



Conférence Femise 2003

4, 5 et 6 décembre 2003, Marseille

Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Economiques
www.femise.org

le renforcement des capacités administratives au Maroc à travers la formation : le défi du partenariat euro-méditerranéen

Carlos Conde Martínez
Universidad de Granada, Espagne



Cette conférence a été réalisée avec le soutien financier de la Commission des Communautés Européennes. Les opinions exprimées dans les contributions n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de la Commission.

This Conference was produced with financial support from the Commission of European Communities. The opinions expressed in the contributions are those of the authors only and do not necessarily reflect the opinions of the Commission of European Communities.

Institut de la Méditerranée



LE RENFORCEMENT DES CAPACITES ADMINISTRATIVES AU MAROC A TRAVERS LA FORMATION : LE DEFI DU PARTENARIAT EURO- MEDITERRANEEN

Papier présenté à la Troisième Conférence FEMISE, 4-6 Décembre 2003 - Marseille

Carlos Conde Martínez
Universidad de Granada, Espagne¹

Resumé:

L'adaptation des Etats à l'intégration économique internationale requiert la mise en place de capacités administratives renforcées. En effet, les administrations publiques sont le filtre institutionnel qui transforme les contraintes de la globalisation dans des programmes nationaux de réforme. Dans le cas des administrations des pays en développement, le besoin de renforcement administratif est plus aigu, car d'un côté, l'adaptation à la mondialisation est une condition pour son développement et, d'un autre côté, la faiblesse de leurs institutions administratives limite leur capacité pour absorber d'une façon favorable les contraintes internationales. Cette étude analyse ce phénomène dans le cas de l'adaptation du Maroc à l'accord d'association avec l'union européenne. Les conséquences administratives de cet accord sont importantes, car le Maroc doit entreprendre un vaste processus de réforme législative et réglementaire et doit, en plus, faire face à de nombreuses réformes structurelles. Le problème des compétences professionnelles des cadres administratifs se pose alors comme une question cruciale. L'analyse des programmes de renforcement administratif au Maroc montre que la réaction administrative à ce défi commence à se produire d'une façon embryonnaire au sein de l'administration marocaine. A l'heure actuelle, le pilotage du processus d'adaptation et l'expertise technique pour la mise en oeuvre de l'accord se trouvent incontestablement du côté européen.

1 Introduction

Il est généralement accepté que l'adaptation étatique à la globalisation exige un renforcement des capacités administratives. En effet, les effets de la mondialisation se traduisent matériellement par l'introduction de vastes réformes dans le domaine de la régulation et par la transformation d'un large éventail de politiques publiques. C'est ainsi que les cadres administratifs placés dans les échelons supérieurs de l'administration deviennent les acteurs principaux de ce processus. L'engagement des états dans les processus d'intégration internationale répond dans un premier temps à des initiatives politiques et diplomatiques, pourtant, la mise en oeuvre de ces engagements reste une affaire administrative. Ce sont les appareils bureaucratiques qui doivent mettre en oeuvre les engagements acquis dans l'arène internationale à travers des mesures adaptées au contexte local. Cette transformation a, certes, une importance critique, car elle explique le résultat final de cette intégration : peut-on parler de pays perdants et gagnants dans ce processus ? Si tel est le cas, il n'y a point de doute que l'efficacité de la machinerie administrative est un élément explicatif d'importance. Ce phénomène, commun à travers les pays, présente des caractères spécifiques dans

¹ En 2001-2002 et 2002-2003, j'ai eu l'opportunité et le grand bonheur de travailler au Maroc au sein de l'Université Al Akhawayn. Cet article fait partie d'un projet financé par le programme de recherche de cette Université.

le cas des administrations des pays en développement, car l'impératif du renforcement administratif se pose dans un contexte de manque de moyens et d'une modernisation administrative inachevée.

Dans notre étude, nous allons approcher cette question à partir du cas du Maroc et de son intégration dans l'espace euroméditerranéen. En particulier, on fera référence à la mise en oeuvre de l'accord d'association signé avec l'union européenne en 1996 et entré en vigueur en l'année 2000. Pour y parvenir, on décrira d'abord la problématique générale des conséquences administratives de l'intégration internationale pour ensuite aborder la situation de la modernisation administrative marocaine et, en particulier, la gestion des ressources humaines et de la formation continue des cadres supérieurs de l'administration. Ces éléments sont essentiels pour comprendre les contraintes administratives qui découlent du Partenariat euroméditerranéen et les conditions d'une adaptation favorable du Maroc au nouveau contexte. Finalement, on montrera les éléments fondamentaux de la recherche développée auprès des ministères marocains responsables de la mise en oeuvre de ce Partenariat, ainsi que de la commission européenne.

2 L'adaptation administrative à l'intégration internationale

L'adaptation à la globalisation se traduit par des processus explicites de réforme dont l'impulsion revient aux administrations nationales. En particulier, ces réformes ont lieu dans le domaine de la régulation et des politiques publiques. Dans un contexte globalisé, ces réformes ne se produisent pas d'une façon isolée, mais à travers des mécanismes qui mettent en rapport les acteurs nationaux avec des agents extérieurs. Ces mécanismes d'adaptation ont été décrits dans le domaine de l'analyse des politiques publiques comme émulation, diffusion, harmonisation et imposition (Bennett, 1991). L'*émulation* de modèles extérieurs est un mécanisme ancien d'introduction de réformes et d'innovations. Ce mécanisme est fréquent dans les pays fédéraux, où le transfert d'expériences entre sous-unités politiques est une pratique commune. La *diffusion* est un mécanisme plus complexe que l'émulation qui exige l'existence d'une élite transnationale. La généralisation de solutions politiques à travers les pays à des problèmes communs est le résultat de l'action d'un réseau d'experts dont les rapports professionnels, l'appartenance à des associations et le partage d'une formation similaire dans les mêmes centres académiques explique la propagation d'expériences. Dans le cas du Maroc, l'émulation et la diffusion des expériences françaises est une évidence indiscutable, aussi bien par le prestige de l'administration française au Maroc que par la formation en France de bon nombre des élites marocaines (El Yaagoubi, 2001 : 147-151). Un troisième mécanisme est l'*harmonisation*. Il s'agit dans ce cas de l'action des organisations internationales comme l'OCDE ou l'UE qui donnent lieu à la généralisation de formes d'action. L'aide au développement est un champ privilégié pour l'harmonisation, car les pays et les organisations internationales bailleurs de fonds établissent des conditions dans la gestion de ces fonds. Par ce biais, certaines formes de gestion différentes de celles des pays récepteurs sont généralisées. Finalement, on peut parler d'*imposition* lorsque des acteurs extérieurs dictent les solutions politiques nationales. Ce serait, par exemple, le cas des obligations acceptées suite à la réception d'emprunts extérieurs fournis par des institutions financières internationales comme la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International.

Les mécanismes mentionnés expliquent les différentes possibilités d'adaptation à la globalisation. Dans tous les cas, il y a une marge d'action pour les autorités nationales. Les contraintes extérieures sont importantes dans les cas de l'harmonisation et de l'imposition, pourtant ce sont les autorités nationales qui légifèrent et qui ont les mécanismes de transformations des politiques publiques dans leurs mains. C'est ainsi que les administrations publiques constituent le filtre institutionnel qui traduit les obligations extérieures en programmes effectifs de changement au niveau national. On peut soutenir que les États ne sont pas des agents passifs de l'intégration, au contraire, ils ont de larges capacités pour adapter au contexte local les contraintes extérieures. La capacité de ces administrations pour répondre aux défis de la globalisation explique le succès avec lequel cette adaptation sera accomplie. En effet, les systèmes de gouvernance peuvent se présenter comme plus

ou moins adaptés à ces nécessités. La différence entre les réformes développées dans un contexte isolé et celles qui se produisent dans un contexte globalisé se présente d'une façon nette. Les réformes inspirées –volontairement ou obligatoirement - par des modèles internationaux introduisent des exigences nouvelles : connaissance de modèles extérieurs, compréhension des points de convergence et divergence entre les différents systèmes légaux, politiques et économiques. Dans ce contexte, le déploiement d'une expertise particulière est indispensable.

Quelles sont les particularités des administrations des pays en voie de développement ? La nature de l'État dans ces pays est, certes, paradoxale, car il s'agit d'un état qui est trop présent, mais en même temps d'un état qui est trop absent. En effet, ces pays souffrent en général du problème d'un état trop dirigiste et interventionniste qui étouffe la structure économique et la société civile. D'un autre côté, ce même état est trop faible, dans le sens qu'il manque de capacités pour formuler et mettre en oeuvre des politiques effectives à long terme et pour gérer les activités administratives les plus routinières (Grindle, 1997). La plupart de ces états manque de capacités pour assurer les fonctions les plus élémentaires d'un état moderne. Les stratégies de développement international ont focalisé successivement sur ces deux faiblesses. Durant les années 80 et 90, l'accent était mis sur la réduction des structures étatiques à travers la privatisation, la libéralisation des marchés et la réduction des dépenses. À l'heure actuelle, une redécouverte de l'état a eu lieu, aussi bien de la part des organismes multilatéraux de développement que des états en développement eux-mêmes. La priorité actuelle est celle de la bonne gouvernance : le développement a besoin de l'existence d'institutions de gouvernement bien définies et qui garantissent la stabilité, la légitimité, la participation dans les décisions et la responsabilité de l'action publique. Le concept de renforcement des capacités administratives endogènes est devenu la clef de voûte quand il s'agit de mettre en oeuvre les programmes de développement international, y compris l'intégration dans les espaces économiques globaux. Le tableau suivant montre les différentes dimensions du concept de renforcement administratif.

DIMENSIONS DU RENFORCEMENT ADMINISTRATIF		
Dimension	But	Activités
Développement des ressources humaines	Améliorer la performance du personnel professionnel et technique	Formation Salaires Conditions de travail Recrutement
Renforcement organisationnel (microstructures)	Améliorer la gestion des tâches et fonctions administratives	Système de motivation Gestion du personnel Leadership Culture organisationnelle Communications Structures de gestion
Réforme institutionnelle (macrostructures)	Améliorer les institutions et systèmes légaux, économiques, politiques et sociaux	Règles du jeu pour les systèmes politiques et économiques Réformes des systèmes légaux et des politiques publiques Réformes constitutionnelles
Source: Grindle (1997)		

La capacité professionnelle des ressources humaines est soulignée dans le tableau précédent comme une dimension essentielle pour le développement et, par la suite, pour l'adaptation des pays en développement à l'intégration internationale. En effet, on a déjà évoqué le besoin d'une expertise particulière en ce qui concerne l'insertion de l'état dans l'économie globale. Ce besoin, reconnu d'une façon générale du côté théorique, n'est pour autant développé dans la pratique de façon habituelle. En effet, la plupart des réformes des systèmes de fonction publique dans les pays en développement se sont réduites à l'aspect financier, c'est à dire, la réduction des coûts. En revanche, la qualité de la fonction publique est restée en marge des préoccupations des

responsables, ce qui n'invite pas à l'optimisme, car le véritable objectif d'une réforme de la fonction publique doit être la mise en place d'un groupe humain avec la taille, les compétences, la motivation, l'éthique et la responsabilité capable d'assurer la provision de services publics de qualité (Schiavo-Campo, 1996 : 10). Malgré ce constat théorique, les pays en développement font face, en générale, aux besoins de l'intégration internationale avec un certain déficit dans les compétences professionnelles des cadres administratifs supérieurs. Le nombre réduit du personnel de direction et le sous-emploi dans des postes sans responsabilité de bon nombre de fonctionnaires bien qualifiés donne lieu à des administrations publiques dont les capacités de connaissance et d'analyse sont insuffisantes. Les dimensions de ce problème sont nombreuses. Lorsqu'on parle de la qualité du personnel au service de l'administration, il faut faire référence aussi bien au recrutement qu'à la formation continue et au déploiement des effectifs. D'un côté, il y a les compétences du personnel au moment de son entrée dans la fonction publique; d'un autre côté, les capacités qui sont acquises au long du parcours professionnel et bien entendu l'affectation de la personne nécessaire au poste adéquat. Il s'agit d'éléments de gestion du personnel aussi faciles à décrire que difficiles à gérer dans la pratique. Pourtant, en ce qui concerne l'objet de notre étude et compte tenu des rigidités qui définissent le recrutement et le déploiement des fonctionnaires publics, il faut souligner que la formation continue est de plus en plus considéré comme l'outil le plus effectif pour améliorer les compétences et capacités d'action de l'administration publique. Le cas du Maroc illustre clairement cette affirmation.

3 L'administration marocaine : évaluation et perspectives

Quelle est l'évaluation générale de l'administration marocaine ? Est-elle capable de satisfaire les besoins du développement en général et de l'intégration internationale en particulier ? Pour répondre à cette question, on fera référence brièvement à l'évaluation établie par les organismes multilatéraux de coopération internationale pour ensuite nous concentrer sur les évaluations faites par l'administration marocaine elle-même.

Le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale partagent le même avis sur les problèmes structureaux de l'administration marocaine en générale et de ses ressources humaines en particulier (IMF, 2001 ; WB, 2001). Même si ces organisations ont reconnu dans leurs deux derniers rapports officiels des progrès dans l'amélioration de la gouvernance au Maroc, surtout en matière de transparence, la description du système administratif du personnel est loin d'être flatteuse. D'un coté, le poids de la masse salariale dans l'ensemble des dépenses publiques est excessif : 34%, soit le 12,5% du PIB (WB, 2001 : Annex B9). D'un autre côté, la politique de recrutement n'est pas adaptée aux besoins administratifs. Ces deux traits se présentent comme un fardeau d'importance concernant les capacités de croissance de l'économie marocaine. Par conséquent, une réduction des effectifs aussi bien qu'une révision des politiques de rétribution devront être envisagées. D'un autre côté, les deux institutions soulignent le besoin de mettre à niveau les capacités professionnelles pour les adapter aux exigences d'une administration moderne : « *The skills mix, biased towards implementation rather than managerial or analytical profiles, does not serve well the needs of a modern administration* » (WB, 2001 : 10). Malgré l'importance de la question, la Banque Mondiale croit que la réforme du système de la fonction publique (ainsi que d'autres réformes tout aussi essentielles d'ailleurs) manque d'une vision claire sur sa mise en oeuvre et son financement (WB, 2001 : 12). C'est pourquoi, parmi les objectifs stratégiques de la Banque Mondiale pour le Maroc, l'appui aux réformes adressées à l'introduction de la bonne gouvernance est souligné comme primordial.

Vraisemblablement, le scepticisme des institutions internationales n'est pas inspiré par le nombre de projets de réforme esquissés et même approuvés dans les dernières années, mais par le déficit dans leur mise en oeuvre. En effet, depuis le sévère rapport sur le Maroc publié par la Banque Mondiale en 1995 en relation avec trois secteurs clé (économie, éducation et administration), un large nombre

d'initiatives ont vu le jour concernant la modernisation administrative : déconcentration, pacte de bonne gestion, nouveau concept d'autorité, programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration. Ce dernier mérite une attention particulière, car il s'agit du programme le plus récent et celui qui inspire la situation actuelle. Le programme national de modernisation répond à la stratégie du gouvernement de l'alternance, qui a été en charge de l'exécutif marocain entre 1997 et l'automne de 2002. Ce gouvernement avait fait de la réforme administrative une priorité, pourtant, ses ambitions réformatrices sont restées limitées à l'élaboration de ce plan stratégique dont la mise en oeuvre n'a pas encore vu le jour. Le programme national de modernisation, conduit par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, est composé par un grand nombre de rapports et d'analyses qui portent sur les aspects les plus significatifs de la gestion publique². Les travaux préparatoires ont abouti à l'organisation en mai 2002 du Premier Colloque National sur la Réforme Administrative sous le thème «*L'administration marocaine face aux Défis de l'An 2010*»³. La discussion entre les représentants des différents ministères et le monde académique a donné comme résultat une série de documents qui peuvent être considérés comme une évaluation officielle de la situation administrative marocaine et comme les prémices d'une stratégie réelle de réforme pour les années à venir. Officiellement, les grands objectifs de ce programme sont toujours la feuille de route de l'administration marocaine malgré le changement de gouvernement à la suite des dernières élections législatives. En effet, la fin du gouvernement de l'alternance en octobre 2002 et la nomination de l'ancien ministre de l'intérieur, M. Driss Jettou, comme Premier ministre ne changent pas l'ordre des priorités des autorités marocaines dans ce domaine. Il y a eu certainement un changement nominal, car l'ancien Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative est devenu Ministère Chargé de la Modernisation des Secteurs Publics, pourtant, ce ministère n'a changé ni sa structure ni, apparemment, son programme d'action.

Le Diagnostic général du Programme National de Modernisation et d'Amélioration des Capacités de Gestion de l'administration souligne les grandes failles de l'administration marocaine : centralisation excessive, structures administratives trop nombreuses, manque de moyens dans le monde rural, complication des procédures. Hormis ces références, la question qui reçoit le plus d'attention, et qui est d'ailleurs jugée de la façon la plus sévère, est le système de la fonction publique. En ce qui nous concerne - les capacités professionnelles des cadres et leur adaptation aux besoins des administrations - l'évaluation se concentre sur le mauvais déploiement des fonctionnaires et sur le problème de la formation continue. Par rapport à la première question, ni le profil ni l'effectif des fonctionnaires répondent aux besoins formulés : «*Bon nombre de fonctionnaires de l'administration centrale, censés être affectés à l'élaboration des conceptions, stratégies et programmes, se cantonnent dans des tâches d'exécution. Le nombre des fonctionnaires se chargeant de la planification et de la conception est insuffisant*» (Royaume du Maroc, 2002b : 7). En ce qui concerne la formation continue : «*Le degré d'intégration de la formation continue dans le système de gestion des ressources humaines est globalement jugé insuffisant et très faible. Le système actuel ne répond pas aux exigences de la gestion moderne des ressources humaines. Il souffre des lacunes qui peuvent être situées à plusieurs niveaux dont notamment : absence d'une stratégie globale de formation continue ; absence de cohésion entre le système de formation continue et les autres politiques de gestion de ressources humaines, insuffisance de la coordination interministérielle, pénurie d'experts en matière d'encadrement des programmes de formation continue*» (Royaume du Maroc, 2002a : 6) L'absence d'une politique générale de formation au niveau interministériel montre un système éclaté dans lequel seulement les efforts individuels de certaines organisations permettent de parler de l'existence d'expériences formatrices.

Le diagnostic de la réalité administrative marocaine est suivi dans ce programme par des propositions de réforme. En ce moment, une ambitieuse réforme législative est très avancée au

² On peut consulter les différents rapports sur le site web du ministère (<http://www.mfpra.gov.ma/>)

³ Disponible sur le même site.

niveau ministériel concernant le statut général de la fonction publique. Parmi les innovations, il y a une prévision qui porte sur le recrutement de cadres spécialisés, dont l'administration est en manque : « *L'institution du principe de recrutement par contrat à durée déterminée des candidats justifiant d'une formation et d'une expérience de haut niveau pour exercer des fonctions de conception, de pilotage et d'expertise définies dans un cahier de charges* » (Royaume du Maroc, 2002b : 13). Par rapport au problème de la formation, un décret sur la formation continue est tout aussi très avancé au sein du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. Parmi les objectifs de ce décret : « *élaborer un schéma directeur national définissant les grands axes de la stratégie de formation continue (les objectifs, les principes, les procédures, les moyens...), élaborer, sur la base du schéma directeur national, des plans sectoriels de formation continue* » (Royaume du Maroc, 2002b : 14).

En conclusion, l'administration marocaine souffre de limitations d'envergure concernant les capacités professionnelles et gestionnaires des cadres comme le constate l'administration elle-même. Il existe, dans le domaine du discours, la volonté d'aborder le problème, mais la mise en oeuvre reste à faire. Ceci dit, il est nécessaire de considérer la question pas seulement au niveau global, mais aussi au niveau ministériel. En effet, le système de recrutement, formation et sélection des profils professionnels dans la haute fonction publique marocaine est profondément décentralisé, pour ne pas dire éclaté, car chaque ministère est en charge de l'organisation de ses ressources humaines, ayant comme toute coordination le contrôle budgétaire qui appartient au Ministère des Finances et de la Privatisation. Dans cette situation, il faut se concentrer sur l'étude de cas pour pouvoir arriver à des conclusions valides. On traitera par conséquent les efforts entrepris dans le but de l'adaptation marocaine à la zone de libre échange avec l'Europe.

4 Le Défi du Partenariat euroméditerranéen

La Déclaration de Barcelone, qui a inspiré les accords d'association signés par l'UE avec l'ensemble des pays du sud de la Méditerranée, est composée par trois chapitres : coopération politique et en matière de sécurité, coopération économique et financière et coopération culturelle et sociale. Le deuxième chapitre est sans doute le noyau dur du Partenariat euroméditerranéen. Il est composé par deux aspects, l'aspect commercial et celui de la coopération sectorielle. Le volet commercial est défini dans les accords d'association bilatéraux entre les pays tiers et l'union européenne. Ces accords établissent une zone de libre échange dans le délai de douze ans pour les produits industriels, une libéralisation progressive des échanges agricoles (sans pour autant prendre l'engagement d'une zone de libre échange pour le futur) et une libéralisation progressive des droits d'établissement de services. Concernant la coopération sectorielle, elle vise un vaste nombre de domaines d'intérêt commun : commerce, environnement, industrie, énergie, gestion de l'eau, etc. Cette coopération est bilatérale tout aussi que multilatérale. Finalement, la coopération financière est composée par le programme MEDA (mesures d'ajustement) qui a le but de transférer des fonds européens aux pays de la rive sud pour entreprendre les ajustements structurels nécessaires pour l'adaptation à l'ensemble du processus.

Le partenariat euroméditerranéen est le programme le plus avancé d'intégration économique internationale dans lequel le Maroc est engagé. Il y en a, certes, d'autres expériences d'intégration régionale, mais soit elles n'ont pas trouvé le succès désiré, comme c'est le cas de l'Union du Maghreb Arabe, soit elles ne sont pas comparables ni par leur taille, ni par leur diversification, comme c'est le cas du processus d'Agadir, qui prévoit une libéralisation des échanges entre le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte. L'ampleur de ce processus est moindre du fait de la faiblesse des échanges entre ces pays, par ailleurs, il s'agit dans une large mesure, d'un processus induit par le Partenariat euroméditerranéen. Il faut aussi parler bien évidemment du projet d'un accord de libre échange avec les Etats Unis dans le cadre de la nouvelle stratégie économique de l'Amérique envers le Moyen Orient et l'Afrique du Nord. Les négociations sont, d'après les

informations apparues dans la presse marocaine, très avancées et l'accord pourrait être formalisé en 2003. Les conséquences de cet accord ne seront pour autant de la même taille que celles de l'accord avec l'Europe, car, d'un côté les secteurs économiques marocains affectés par l'accord sont très limités par rapport à l'association avec l'UE qui touche l'ensemble de la structure économique marocaine et, d'un autre côté, cet accord n'est pas accompagné d'une stratégie d'appui financier qui joue un rôle central dans le cas de l'accord maroco-européen. En somme, l'analyse de l'adaptation du Maroc à la zone de libre échange avec l'Europe, est l'analyse de l'intégration marocaine dans l'économie mondiale presque de façon totale.

4.1 Composantes Administratives du Processus

Le contenu administratif de la mise en oeuvre du volet économique et financier du partenariat euroméditerranéen est vaste. On peut distinguer deux aspects dans lesquels la performance des administrations marocaines sera critique pour assurer de bons résultats à long terme.

La mise en oeuvre des obligations formelles imposées par l'accord d'association

Ces obligations portent notamment sur le démantèlement tarifaire et la levée des obstacles non tarifaires. Elles se traduisent dans un grand nombre de réformes législatives et réglementaires qui, en tenant compte de l'article 52 de l'accord, doivent viser à rapprocher la législation du Maroc de celle de la Communauté dans les domaines établis par l'accord. En particulier, il y a des obligations concernant l'introduction des normes européennes relatives à la qualité des produits industriels et agro-alimentaires (art. 40), le cadre juridique relatif aux investissements (art. 50), les structures chargées de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale et de la normalisation et de la qualité (art. 51). On évoquait auparavant l'harmonisation comme une forme d'adaptation des pays à la globalisation. Dans le cas des rapports du Maroc avec l'UE, il s'agit bien d'une forme d'harmonisation législative qui a été mise en place à travers l'association. Cette démarche va certainement modifier profondément la capacité de gestion autonome du Maroc de bon nombre de secteurs économiques.

Les obligations dégagées de l'accord d'association prennent la forme soit de l'acceptation directe des réglementations européennes, soit de la transposition de ces réglementations au droit interne. La situation de départ des pays méditerranéens est très désavantageuse par rapport à d'autres entités régionales. A différence des pays membres de l'espace économique européen (EEE), aussi bien que de la Turquie, les pays méditerranéens n'ont pas bénéficié du principe de reconnaissance mutuelle des standards, ni du droit à la consultation sur les questions techniques accompagnatrices. Par conséquent, ces pays ne peuvent pas influencer les décisions européennes, bien qu'ils soient influencés par celles-ci. La situation a été définie à juste titre comme de dépendance (Joffé, 1999 : 250). Il faut, d'ailleurs, tenir compte de l'ampleur et de la complexité de l'ensemble de réglementations duquel on parle. En effet, des questions aussi importantes comme la standardisation de la production industrielle et agricole ou les règles sur la consommation seront désormais développées dans un contexte globalisé défini par l'influence prédominante d'une des deux parties : l'union européenne. Dans ce contexte, l'adaptation des systèmes de production normative à la nouvelle situation est incontournable, tout aussi comme le besoin d'une expertise suffisante concernant les mécanismes, le contenu et les procédures législatives de l'union européenne.

La gestion des effets induits de la zone de libre échange

L'accompagnement normatif de la mise en place de la libéralisation commerciale n'est pas pour autant le défi majeur du partenariat. D'après Mer. Pascal Lamy, commissaire européen pour le commerce : « *Le volet commercial de l'accord d'association me paraît surtout constituer un support utile pour guider et accompagner le processus de réforme structurelle dans lequel le Maroc*

est engagé (...) L'accord d'association constitue un bon support pour aider le Maroc à conduire ces réformes. Il permet de canaliser l'assistance financière, technique et humaine de l'UE vers les endroits où les besoins se font ressentir » (Lamy, 2001). Une large panoplie de réformes est envisagée par l'accord d'association, à titre d'exemple, on peut mentionner les secteurs de l'éducation, de la sécurité industrielle et environnementale, la restructuration de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche, le secteur du transport, de l'énergie, du tourisme. Il faut insister sur le fait que les accords d'association ne garantissent pas en principe l'amélioration des conditions économiques et sociales des pays associés, loin de ça, ils comportent des risques et des inconvénients certains. A titre d'exemple, on peut mentionner les éventuelles faillites des compagnies marocaines incapables de supporter la concurrence des compagnies européennes plus performantes ou encore la réduction des recettes fiscales de l'État à cause du démantèlement tarifaire. Face aux risques, les bénéfices doivent découler, en premier lieu, de la croissance de la compétitivité des produits marocains à travers l'amélioration de la structure productive et, en deuxième lieu, d'attirer les investissements extérieurs. Ce dernier aspect est crucial, car l'installation de capitaux étrangers au Maroc est la véritable clé de voûte de l'accord et la raison de fond qui justifie la participation des pays de la rive sud dans ce processus.

L'adaptation au nouveau contexte exige en même temps l'introduction de réformes de la part des administrations nationales et l'appui technique et financier des partenaires européens : (Ghesquiere , 1998 : 4). En effet, le compromis de l'union européenne en matière de coopération financière est mis en rapport avec les réformes structurelles définies comme nécessaires pour le Maroc. Ces réformes sont établies, du côté marocain, dans le plan national de développement pour la période 2000-2004, approuvé par le Parlement en septembre 2000. Du côté européen, la politique de coopération avec le Maroc est définie dans le Document de Stratégie 2002-2006 et le Programme Indicatif National pour la période 2002-2004⁴. L'investissement européen à travers les fonds MEDA sera concentrés dans cinq domaines prioritaires :

- Appui institutionnel : réforme de l'administration publique.
- Appui commercial : restructuration du secteur privé, libéralisation du secteur du transport, mise en oeuvre de l'accord d'association.
- Développement des ressources humaines : formation professionnelle et éducation supérieure.
- Migrations.
- Protection environnementale.

La mise en oeuvre de ces réformes ne peut avoir de succès sans le renforcement des capacités techniques des administrations marocaines, car il faut une gestion active pour profiter des opportunités de la coopération financière. Le mécanisme MEDA est fondé sur le financement de projets d'ajustement, de réforme et développement conduits par les partenaires méditerranéens publics et privés. Ce qui demande un effort d'analyse des besoins et de planification de programmes d'action de la part des autorités des pays du sud. Cet effort est double, du fait que les autorités marocaines doivent s'adapter impérativement aux procédures et aux techniques de planification, financement et évaluation usuels dans le contexte de l'union européenne, mais qui sont nouvelles dans le cas des pays partenaires. Or, si on prend en considération l'évaluation du profil des cadres administratifs ci-dessus mentionné, la capacité d'analyse, de planification et gestion est mal représenté dans les administrations marocaines par rapport à la traditionnelle exécution légale des décisions.

4.2 La mise en oeuvre de l'accord d'association et la mise à niveau de l'administration : le renforcement des capacités endogènes

⁴ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/morocco/intro/index.htm

Démantèlement tarifaire, adaptation réglementaire, réformes structurelles et coopération économique et financière européenne composent les quatre piliers sur lesquels repose la construction d'un espace économique euroméditerranéen. Le succès du processus a besoin de la part des administrations et, plus en particulier, des cadres supérieurs responsables de l'action administrative d'une expertise spécifique adaptée au contexte de la globalisation et de l'intégration économique internationale. Cette expertise est composée par les traits suivants :

- Connaissance des modèles extérieurs. Comme le cas euroméditerranéen démontre, certains modèles s'imposent par la voie de l'intégration et doivent être transposés aux conditions du contexte local d'une manière judicieuse de façon à être effectifs. La connaissance approfondie du système économique et régulateur européen qui va traverser la Méditerranée dans les années à venir est incontournable. Les capacités de compréhension, d'influencer, d'anticipation et de lobbying pour obtenir des renseignements auprès des institutions européennes sont désormais tout à fait nécessaires pour les pays voisins de l'Europe.
- Capacité de mobiliser les ressources endogènes et d'établir des coalitions d'acteurs publics et privés qui appuient la mise en oeuvre des réformes structurelles nécessaires. Les réformes structurelles sont des politiques publiques d'une grande complexité qui ont besoin de capacités de direction, explication et compréhension du contexte social qui dépassent largement la tradition réglementaire et autoritaire de l'État. La véritable politique commence après la promulgation de la loi, elle n'est pas épuisée par celle-ci.
- Capacité de programmer et de développer des projets pour satisfaire les exigences formelles et matérielles des institutions qui véhiculent l'aide financière internationale. Il n'y a pas de développement possible à l'écart des processus globaux. Une approche pragmatique exige une adaptation aux formes de travail des acteurs dominants : institutions financières, bailleurs de fonds. L'expérience MEDA (comme on analysera par la suite) montre bien que le manque de connaissance du modèle européen donne lieu à la perte de fonds et par conséquent de possibilités de succès pour des réformes clés.
- Capacités de négociation pour défendre les intérêts des secteurs économiques et de la population nationale en faisant de l'intégration un outil au service du développement. Le contexte international est d'une grande concurrence et une grande agressivité. L'autonomie et la souveraineté de l'État sont des concepts vagues sans traduction pratique : la négociation, l'adaptation mutuelle et la poursuite d'accords favorables définissent de plus en plus l'action de l'ensemble des administrations dans l'arène internationale.

Il s'agit de capacités professionnelles, dont les administrations doivent être pourvues et qui ne peuvent pas s'improviser. En effet, en termes globaux, la structure de la haute fonction publique marocaine répond comme il a été mentionné auparavant à une conception dépassée d'administration régulatrice et monopolistique, plus concentrée sur l'exercice de l'autorité et la garantie de la domination que sur les besoins du développement. Quelles sont les actions qui ont été entreprises de façon à fournir à l'administration marocaine les ressources humaines qui garantissent l'expertise et la connaissance nécessaire pour avoir du succès dans les changements induits par l'intégration économique internationale ?

Un aperçu de la situation en Europe centrale et de l'Est

La question n'est pas sans importance si on prend comme terme de comparaison l'adaptation des pays de l'Europe centrale et de l'Est aux conditions de leur intégration dans l'union européenne. La comparaison est pertinente à notre avis, car, bien que le Maroc ne soit pas à présent un pays candidat à l'intégration européenne, sa dépendance économique à l'égard de l'union européenne et

la profondeur de ses rapports commerciaux et humains ne sont pas moins étroits que ceux des pays européens de l'ancien bloc soviétique. En plus, la situation du Maroc est nettement pire en termes de développement humain et par conséquent, le besoin d'une mise à niveau ambitieuse est plus aigu que dans le cas des nouveaux pays membres de l'union européenne. Il faut tout aussi signaler que l'ambition marocaine d'obtenir un statut avancé dans ses rapports avec l'UE, à mi-chemin entre l'intégration et l'association, permet de supposer au Maroc une volonté d'adaptation, au moins sur le terrain économique et social, similaire à celle des pays de l'Europe centrale et de l'Est.

Les conditions imposées par l'union européenne aux pays candidats étaient très exigeantes et clairement définies dans les critères de Copenhague. En effet, en 1993, le Conseil européen qui eût lieu à la capitale danoise décida d'ouvrir la porte de l'UE aux pays candidats de l'Europe centrale et de l'est à condition qu'ils remplissent certaines conditions économiques et politiques. L'appartenance à l'UE exigeait que les pays candidats garantissent : 1) La stabilité des institutions, la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités. 2) L'existence d'une économie de marché et des capacités pour faire face à la concurrence du marché au sein de l'Union. 3) La capacité d'assumer les obligations de l'appartenance à l'Union, y compris les objectifs de l'Union Economique et Monétaire. 4) Le respect des conditions pour l'intégration et, notamment, la capacité à transposer effectivement la législation européenne aux législations nationales grâce à des structures administratives et judiciaires appropriées.

Les deux dernières conditions ont une portée administrative très claire. C'est pourquoi, dans leur chemin vers l'union européenne, les pays candidats ont consacré un effort remarquable à la réforme de leurs administrations publiques. Cette réforme a été spécialement focalisée dans le système de fonction publique de façon à assurer ses capacités professionnelles. En particulier, le développement des systèmes de formation continue occupe une bonne partie des efforts réformateurs. Le but principal des réformes était d'assurer les capacités des fonctionnaires dans le domaine des politiques publiques et de la gestion administrative (Verheijen, A., 2000 : 26-38). Le rôle des hauts fonctionnaires en tant que lien entre les engagements extérieurs et les structures locales leur donnait un protagonisme extraordinaire dans la direction du processus d'adaptation. Le cas de ces pays démontre l'importance de l'amélioration des capacités des cadres et, surtout, montre le contenu idéal du profil professionnel du personnel de direction. L'analyse des programmes de formation continue montre le type de cadre administratif que le scénario de l'intégration exige. D'après les études empiriques sur la matière, les sujets les plus fréquents des cours de formation sont les suivants : analyse de politiques, évaluation d'impact et des programmes, rédaction législative, théorie de l'organisation, gestion publique, gestion stratégique, gestion du personnel, formulation de programmes, travail en équipe, provision de services publics, communication, techniques de négociation (Proskurovska, 2000 : 9-10 ; Verheijen – Nemeč, 2000). Il s'agit des capacités professionnelles absentes pour la plupart dans les modèles d'administration bureaucratique traditionnelle. Le développement de ces capacités requiert des actions de formation et de mise à jour permanentes, qui soient orientées d'une façon appropriée vers un véritable changement des modes de gestion des administrations publiques.

La situation au Maroc

Qu'en est-il du Maroc ? Des efforts similaires ont été entrepris de façon à assurer l'existence de capacités endogènes qui mettent l'intégration internationale au service des objectifs nationaux de développement ? On a vu auparavant la problématique générale de la formation continue et les projets de réforme globale du sujet. A continuation, on va décrire les efforts formateurs concernant l'intégration internationale. Pour y parvenir, on fera référence d'abord au niveau interministériel, après, aux ministères les plus concernés et, finalement, aux actions de la Commission européenne au Maroc.

Au niveau interministériel, compte tenu de l'absence d'une politique globale de formation, il faut faire attention à deux institutions qui, au moins au niveau formel, sont censées offrir ce service, il s'agit de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Institut Supérieur de l'Administration. L'Ecole Nationale d'Administration inclue parmi ses fonctions la formation continue des cadres. Les programmes académiques de cette institution s'adressent d'ailleurs au développement des compétences professionnelles qui ont été mentionnées. Il faut, pourtant, souligner le rôle limité de l'Ecole, car ses activités traditionnelles ont été adressées à la formation diplômante des cadres moyens et supérieurs. Ce n'est qu'en 1996 que la formation continue des fonctionnaires a été introduite, mais d'une façon éphémère, car l'Ecole a arrêté ses activités en 1997 jusqu'à l'an 2000, lorsqu'elle a repris la formation d'administrateurs supérieurs. Il faut noter que l'ensemble des services de formation continue contactés dans notre recherche n'accorde pas un rôle de coordination, même pas de support, à cette Ecole dans la formation continue. L'organisation sporadique de certains séminaires reste la seule action interministérielle de l'ENA.

Une certaine confusion, d'ailleurs, est observable concernant la concurrence entre l'Ecole Nationale d'Administration et l'Institut Supérieur de l'Administration créé en 2000, dont la mission est aussi la formation des cadres supérieurs des administrations et contribuer à la formation continue. Même si le niveau professionnel visé par l'Institut est plus élevé, car le concours d'accès est réservé à des personnes qui sont déjà en possession d'un master ou doctorat, son champ d'activité est certainement similaire. L'objectif de l'Institut est la formation d'un nouveau corps interministériel d'élite, concentré dans les tâches communes de gestion publique. L'Institut est toujours en train de démarrer et de planifier son programme d'études qui ne fournira de nouveaux cadres aux administrations que dans un délai de deux ans si les objectifs de cette institution sont effectivement mis en oeuvre. La conception de cette institution est parfaitement adaptée à la problématique générale des cadres administratifs et leur rapport avec le développement économique et social comme on vient de décrire, il faut attendre pourtant la mise en oeuvre du programme pour pouvoir juger son efficacité⁵.

Au niveau interministériel, il faut faire une dernière référence aux actions du Ministère chargé de la Modernisation des secteurs Publics (ancien Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative). Ce ministère est responsable d'un programme de stages à l'étranger concentré sur les techniques manageriales et le renforcement des capacités de direction. En partenariat avec des centres de formation à l'étranger, notamment en France, mais aussi de façon exceptionnelle dans d'autres pays, autour de 400 cadres ont bénéficié entre 1994 et 2001 de cette opportunité de formation. Concernant l'intégration européenne et son impact sur le Maroc, un nombre réduit de cadres des ministères plus concernés se sont déplacés au Centre d'études européennes de Strasbourg pour suivre une formation spécialisée. L'impact de cette action reste à déterminer, mais le bien fondé de la démarche paraît évident.

Le Ministère des Affaires Etrangères et bien évidemment parmi les plus concernés par les conséquences de l'intégration. Le problème de la formation n'a été posé pourtant au Ministère que tout récemment. Jusqu'à l'an 2000, la formation pour le personnel ministériel était réduite à des sessions informatives pour le personnel qui allait rejoindre des destinations à l'étranger. A partir de l'an 2000, on a introduit un plan de formation ouvert à tout le personnel diplomate du Ministère sur des bases volontaires. En plus d'une formation généraliste, le programme se concentre sur les volets économique, social, culturel et de la communication, qui sont considérés comme les plus importants pour l'action des diplomates à l'étranger. L'analyse des contenus montre que le plan est fondamentalement informatif et pas formateur. En collaboration avec le reste des administrations marocaines, les diplomates reçoivent des séminaires concernant le domaine de responsabilité et les questions d'actualité dans les différents ministères. Le programme est concentré sur des

⁵ Entretien maintenu avec les responsables de l'Institut le 22 mars 2002.

informations sectorielles et non pas sur des compétences professionnelles à l'exception de certaines sessions sur l'informatique et les techniques de négociation. Concernant l'accord d'association, une seule session sur le Partenariat euroméditerranéen a été organisée. Le Ministère n'organise pas, d'ailleurs, des actions formatrices adressées aux fonctionnaires des autres ministères. Ainsi, on ne peut pas distinguer dans son action formatrice un rôle impulseur en matière d'adaptation à l'intégration économique.

La situation du Ministère d'Affaires Etrangères montre la tendance générale au sein de l'administration marocaine. Traditionnellement, il y a eu un manque d'intérêt sur la compétence professionnelle du personnel qui était considérée garantie à travers le recrutement. La situation, pourtant, a été tout récemment redressée grâce à l'introduction d'expériences embryonnaires de formation. Dans ce cas, il y a une reconnaissance de l'importance de la formation comme un instrument central pour la modernisation de l'action extérieure. Le plan de formation qui vient de prendre forme est le premier pas dans la voie de la professionnalisation de la formation au Ministère, car la formation pour améliorer l'insertion internationale est appelée à se développer davantage dans le futur immédiat compte tenu des propos exprimés dans le Discours du roi Mohammed VI en août 2002 : « *Nous avons, à ce propos, donné nos hautes instructions en vue d'assurer la mise à niveau, la modernisation et le redéploiement de notre outil diplomatique. La démarche envisagée pour conduire cette réforme, doit concerner à la fois les structures du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, sa mission d'impulsion, de coordination et de suivi, ainsi que l'action et les méthodes de travail de nos représentations diplomatiques et consulaires. Une attention particulière doit être accordée au recrutement du personnel diplomatique et à sa formation. Le métier de diplomate n'est pas seulement une vocation, il requiert aujourd'hui un savoir-faire particulier, une culture diversifiée et une réelle aptitude à la négociation internationale* »⁶.

Finalement, le Ministère des Finances est l'organisation ministérielle qui est en train de faire l'effort le plus visible en matière de mise à jour des compétences professionnelles. Compte tenu de sa responsabilité formelle sur la plupart des éléments qui composent la mise en oeuvre de l'accord d'association, la portée des actions d'adaptation est incomparablement supérieure. En effet, dans le Plan d'Action Stratégique 2001-2004, l'intégration du Maroc à l'économie mondiale est définie comme objectif prioritaire. Cet objectif général se traduit dans un programme de renforcement des capacités nationales de modélisation et d'évaluation des accords d'association Maroc-UE sur l'économie marocaine. Ce programme est, en définitive la seule action à caractère multisectoriel qui a été entreprise, car parmi les buts de l'action se trouve l'éclairage des pouvoirs publics sur les conséquences à court, moyen et long terme de l'accord (Royaume du Maroc, 2000). Deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre le Maroc et l'union européenne, il paraît que les administrations concernées commencent à accorder à ce processus l'importance qu'il mérite en matière d'actualisation et développement des compétences professionnelles. Dans tous les cas, des actions ont été entreprises dans le domaine de la formation et, plus concrètement, au sujet de l'internationalisation. La portée de ces actions reste pourtant très limitée, et probablement insuffisante, avec l'exception du Ministère des Finances qui donne une importance stratégique à ce sujet dans l'établissement de ses priorités.

Il nous reste pour conclure notre étude l'analyse des actions entreprises par l'union européenne de façon à contribuer au renforcement des capacités administratives des pays partenaires. Du côté européen, l'importance accordée aux capacités administratives des pays associés est cruciale : « *Partners should considerably strengthen the institutional capacities of their administration if their association agreements and regional integration EMP goals are to be met* » (European Commission, 2001a: 14). Cette considération a donné lieu au développement d'un grand effort dans les programmes de coopération dans les domaines de l'assistance technique, des actions

⁶ Le discours peut être consulté sur le site officiel du Royaume du Maroc (<http://www.mincom.gov.ma/>)

informatives et de la formation des cadres responsables de la mise en oeuvre de l'accord. En effet, une grande partie de la coopération entre la Délégation de la Commission européenne au Maroc et les ministères marocains est adressée aux actions formatrices et informatives dans le domaine de la mise en oeuvre de l'accord d'association. Cette coopération déjà importante dans le passé, est sur le point de se développer davantage compte tenu de l'évaluation des expériences passées et notamment de l'exécution du programme MEDA. L'expérience des premières années a mis les capacités administratives au premier rang des préoccupations de la Commission européenne. D'après la Commission européenne *« l'expérience acquise avec les quatre générations des protocoles et MEDA I nous démontre que les projets de coopération classique sont compliqués à mettre en oeuvre et nécessitent la collaboration d'une administration qui ne s'adapte pas toujours aux procédures de la Commission. Certains projets prennent des années à démarrer et d'autres n'en finissent jamais. »* (Commission européenne, 2001b: 26)

C'est ainsi que le cadre stratégique pour la période 2002-2006 souligne le besoin de donner une attention particulière au problème de la bonne gouvernance en générale et à la formation des cadres administratifs en particulier. Le Programme Régional Indicatif de la Commission européenne pour la période 2002-2004 établit comme priorité le renforcement des capacités formatrices de l'administration publique : *« The general objectives of this programme can be summarised as follows: Institution building : contribute to the strengthening and development of institutional and administrative capacity; and, in areas and topics with an EU dimension (e.g. institutions, policies), improve the capacity and management skills in the public administrations and institutions of the Partners at all levels of government (central, regional and, where appropriate, local), and assist in the drafting of laws and regulations »* (Commission européenne, 2001a: 23). Cet objectif, commun pour l'ensemble de la région méditerranéenne, est tout aussi prioritaire pour le Maroc. Le Programme Indicatif National pour le Maroc pour la période 2000-2004 établit comme un objectif prioritaire pour la coopération entre le Maroc et l'UE la réforme de l'administration publique qui *« dans son organisation actuelle représente une source majeure de dysfonctionnement et, de ce fait, un sérieux handicap au développement du pays »* (Commission européenne, 2001b : 24) . En particulier, parmi les actions qui seront financées à travers MEDA, il faut inclure *« l'adaptation du profil des fonctionnaires pour répondre aux critères de qualité de la gestion et de rendement (obligation de résultat) »* (Commission européenne, 2001b : 31). On peut s'attendre, par conséquent, à des changements en profondeur dans le domaine des implications administratives de l'Association du Maroc à l'union européenne. En plus de cette nouvelle priorité, il y a sur table certains projets de réforme qui commencent à être diffusés par la Commission Européenne. En effet, la philosophie générale du programme MEDA est en train d'être révisée. Le financement des projets de développement gérés par des partenariats euro-méditerranéens sera probablement substitué par le transfert tout court de fonds budgétaires aux pays tiers, bien entendu, avec des conditionalités administratives assez strictes⁷. En somme, le renforcement des capacités administratives est appelé à jouer un rôle considérable dans les années à venir dans le domaine de la coopération entre l'UE et les pays tiers méditerranéens.

5 Conclusion

Lorsqu'on étudiait ci-dessus les mécanismes d'adaptation des administrations publiques à l'intégration internationale, on faisait usage d'un modèle qui distingue quatre possibilités : l'émulation, la diffusion, l'harmonisation et l'imposition. Quelle est la présence de ces mécanismes dans le cas du Maroc ? On peut soutenir que le modèle est en processus de transformation. Si les rapports post-coloniaux avec l'ancienne métropole ont fait de l'émulation et de la diffusion des expériences françaises le mécanisme de transformation par excellence, les politiques d'ajustement suivies à partir des années 80 sous la direction de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire

⁷ Entretien avec Mr. Sean Doyle, Représentant de la Commission Européenne à Rabat. Le Matin du Sahara et du Maghreb, 16 octobre 2002.

International s'inscrivent dans un scénario d'imposition. En ce moment, la mise en oeuvre de la zone de libre échange avec l'union européenne montre un modèle d'harmonisation qui vient d'être instauré, mais dont l'influence sur la structure économique et sociale peut déborder les expériences antérieures.

L'inspiration politique du processus de Barcelone est fondée sur la notion de partenariat, c'est à dire, les différentes parties sont en situation d'égalité et les obligations qui découlent de l'intégration sont mutuellement définies et acceptées. Compte tenu de la profonde asymétrie économique entre les partenaires on est peut être devant l'expression d'un *wishful thinking* qui n'est pas en rapport avec la réalité. Pourtant, il est nécessaire de renforcer les capacités des pays du sud pour développer son propre agenda économique inspiré par ses besoins de développement. Bien entendu, le renforcement de ces capacités ne peut procéder que des réformes internes qui améliorent les circuits internes de décision et mise en oeuvre de politiques publiques, leur qualité et leur légitimité. Les capacités professionnelles de la bureaucratie sont, de ce point de vue, essentielles, car elles agissent en tant que charnière entre la structure locale et les contraintes extérieures. Elles traduisent les engagements internationaux dans des programmes internes de réforme et changement. Bien évidemment, le professionnalisme et l'expertise dans cette tâche peuvent donner lieu à des résultats très différents.

L'analyse du cas marocain nous a montré les défis immenses auxquelles l'administration marocaine fait face de façon à s'intégrer avec succès dans l'économie globale. Dans ce contexte, le développement des connaissances et des habilités professionnelles spécifiques est un besoin incontestable. On assiste à présent au développement embryonnaire de programmes de mise à jour des compétences dont la permanence et la dynamique de changement doivent encore être assurées. Ces expériences auront besoin d'une forte impulsion politique et d'une continuité pour permettre l'amélioration des premières expériences. Il est à noter que l'évaluation des capacités administratives a heureusement été faite d'une façon endogène et non pas externe. Pourtant, jusqu'à présent, l'initiative, la direction et l'inspiration des mécanismes de mise en oeuvre de l'Association entre le Maroc et l'union européenne sont incontestablement dans les mains européennes. Pas seulement à cause du contrôle des ressources en tant que gestionnaire de la coopération financière bilatérale, mais aussi par l'importance accordée au sujet de la transformation du système de gouvernance et du renforcement administratif. Le long délai établi dans l'accord d'association pour sa mise en oeuvre effective permet l'optimisme quant à la possibilité d'absorber l'impact du libre échange de la façon la plus avantageuse pour le Maroc en termes de développement économique et social. Une grande partie de la responsabilité repose bien entendu dans les mains des autorités marocaines qui doivent donner l'impulsion nécessaire à la mise à niveau des structures marocaines. Personne ne devrait être plus intéressé que ces autorités à déployer tous les efforts nécessaires pour faire du défi un succès.

6 Bibliographie

Bennett, Colin J. (1991) "Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It?" en *British Journal of Political Science*, 21, pp. 215-233.

Commission Européenne (2001a), Euro-Med Partnership, Regional Strategy Paper 2002-2006 & Regional Indicative Programme 2002-2004. (europa.eu.int)

Commission Européenne (2001b), Maroc, Document de Stratégie 2002-2006 & Programme Indicatif National 2002-2004) (europa.eu.int)

El Yaagoubi, Mohammed (2001) *Les Grandes Contradictions de la Réforme Administrative au Maroc*. Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Rabat.

Ghesquiere, Henri (1998), « Impact of European Union Association Agreements on Mediterranean Countries », IMF Working Paper (WP/98/116).

Grindle, Merilee (ed.) (1997) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Harvard University Press).

International Monetary Fund (2001) *Morocco, Staff Report for the 2001*, prepared by the staff representatives for the 2001 Consultation with Morocco. (www.imf.org).

Joffé, G. « The Euro-Mediterranean Partnership Initiative : Problems and Prospects. *The Journal of North African Studies*, 1999, pp. 247-266.

Lamy, Pascal, *Les relations commerciales Europe-Maroc à l'ère de la globalisation. Intervention devant le CGEM (Organisation Patronale Marocaine), Casablanca, le 28 mai 2001.* (europa.eu.int).

Proskurovska, Svetlana, « Building Civil Service Capacities in CEEC to Meet Challenges of European Integration » Conference of the European Thematic Network in Public Administration, Hamburg, 9-10 June, 2000.

Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme (2000) *Plan d'Action Stratégique 2001-2004 par pôle.*

Royaume du Maroc, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (2002a) «Diagnostic Général», Premier Colloque National sur la Réforme Administrative, Rabat, 7-8 Mai 2002.

Royaume du Maroc, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (2002b) « Qualification des Ressources Humaines et Développement de leurs Modes de Gestion », Premier Colloque National sur la Réforme Administrative, Rabat, 7-8 Mai 2002.

Schiavo-Campo, S. « Reforming the Civil Service », *Finance and Development*, September 1996, pp. 10-13.

Verheijen, A. T. *Administrative Capacity Development, a Race Against Time* , Working Document 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 2000.

Verheijen, A. T. – Nemeč, J. (2000) *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries* (Nispaceee – Epan : Bratislava)

World Bank (2001) *Memorandum of the President of the International bank for Reconstruction and Development and the international Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Morocco. Report n° 22115-MOR.* (www.worldbank.org).