<i>Ressources (en 10⁶ Dh)</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>Accroissement annuel moyen (%)</i>
Ressources locales	3 276	5 680	11,6
TVA	3 724	5 080	6,4
Emprunts	962	1 250	5,4
Total	7 962	12 010	8,6

L'amélioration des finances communales est due à la réforme de la fiscalité, mise en application en 1990, qui a permis le transfert de 30% de la TVA, et à la récente réforme du Fonds d'Équipement Communal (FEC). Les communes rurales, dont les équipements collectifs restent encore en deçà des besoins, sont les moins bien loties en matière de recettes locales et d'emprunts du FEC. Pour ce dernier, les municipalités accaparent les trois-quarts des crédits. Tout en ne couvrant actuellement que 25% du financement des équipements, une amélioration de la contribution du FEC pourrait s'opérer par le biais d'une mobilisation de ressources sur le marché national et international, à l'instar des autres institutions financières.

Tableau 4 : Evolution des crédits des collectivités locales par type de budget (10⁶ Dh)

	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>Accroissement annuel moyen (%)</i>
Fonctionnement	3 426	6 502	13,7
Équipement	3 916	5 508	7,1
Total	7 342	12 010	10,3

L'administration communale consacre une part croissante de ses crédits à son fonctionnement, 54% en 1995 contre 46% en 1990. Les programmes de recrutement s'effectuent au détriment des infrastructures communales. Les principales difficultés rencontrées portent notamment sur l'insuffisance des ressources financières, les déséquilibres de répartition entre les différentes collectivités et l'absence d'une planification financière.

II. La régionalisation et la déconcentration administrative

1. La déconcentration administrative

Le Maroc compte actuellement 9 Wilayas, 22 préfectures et 43 provinces, contre 2 et 16 pour ces dernières en 1959. Cette multiplication est due à plusieurs facteurs dont notamment :

- l'accroissement démographique ;
- la politique de rapprochement de l'administration des administrés ;
- l'intégration des zones sahariennes ;
- la promotion de certains pôles urbains par leur émergence en chef-lieu de province.

La province (ou préfecture) constitue, dans le cadre du réseau administratif, le relais efficace d'intervention entre les communes, la région et l'Etat. L'élargissement des attributions des gouverneurs, décidé en 1993, renforce cette position. Le gouverneur détient à la fois le

pouvoir exécutif relatif aux compétences de l'Etat et la fonction d'exécution des décisions de l'assemblée provinciale (ou préfectorale). Il coordonne par ailleurs l'ensemble des services extérieurs des ministères et exerce le pouvoir de tutelle sur les décisions des différentes assemblées élues. Quant à la régionalisation, tout dépend de la structure administrative à mettre en place en parallèle au conseil régional.

La Lettre Royale adressée au ministre de l'Intérieur le 19 novembre 1993, fait état de ces insuffisances et demande au gouvernement de prendre des mesures afin de renforcer les pouvoirs et les moyens des autorités déconcentrées. Il y aura lieu de généraliser la représentation des différents services techniques et de les rapprocher des collectivités locales.

2. La région dans le sens du dahir de 1971

La première pierre de l'édifice régional fut posée par le dahir du 16 juin 1971, avec la création de 7 régions économiques. La politique de régionalisation s'est assignée comme objectif principal d'atténuer les inégalités entre les différentes parties du pays. Le plan quinquennal de 1973-77 fut le premier à traiter de façon explicite de cet aspect, en consacrant un volume entier aux orientations, aux objectifs et aux programmes de régionalisation.

Le dahir de 1971 définit la région comme un cadre d'action économique dans lequel des études seront entreprises et des programmes réalisés en vue d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du Royaume. Le découpage de 1971 s'est fixé une double contrainte pour la constitution des unités régionales :

- réunir « une masse critique » en terme d'espace, de démographie et de potentialités économiques ;
- s'assurer de l'existence de complémentarités, d'une cohérence d'ensemble et de possibilités de développements autocentrés.

L'assemblée régionale consultative (ARC) est composée des présidents d'assemblées provinciales, des gouverneurs, de cinq membres des assemblées et des représentants de chambres professionnelles. Ses compétences sont strictement consultatives en matière de planification de développement économique et social et d'aménagement du territoire régional. Cette institution a joué un grand rôle en matière de coordination régionale, tandis que le sentiment d'appartenance à la région commençait à naître dans la démarche de planification régionale.

Différentes approches de planification ont été testées : planification par projets, expression de préférences sectorielles, programmation par projets prioritaires intégrés et planification avec « un noyau dur » de projets, renforcement de l'aspect qualitatif en terme de mesures et réformes.

Les résultats ne sont malheureusement pas au niveau des attentes et ce pour plusieurs raisons, dont notamment :

- l'arrêt du processus de planification régional en 1992 ;
- le caractère consultatif des avis et programmes formulés par les ARC ;
- l'absence des pouvoirs de déconcentration et de décentralisation au niveau régional et la prédominance de la province et de la commune ;
- l'absence d'organisation administrative et de moyens financiers au niveau de la région.

3. La région : une nouvelle collectivité territoriale décentralisée

SA MAJESTE LE ROI avait annoncé, en 1984, que les institutions constitutionnelles du Royaume devaient avoir pour base « des structures régionales avec des compétences législatives, financières et administratives, leur permettant de s'affirmer, de connaître leurs besoins, d'évaluer l'échelle de leurs priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité des partis et des courants politiques, leurs aspirations ».

La révision constitutionnelle de 1992 a élevé la région au statut de collectivité territoriale. C'est ainsi que le Maroc, après avoir engrangé les premiers fruits de la décentralisation, s'est engagé dans une nouvelle étape d'approfondissement de la démocratie locale, par le biais de la régionalisation.

Une approche plurielle, basée sur la géographie, les entités administratives en place, les ressources naturelles, la démographie et la délimitation naturelle, a permis un partage du Royaume en 16 régions économiques. Les indications, collectées sur ce nouveau découpage, confirment les améliorations premières attendues de celui-ci. Il s'agit en particulier d'un partage spatial conciliant la nécessité de disposer de territoires suffisants pour des actions de développement intégrées et complémentaires, et la recherche d'une homogénéité sociale, géographique et historique susceptible de favoriser des interventions cohérentes et efficaces. L'homogénéité de ces entités quant à la démographie et au découpage administratif est relativement acquise, mais ne l'est pas en ce qui concerne la dimension spatiale et l'urbanisation.

A cette structuration de l'espace en unités maîtrisables et de taille suffisante, vient s'ajouter l'organisation de la région définie par le dahir de 1997. La loi en question fixe les compétences et les ressources financières de la région, en tant que collectivité locale, dotée d'un conseil jouissant d'un pouvoir de délibération et de contrôle sur l'autorité exécutive, à travers un mécanisme novateur qui privilégie la concertation, l'information et la collaboration. Le conseil régional aura à régler les affaires de la région et décidera des mesures à prendre pour assurer son plein développement. Il exercera les compétences qui lui seront transférées par l'Etat et pourra faire des propositions intéressant la région. Parmi ses compétences propres, on retiendra :

- l'examen et le vote du budget et l'approbation des comptes administratifs ;
- l'élaboration de plans de développement économique et social de la région ;

- l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire ;
- la fixation du mode, des tarifs et des règles de perception des taxes et droits divers au profit de la région ;
- l'engagement des actions nécessaires à la promotion des investissements privés ;
- l'adoption de mesures en matières de formation professionnelle, de promotion d'emploi, du sport et de la protection de l'environnement.

Par l'institutionnalisation de cet ensemble de structures, de compétences et de pouvoirs, la région est appelée à prendre en charge son développement économique et social dans le cadre d'une planification concertée et décentralisée.

III. la planification du développement régional

1. L'information statistique et les études régionales

Le processus de régionalisation accorde de plus en plus de responsabilité aux collectivités territoriales dans la gestion du développement économique et social régional. Les prises de décision et le choix de projets, à différents niveaux territoriaux, sont conditionnés, entre autres, par la disponibilité d'une information statistique décentralisée et fiable.

Malgré les efforts entrepris par les services régionaux des différents départements, les approches adoptées jusque là répondent plus aux besoins d'études nationales que régionales. Peu de statistiques régionales sont disponibles. Les productions existantes, mis à part le recensement général de la population et de l'habitat, sont le fruit d'exploitations d'activités courantes des administrations ou de résultats régionalisés de quelques enquêtes nationales. Les statistiques sous-produites des activités des administrations ont l'avantage d'être peu coûteuses, actualisées et diversifiées. Toutefois, elles sont généralement d'une qualité insuffisante. L'élaboration statistique de ces données ne fait pas toujours usage des techniques appropriées.

La région dispose par ailleurs d'autres sources d'informations. Il s'agit essentiellement d'études et de recherches régionales effectuées par l'administration, les collectivités locales et les chercheurs universitaires. L'enrichissement de la base de données régionales à partir de ces sources reste néanmoins limité. Les échantillons d'enquêtes nationales ne permettent pas toujours une exploitation régionale. Dans le cas des recensements, les données ne sont pas dépouillées exhaustivement, malgré leur couverture totale du territoire et la possibilité de disposer de l'information au niveau du douar et du district. L'information statistique régionale disponible est rassemblée dans des annuaires statistiques ou décrite dans des études monographiques, démographiques ou sectorielles.

Pour servir la décentralisation, le système statistique régional doit se doter d'un dispositif de collecte d'informations le plus complet possible. Les objectifs à assigner à un tel système seraient de :

- mettre à la disposition des différents intervenants publics et privés, une information pertinente et diversifiée sur les potentialités locales ;
- suivre l'évolution des paramètres économiques et sociaux aux différents échelons de la région ;
- asseoir, sur une base fiable, l'élaboration des programmes locaux et régionaux de développement économique et social.

C'est par une intervention coordonnée des services extérieurs, des collectivités locales et des universités, que ce dispositif pourrait se développer et répondre à terme aux objectifs mentionnés ci-dessus.

2. Les disparités régionales

A l'exception du développement des provinces sahariennes récupérées, qui ont bénéficié d'un effort important en investissements publics durant les vingt dernières années, la réduction des disparités, objet de la politique de régionalisation lancée en 1971, reste limitée. Les mesures d'incitation à la délocalisation des investissements au profit des régions pauvres, par le zonage des mesures incitatives des codes, n'ont pas eu raison des avantages d'agglomération et des économies d'échelle que procure la localisation, notamment dans les villes du littoral atlantique entre Kénitra et Casablanca. Les disparités sont d'autant plus accentuées quand on traite des unités territoriales plus réduites, telles la province ou la commune, ou quand on distingue le milieu urbain du milieu rural.

Le Fonds Spécial du Développement Régional (FSDR) représentait l'une des opérations manifestement volontaristes de réduction des disparités régionales en matière d'infrastructures économiques et sociales. Cette opération s'est heurtée aux problèmes de gestion technique des projets et à l'insuffisance des crédits, avec la baisse des prix des phosphates et la hausse des prix du pétrole du milieu des années 70. Les indicateurs de disparités, calculés pour les différentes régions, confirment clairement la persistance de déséquilibres entre ces différentes entités spatiales. Nous donnons, ci-après, à titre d'illustration, le niveau de quelques indicateurs de distorsions spatiales :

- concentration de la population dans le Centre et le Nord-Ouest : 48%
- le rapport des dépenses annuelles moyennes (urbain/rural) : 2
- taux de pauvreté : Nord-Ouest 8,35% ; Sud 18,6%

	<i>Provinces BAJ</i>	<i>Provinces hors BAJ</i>
<i>Taux de scolarisation (cycle fondamental) (%)</i>		
1 ^{er} cycle	68	87
2 ^{ème} cycle	30	57
Habitat précaire (%)	18	7
<i>Taux d'encadrement médical, habitants par</i>		
Médecin	8 500	2 300
Infirmier	3 500	1 700

BAJ : Programme des Priorités Sociales.

La relance du processus de régionalisation, la formulation des programmes de lutte contre la pauvreté et la priorité donnée au développement du milieu rural, sont autant de politiques mises en œuvre pour améliorer les conditions de vie des populations et réduire en conséquence les écarts entre groupes sociaux. Le ciblage des populations et des espaces vulnérables constitue la priorité de ces programmes. Les politiques volontaristes de correction de ces inégalités doivent être suivies d'actions effectives sur le terrain. La réduction des disparités régionales a longtemps été retenue comme l'une des principales priorités des plans de développement économique et social. L'examen de la répartition des investissements publics ne confirme pas toujours la réalisation de cette orientation. Il en est de même pour le développement du milieu rural, si l'on écarte les programmes d'électrification rurale et d'adduction d'eau potable.

3. La planification du développement régional

La planification régionale a débuté avec le plan quinquennal 1973-77. Quatre objectifs essentiels ont été assignés à la régionalisation :

- favoriser le développement économique par une localisation judicieuse des hommes, des activités et des équipements ;
- contribuer au développement social par une réduction des disparités entre les régions ;
- protéger et à accroître les richesses nationales et améliorer la qualité de l'environnement ;
- associer les populations à l'œuvre du développement.

Les rencontres, dans le cadre des assemblées régionales consultatives (ARC), à l'occasion des préparations de plans ou d'études de documents d'aménagement du territoire, ont permis de tisser et de renforcer les liens d'intérêts économiques et sociaux au sein de la région, et d'affirmer en conséquence le besoin d'intégration et de coordination des actions entre les différentes entités provinciales de la région.

La politique de régionalisation ainsi poursuivie a permis des rattrapages sur certains espaces, telles la région du Sud, grâce aux interventions volontaristes des pouvoirs publics. La mobilisation de fonds spécifiques tels le FSDR, le FDCL et la TVA a permis une concrétisation de cette volonté. Toutefois et malgré ces tentatives, la région reste peu ancrée dans l'espace national en tant qu'entité opérationnelle, et ce pour les raisons suivantes :

- la région d'avant 1971, n'étant pas érigée en collectivité territoriale, ne dispose ni d'instance de délibération, ni de pouvoir exécutif ;
- elle ne disposait pas de moyens humains et financiers propres ;
- elle souffrait de l'absence d'une administration propre et d'instruments de planification.

En l'absence de ce cadre cohérent de programmation et d'exécution des actions de développement, les responsables locaux (autorités, services extérieurs et élus) conçoivent et réalisent, indépendamment les uns des autres, des projets d'équipement. Ces opérations se déroulaient au niveau communal et provincial dans des conditions caractérisées par :

- un manque de coordination des actions et des acteurs à l'exception de quelques tentatives entreprises en comités techniques provinciaux ;
- une programmation de projets au coup par coup, dictée parfois par des motivations sociales et la recherche de l'apaisement ;
- un cadre communal où l'administratif prévaut sur les questions de développement économique et social.

Cette gestion pragmatique, fondée sur l'improvisation et sur des moyens financiers limités, est incompatible avec les exigences du développement local, qui suppose la réalisation d'équipements socioculturels et l'implantation d'infrastructures économiques de nature à favoriser l'attraction et le développement des investissements privés.

Parmi les compétences nouvellement attribuées à la région dans le cadre de la loi de 1997, figure la fonction de planification économique, grâce à laquelle la région devrait fournir à l'espace la stratégie, la vision spatiale et les instruments d'intégration qui lui font défaut. Cela permet de corriger ou de limiter les effets de l'intervention en ordre dispersé des acteurs de base et de mettre en cohérence l'action des différents agents de l'économie.

L'activité de planification à l'échelle régionale pourrait être entreprise par le conseil communal, l'assemblée provinciale et le conseil régional. Les examens successifs des programmations à différents stades territoriaux, permettent d'assurer une cohérence d'ensemble, une intégration et une complémentarité des actions de développement local. Les opérations de partenariat pourraient s'intégrer aisément à ce mécanisme. L'information de base aux travaux de réflexions des groupes mentionnés ci-dessus, proviendra entre autres des :

- recommandations issues d'études d'aménagement du territoire régional et local (SDAR, SDAU, SAR, plans de développement, plans d'aménagement, schémas directeurs routiers, etc.)
- recommandations issues des colloques et séminaires portant sur des questions d'intérêt local et régional ;

- recherches universitaires ;
- données sur la population, les ressources naturelles et les activités économiques ;
- conclusions de travaux de commissions sectorielles, tels le conseil régional de la culture, des sports, de la population et de l'environnement.

L'élaboration du plan est à entreprendre dans le cadre d'une complémentarité spatiale et une intégration sectorielle. On prendra en considération les contributions des différentes unités territoriales dans le sens d'une continuité de la réflexion concernant les niveaux de compétences et les préoccupations de développement qui sont les leurs. Les niveaux les plus appropriés, compte tenu de la législation en vigueur, sont la commune et la région. Toutefois, la province ne peut être contournée, en raison de ses structures administratives et des compétences techniques dont elle dispose.

Au plan communal, nous proposons les tâches suivantes :

- description des contraintes liées au développement économique et social, ce qui permettra d'identifier les spécificités de la commune et par conséquent les axes de son développement ;
- la formulation d'un programme pluriannuel, portant sur les secteurs suivants : l'eau, l'électricité, l'assainissement, la vicinalité, les équipements spécialisés, l'enseignement, la santé, l'équipement rural et agricole.

La contrainte budgétaire est à définir en vue de fixer les préférences sectorielles et les priorités par projet. La commune aura par ailleurs à préconiser des mesures et réformes de nature à faciliter la mise en application des programmes retenus. La province (ou préfecture) assurera :

- l'encadrement des travaux communaux ;
- l'établissement de synthèses des programmes et l'étude des cohérences et des complémentarités ;
- les propositions de projets ou de réformes d'intérêt provincial.

La région constitue le niveau le mieux adapté à une planification décentralisée, de par son étendue géographique, son poids démographique et son potentiel économique. Le plan régional sera ainsi composé :

- d'un programme d'action relevant des compétences de la région. Son financement sera assuré par les ressources propres de la région ;
- d'un programme de projets transférés par l'Etat, avec le financement correspondant (hôpitaux, lycées et établissements universitaires, formation du personnel des collectivités locales, équipements d'intérêt régional) ;

- d'autres actions qui pourraient être entreprises en collaboration avec l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions ;
- des propositions de projets à formuler à l'Etat ou à toute autre personne morale de droit public, à entreprendre pour la promotion et le développement régional.

D'autres atouts favorables à l'exercice d'une véritable activité de planification régionale sont à mettre à profit, dont en particulier :

- l'expérience des assemblées régionales consultatives et des fonds de développement régional ;
- la disponibilité des études d'aménagement du territoire régional ;
- l'infrastructure administrative et les compétences techniques des services extérieurs des ministères et des établissements publics ;
- la représentation de la région dans la Chambre des Conseillers.

Le conseil régional pourrait assurer la promotion économique et sociale de la région à travers une planification à moyen terme, en conformité avec les orientations nationales. La durée du plan régional pourrait coïncider avec celle du plan national. La programmation intéresse aussi bien l'aspect quantitatif, en terme de projets, que les réformes et mesures qui doivent accompagner l'exécution de ces projets. Les règles classiques de la planification, concernant la cohérence, la complémentarité et l'intégration des programmes dans le temps, dans l'espace et par secteur, sont à respecter. La contrainte budgétaire, définie par les ressources propres, les transferts d'une partie de taxes, impôts et crédits, permet de hiérarchiser les actions à entreprendre.

La recherche d'un cadre cohérent, à moyen et à long terme, d'actions de développement, fait suite aux orientations de SA MAJESTE, en répondant à un besoin, de plus en plus ressenti. Les processus de décentralisation et de déconcentration entamés depuis plusieurs années, et complétés récemment par l'érection de la région en collectivité territoriale, avec des attributions propres et un pouvoir de délibération, ont créé des conditions favorables à la reprise et à la réussite de l'activité de planification. La contribution des collectivités locales aux actions de développement est de plus en plus déterminante. Les moyens humains, orientés ces dernières années vers les entités décentralisées et déconcentrées, constituent un atout majeur pour l'encadrement technique de cette activité.

Conclusion

Le Maroc s'est doté d'institutions décentralisées aux trois niveaux territoriaux, la commune, la province (ou préfecture) et la région. Ce processus, entamé au cours des premières années d'indépendance, a été marqué, au cours des années 70, par la création des régions économiques et

la promulgation de la charte communale. Les modifications et les compléments apportés ces dernières années à ces institutions, ont permis d'achever la mise en place de ces structures par le découpage du territoire en 16 régions et la création de conseils régionaux.

Les efforts entrepris en direction des communes ont surtout bénéficié, jusqu'à présent, aux actions de gestion d'affaires administratives, plus qu'à la promotion du développement économique local. L'adoption d'une approche de planification décentralisée et pluriannuelle, qui s'inscrit dans une perspective de moyen terme (mandat du conseil régional par exemple), s'avère indispensable pour rendre cohérentes les différentes actions de développement en liaison avec les spécificités régionales et les contraintes financières, l'objectif étant de réaliser une croissance suffisante pour faire face aux besoins essentiels des populations en matière d'emploi, de formation, d'éducation et de santé.

Références bibliographiques

- AMIS, (1986), *Acte du III^{ème} colloque, planification, prospective, prévision*.
- Basri D. (1994), *La décentralisation au Maroc de la commune à la région*, Nathan.
- Bijaâd M. (1995), « *Les stratégies du développement régional et national* », (collectif), Okad.
- CNJA, (1996), *Région, régionalisation et emploi*, 5^{ème} session.
- Collectif (sous la dir. A. Sedjari), (1996), *Etat-Nation et Prospective des territoires*, L'Harmattan.
- Dahir n° 1.71.77 du 16 juin 1971 portant création des 7 régions économiques.
- Décret n° 2-92-468 du 30 juin 1992, relatif au découpage régional.
- Discours royal du 24/10/84 devant l'assemblée régionale du Centre-Nord.
- El Mostaf S. (1993), *La région au Maroc*, Publications Universitaires Maghrébines, éd. en Arabe.
- INSEA, (1995), *Information statistique régionale*, journée d'étude.
- L'organisation de la Région, Dahir n° 1-97-84 du 2/4/97 portant loi n° 47- 96.
- Ministère Chargé de la Population, *Le renouveau de la planification*, actes du séminaire, Rabat, déc. 1996.
- Ministère Chargé de la Population, (1995), *Population et développement humain durable*, Actes du séminaire, Tome I et II.
- Ministère Chargé de la population, *Région et développement économique*, colloque international, tome I, II et III.
- Ministère de l'Intérieur, *Actes des colloques sur les collectivités locales*, 1977, 1979, 1986, 1989, 1992.
- Ministère du Plan, Direction du Plan, (1986), *Les étapes de la planification au Maroc*.
- Notes d'orientations pour les assemblées régionales consultatives des plans 1981-85, 1988-92.
- Organisation communale, Dahir portant loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976.
- Ouaziz M., (1992), *Vertus et limites de la décentralisation*, Mémoire du 3^{ème} cycle.
- Sbihi M., (1992), *La gestion des finances communales*, Ed. Babil.
- Zriouli M., (1990), *La région économique au Maroc, quel avenir ?* Ed. Okad.
- Zriouli M., (1996), *Edification de la région économique au Maroc*, Ed. Okad.