

Royaume du Maroc
Premier Ministre
Observatoire National
du Développement Humain



RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2008

REVUE À MI-PAROURS
DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Royaume du Maroc
Premier Ministre
Observatoire National
du Développement Humain



RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2008

REVUE À MI-PARCOURS
DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Juin 2009



SOMMAIRE

Avant propos	9
Introduction	11
Chapitre 1 : Analyse des programmes de l'INDH	15
1. Analyse globale des programmes	17
1.1. Analyse au niveau national	17
1.1.1. Données d'ensemble	17
1.1.2. Analyse par composante INDH	20
1.1.3. L'évolution annuelle des dotations	23
1.2. Analyse au niveau provincial	25
1.2.1. Montant global et montant INDH par province	25
1.2.2. Adéquation entre projets programmés et niveaux de pauvreté	28
1.3. Le bilan cartographique	33
1.4. Résultats au niveau communal	42
2. Analyse du ciblage géographique	43
3. La maîtrise d'ouvrage et le rôle des acteurs institutionnels	45
3.1. Part de la maîtrise d'ouvrage par type d'acteurs institutionnels	46
3.2. Maîtrise d'ouvrage centrale et locale par catégorie de projets	46
3.3. Maîtrise d'ouvrage communale	49
3.3.1. Evolution annuelle	49
3.3.2. Les communes urbaines les plus concernées par l'INDH	49
4. Le contenu des actions	51
4.1. Les équipements publics	51
4.2. Le développement économique	53
4.3. Infrastructure et conditions de vie	55
Conclusion du chapitre 1	56
Chapitre 2. Les approches qualitatives de l'INDH	59
1. La perception de l'INDH	60
1.1. Connaissance de l'INDH	61
1.2. Appréciations de l'INDH	61
1.3. Adhésion des populations à l'approche participative	61
1.4. Attentes et espoirs suscités par l'INDH	62
1.5. Appréciations portées par les organisations internationales	62



2.	La Participation	63
2.1.	Les organes de l'INDH et la participation	64
2.1.1.	La Division de l'Action Sociale	64
2.1.2.	Le Comité Provincial du Développement Humain	64
2.1.3.	Le Comité Local du Développement Humain	65
2.1.4.	Les équipes d'Animation Communale et de quartier	66
2.1.5.	Les relations entre les organes de la gouvernance	67
2.1.6.	Le processus participatif	67
2.2.	Les acteurs de la participation	68
2.2.1.	La société civile	68
2.2.2.	Le corps des élus	69
2.2.3.	Le positionnement de l'autorité locale	70
3.	La Convergence	71
3.1.	La problématique de la convergence de l'action publique dans le cadre de l'INDH	71
3.2.	Etat de la convergence de l'action publique	72
3.2.1.	Convergence des objectifs	72
3.2.2.	L'INDH	73
3.3.	Les organes de gouvernance dans le pilotage de la convergence	75
3.3.1.	La coordination nationale assure le pilotage central de l'INDH	75
3.3.2.	Le pilotage de la convergence au niveau territorial	75
	Conclusion du chapitre 2	77
	Chapitre 3. Synthèse, conclusions et recommandations	79
1.	Considérations Préliminaires	80
2.	Analyse, conclusions et recommandations	82
2.1.	L'amélioration des performances de l'INDH	87
2.2.	Vers une perspective plus ambitieuse de restructuration des services de l'Etat et des collectivités locales	93
	Annexes	
Annexe 1.	Synthèse des réalisations de l'ONDH et du programme d'action pour 2009-2010	98
Annexe 2.	Développement Humain : concepts et positionnement international du Maroc	109
Annexe 3.	Annexe statistique et cartographique	117







Avant-propos

Dès sa mise en place par Sa Majesté le Roi, en décembre 2006, l'ONDH a entamé, avant même la publication de son décret de création en octobre 2008, une série d'études et d'enquêtes relatives à différents domaines du développement humain et notamment à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Il s'agit de :

- L'étude sur la perception de l'INDH (achevée).
- L'analyse des projets INDH (achevée).
L'enquête sur le rôle des associations, opérant dans les domaines du développement humain (achevée).
- L'étude sur l'élaboration d'un protocole de conduite d'évaluations participatives (en cours d'achèvement).
- L'étude sur la convergence des programmes INDH avec ceux menés par les différents départements ministériels (en cours d'achèvement).
- L'étude sur l'élaboration des indicateurs du développement humain et la mise en place d'un système de benchmark (en cours de réalisation).
- L'étude de l'évaluation de l'impact de l'INDH (enquête de référence 2008 en cours de réalisation, enquête finale prévue en 2011).

L'année 2009 coïncidant avec la date de revue à mi-parcours de l'INDH, telle que décidée par Sa Majesté le Roi, l'ONDH se devait d'y apporter sa contribution, en consacrant son rapport annuel 2008, qui est le premier du genre, à un bilan provisoire de cette Initiative.

Cette analyse a été conduite en fonction des données chiffrées transmises à l'Observatoire par la Coordination Nationale de l'INDH et sur la base des enquêtes qualitatives sus-indiquées. Elle ne traite pas, faute d'informations, de certaines questions clés comme la qualité et la justification des projets, le type de bénéficiaires,...., ni de l'évaluation de l'impact de cette opération, qui sera réalisée par l'ONDH en 2011.

D'autres travaux sont en cours de lancement par l'ONDH, dans une perspective plus large d'analyse des problèmes posés par le développement humain au Maroc, dans le cadre de son plan d'action 2008-2010.





Introduction

Le rapport 2008 de l'Observatoire National du Développement Humain intervient à mi-parcours de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain lancée par Sa Majesté le Roi le 18 mai 2005.

Le Conseil de l'Observatoire, dans ce rapport, s'est attaché à analyser les projets réalisés dans le cadre de cette Initiative et le mode opératoire suivi. Il en tire quelques conclusions utiles et formule des recommandations à même de mieux assurer la réussite de ce formidable chantier.

L'Initiative est censée transférer de la richesse vers les zones et les populations les plus pauvres, mais également élever le niveau de leur indicateur de développement humain, surtout en matière d'éducation, de santé et d'inclusion à travers une bonne gouvernance, comme cela ressort clairement des trois extraits suivants du Discours Royal :

1. Dans une première étape de son lancement, l'Initiative ciblera le renforcement de la mise à niveau sociale de 360 communes parmi les plus pauvres du monde rural, et de 250 quartiers pauvres, en milieu urbain et périurbain, médinas anciennes et bidonvilles, où sévissent les manifestations les plus criantes de l'exclusion sociale, du chômage, de la délinquance et de la misère.
2. Sur le long terme, Ma grande ambition, qui est aussi la tienne, cher peuple, est de hisser les indices de développement humain dans notre chère patrie à un niveau comparable à celui des pays développés.
3. Nous l'appelons aussi [le gouvernement] à adopter un plan d'action fondé sur les principes de bonne gouvernance, à savoir la responsabilité et la transparence, les règles de professionnalisme, la large participation des citoyens, l'intégration et la rationalisation des interventions des établissements et organismes publics, ainsi que le suivi et l'évaluation permanente des réalisations.

L'INDH se situe donc au centre d'un triptyque névralgique axé sur:

- La lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Le développement humain qui constitue une problématique beaucoup plus large que la lutte contre la pauvreté.
- Un enjeu de gouvernance qui touche, à terme, le mode de fonctionnement des affaires publiques.



Par ailleurs, l'INDH est en parfaite symbiose avec les recommandations du rapport du Cinquantenaire et constitue, à petite échelle, une expérience pilote d'intégration des politiques publiques. Au moment où notre pays a besoin d'une formulation claire d'un modèle de développement durable où les nombreux plans sectoriels actuellement lancés viendraient s'intégrer de manière cohérente pour créer la synergie d'action nécessaire pour lever les obstacles et atteindre les objectifs, les leçons tirées de la mise en oeuvre de l'INDH peuvent nous éclairer sur les voies à suivre pour mettre en place une véritable politique sociale.

En effet, créer de la richesse, des emplois pour les jeunes, réduire les disparités territoriales et entre les citoyens, tout en luttant contre la précarité et la pauvreté, promouvoir une classe moyenne forte, entreprenante, tournée vers le progrès, préserver l'environnement et anticiper les effets des changements de fond (dont deux sont essentiels pour notre avenir, l'évolution de la démographie et ses conséquences migratoires et le climat) restent les enjeux majeurs de notre développement à long terme.

Le développement humain reste la clef du succès, tant les facteurs qui le composent sont essentiels à la réalisation de ces objectifs.

En attendant l'évaluation d'impact de l'Initiative et qui ne pourra être réalisée qu'en 2011, le présent rapport, à travers l'analyse des projets lancés jusqu'en décembre 2008 et quatre études thématiques (étude sur la perception de l'INDH, étude sur la participation des acteurs, étude sur le rôle des associations et étude sur la convergence), donne un éclairage conséquent.

L'ONDH a essayé, sur la base de ces analyses d'indiquer, à partir de recommandations ou de suggestions, les pistes d'amélioration.

Si ce premier rapport est circonscrit à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, d'autres travaux sont en cours dans le cadre du plan d'action 2008-2010 de l'Observatoire et permettront d'apporter une contribution plus large à la réponse aux problèmes posés par le développement humain au Maroc et de manière plus globale, de contribuer à répondre aux questions sociales de notre pays.

* * *



Le présent rapport comporte trois chapitres et une annexe :

- Le premier chapitre sera consacré à une analyse d'ensemble, fondée sur les données statistiques disponibles. Il permettra d'effectuer une revue exhaustive de l'INDH.
- Le deuxième chapitre, au contraire, aura une dominante thématique ; il prendra en compte les résultats des différentes études et enquêtes réalisées par l'ONDH et destinées à approfondir les éléments stratégiques de l'Initiative, comme la perception, la participation et la convergence.
- Le troisième chapitre portera sur une synthèse des conclusions et des recommandations.
- L'annexe, quant à elle, présente :
 - Une synthèse des travaux effectués par l'ONDH et les grandes lignes de son programme d'action pour les deux prochaines années.
 - Une analyse du concept de développement humain et du positionnement international du Maroc à cet égard.
 - Une annexe statistique portant sur les tableaux détaillés des données relatives à l'analyse des projets INDH, illustrées, le cas échéant, par la cartographie correspondante à l'échelle provinciale et communale.





CHAPITRE 1

ANALYSE DES PROGRAMMES DE L'INDH



ANALYSE DES PROGRAMMES DE L'INDH

L'INDH est conçue avec une mise de fonds publics de dix milliards de dirhams pour la période mi-2005 à 2010, qui devrait, si la tendance observée à mi-parcours se poursuit, entraîner des concours sensiblement équivalents, soit au total environ vingt milliards pour près de 20.000 projets. Le montant moyen alloué par projet serait de l'ordre d'un million de dirhams. Il s'agit donc de mini-projets, mais qui devraient toucher plusieurs millions de personnes et être menés rapidement.

L'objectif central est de s'intéresser concrètement au sort des populations défavorisées. Il s'agit surtout d'initier la nouvelle forme de gouvernance qui devrait modifier en profondeur la gestion des affaires publiques. Ces deux objectifs, l'un immédiat et l'autre à moyen terme, ne sont pas spontanément compatibles ; leur synchronisation suppose donc des mesures et des précautions.

Dès le départ, l'INDH se présente comme une opération ambitieuse, novatrice et porteuse de contradictions. Mais le développement de ces contradictions n'est pas écrit d'avance ; il dépend des conditions concrètes de la mise en oeuvre.

C'est pourquoi il est intéressant de faire un premier point à mi-parcours ; l'objectif n'est évidemment pas de procéder à un véritable bilan, mais beaucoup plus simplement de tenter de diagnostiquer dans quel sens ont évolué les contradictions que l'on pouvait détecter a priori.

Ce chapitre est consacré à l'analyse des actions menées dans le cadre de l'INDH, à partir de l'information mise à la disposition de l'ONDH par la Coordination Nationale de l'INDH en date du 27 janvier 2009 et qui concerne la période Juillet 2005-Décembre 2008.

Les analyses ont été effectuées sur la base de quatre éclairages :

- Le premier constituant une analyse globale des programmes INDH, avec une interprétation des données d'ensemble y afférentes, à l'échelle nationale, provinciale et communale.
- Le deuxième portant sur la pertinence du ciblage.
- Le troisième analysant la maîtrise d'ouvrage des projets et précisant le rôle et l'importance de chaque acteur institutionnel.
- Le quatrième portant sur la nature et le contenu des actions.



1. Analyse globale des programmes¹

1.1. Analyse au niveau national

Le bilan des réalisations des projets de l'INDH à fin décembre 2008, en termes d'engagements financiers, est considérable. Plus de 16.000 projets ont été lancés². L'investissement global des projets s'élève à plus de 9,2 milliards³ de dirhams, dont 5,4 milliards de dirhams au titre de financement proprement INDH. 89% de ce montant sont engagés et 52% effectivement émis.

1.1.1. Données d'ensemble

Tableau N° 1: Bilan général

	Milieux		
	Rural	Urbain	Total
Montant global (millions de dh)	3 635	5 600	9 234
Part INDH (millions de dh)	2 433	2 988	5 421
Nombre de projets	9 400	6 701	16 101
Montant moyen par projet (milliers de dh)	387	836	574
Part de financement INDH (%)	66,9	53,4	58,7
Population totale (milliers)	13 428	16 464	29 892
Population INDH (milliers)	3 710	4 179	7 889
Montant INDH/habitant ciblé INDH (dh)	656	715	687
Montant INDH / habitant (dh)	181	182	181

58% des projets concernent le milieu rural, le reste, 42%, allant au milieu urbain. Par contre, cette répartition est inversée lorsque l'on considère le financement de ces mêmes projets : 55% des crédits INDH touchent le milieu urbain et 45% le milieu rural. L'écart est même plus élevé s'agissant du financement global, compte tenu du fait que les projets urbains bénéficient de compléments matériels plus importants, supportés par les autres partenaires à hauteur de 46,6% contre 33,1% en milieu rural.

Les projets ruraux sont de petite taille, avec un montant moyen ne dépassant pas les 387.000 dirhams. Les projets urbains sont d'un montant moyen deux fois plus élevé, à 836.000 dirhams.

Rapportée à la population totale (au recensement général de la population de 2004), la dépense proprement INDH par habitant est de 181 dirhams, avec une quasi-égalité entre

¹ Le terme « dépenses », utilisé dans ce chapitre, doit être entendu en termes d'engagements de crédits.

² L'analyse des informations relatives à l'état d'avancement des projets fait ressortir que 42,4% des projets sont achevés, 11,9% en cours de lancement et 7,7% n'ont pas encore démarré.

³ Ces chiffres, émanant du fichier communiqué à l'ONDH en janvier 2009, peuvent différer légèrement de ceux, récemment actualisés, du Ministère de l'Intérieur.



une quasi-égalité entre le milieu urbain et le milieu rural. Si l'on la ramène à la population ciblée par l'INDH, on obtient 687 dirhams au niveau national, soit 656 dirhams en milieu rural contre 715 dirhams en milieu urbain.

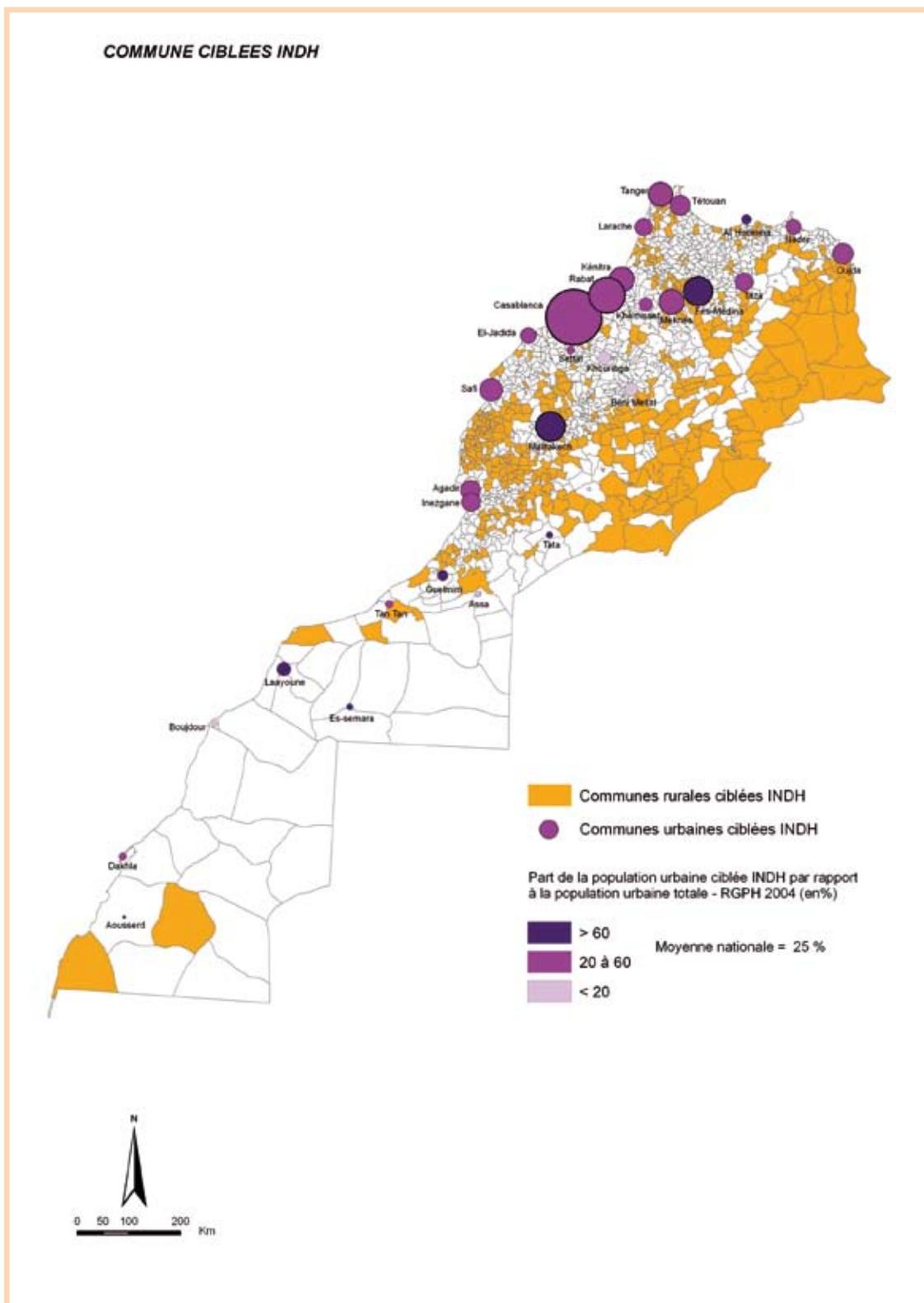
Ce bilan général met également en exergue la question du ciblage qui concerne d'une part, le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et d'autre part, celui de la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain. Le ciblage rural a retenu 403 communes, en partant de la carte sur la pauvreté publiée par le Haut Commissariat au Plan (sur la base d'un taux de pauvreté communal supérieur à 30%⁴). Les communes ciblées comptent 3,7 millions d'habitants, soit 28% de la population rurale et dont 35% sont des pauvres.

Pour ce qui est des villes, le premier choix de quartiers concernés par l'INDH n'avait pas de référence chiffrée et le choix définitif effectué localement aboutit à de fortes disparités : la part de population ciblée par l'INDH est de 28% à Salé, 30% à Rabat et 78% à Marrakech. L'INDH cible plus de 4 millions d'habitants, représentant le quart de la population urbaine, et dont 32% sont pauvres.

⁴ Plus précisément, en incluant 55 communes dont le taux de pauvreté estimé est compris entre 22% (moyenne nationale) et 30%.



Carte N°1 : Communes urbaines et rurales ciblées INDH





1.1.2. Analyse par composante INDH

Les dix milliards de dirhams de l'enveloppe INDH ont été répartis à égalité entre les quatre programmes qui la composent. Les deux premiers programmes sont ciblés sur les zones INDH, urbaines et rurales.

Les deux autres, le programme transversal et le programme de lutte contre la précarité, concernent l'ensemble du territoire.

A. Le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain

Le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain vient en tête des quatre programmes : il a déjà engrangé plus de trois milliards de dirhams de dépenses globales dont plus de 1,4 milliard de dirhams qui sont financés par l'INDH.

Tableau N° 2 : Le programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain

	Milieux		
	Rural	Urbain	Total
Montant global (millions de dh)	86	3 060	3 146
Part INDH (millions de dh)	39	1 398	1 437
Nombre de projets	111	2 920	3 031
Montant moyen par projet (milliers de dh)	771	1 048	1 038
Part de financement INDH (%)	46,1	45,7	45,7
Population INDH (milliers)		4 179	
Montant INDH par habitant ciblé INDH (dh)		334	
Population totale (milliers)		16 464	
Montant INDH par habitant (dh)		85	

Bien que ciblant les quartiers urbains les plus défavorisés, ce programme touche également, pour près de 3% de son montant global, le milieu rural, ce qui peut sembler paradoxal.

En fait, il s'agit de quartiers périurbains, administrativement ruraux et réellement urbains. D'un montant moyen de l'ordre du million de dirhams, 3031 projets, dont plus de la moitié (54,3%) est financée par les partenaires, sont conduits dans le cadre de ce programme.

Rapportée à la population ciblée, la dépense moyenne INDH (y compris celle des partenaires) est de 334 dirhams.



B. Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural

Ce programme a engagé plus de 1,8 milliards de dirhams. Son effet de levier est deux fois plus faible que celui du programme urbain : l'INDH finance les trois quarts des projets du programme rural, contre moins de la moitié pour le programme urbain.

Tableau N° 3 : Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural

	Milieux		
	Rural	Urbain	Total
Montant global (millions de dh)	1 808	5	1 813
Part INDH (millions de dh)	1 338	4	1 342
Nombre de projets	4 984	16	5 000
Montant moyen par projet (milliers de dh)	363	299	363
Part de financement INDH (%)	74,0	92,1	74,0
Population ciblée INDH (milliers)	3 710		
Montant INDH par habitant ciblé INDH (dh)	361		
Population totale (milliers)	13 428		
Montant INDH par habitant (dh)	100		

Le nombre de projets entrant dans le cadre du programme de la lutte contre la pauvreté en milieu rural dépasse de presque 65% celui des projets réalisés au titre du programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain.

Toutefois, le montant de l'investissement proprement INDH est légèrement inférieur à celui effectué dans le cadre du programme précédent.

Le montant INDH par habitant est de 100 dirhams pour le programme rural contre 85 dirhams pour le programme urbain. Le montant INDH par habitant ciblé est de 361 dirhams, soit sensiblement le même que celui relatif au programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain.

C. Le programme de lutte contre la précarité

Programme à ciblage thématique qui vise les populations les plus fragiles, il est placé sous l'autorité des Walis. Plus de 1.771 millions de dirhams ont été engagés, dont 1.234 millions de dirhams financés par l'INDH. De fait, le programme de lutte contre la précarité porte sur des montants qui sont du même ordre que ceux afférents au programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Le montant moyen par projet, lui, est plus élevé que celui concernant le programme de lutte contre l'exclusion urbaine.



Tableau N° 4 : Le programme de lutte contre la précarité

	Milieux		
	Rural	Urbain	Total
Montant global (millions de dh)	369	1 402	1 771
Part INDH (millions de dh)	271	963	1 234
Nombre de projets	415	1 068	1 483
Montant moyen par projet (milliers de dh)	891	1 313	1 195
Part de financement INDH (%)	73,4	68,7	69,7
Population totale (milliers)	13 428	16 466	29 892
Montant par habitant (dh)	28	85	59

Le programme de lutte contre la précarité est avant tout urbain, puisque 79% des dépenses et 72% des projets concernent le milieu urbain. Par contre, l'effet de levier est faible, comme pour celui du programme rural. Il est de 30,3% de la dépense globale, ce qui s'expliquerait par la nature-même des opérations conduites dans le cadre de ce programme, où l'Etat ne trouve pour partenaires que le milieu associatif, dont les moyens sont limités.

D. Le programme transversal

Tableau N° 5 : Le programme transversal

	Milieux		
	Rural	Urbain	Total
Montant global (millions de dh)	1 371	1 133	2 504
Part INDH (millions de dh)	784	623	1 407
Nombre de projets	3 890	2 697	6 587
Montant moyen par projet (milliers de dh)	352	420	380
Part de financement INDH (%)	57,2	55,0	56,2
Population totale (milliers)	13 428	16 466	29 892
Montant par habitant (dh)	102	69	84



Il s'agit d'un programme multisectoriel en termes de contenu et de localisation. Il est majoritairement orienté vers le monde rural. 55% des dépenses engagées et 59% des projets sont initiés dans le milieu rural et le montant moyen par projet en milieu rural se situe à 84% de celui en milieu urbain.

La principale originalité de ce programme est le niveau élevé de l'effet de levier, en particulier dans le milieu rural. On est presque au partage moitiémoitié entre l'INDH et les partenaires; ce qui contraste fortement avec le programme de lutte contre la pauvreté rurale où l'effet de levier n'est que de 25%. On note également que la taille moyenne des opérations est assez comparable dans les deux milieux.

Ce programme attribue 102 dirhams par habitant en milieu rural contre 69 dirhams en milieu urbain.

1.1.3. L'évolution annuelle des dotations

Les activités effectives de l'INDH sous revue s'étalent sur quatre années civiles: le deuxième semestre de 2005 et les années 2006, 2007 et 2008. Pour rendre les données comparables d'une année à l'autre, on a calculé une moyenne mensuelle théorique des montants globaux par année (tableau 6).



Tableau N° 6 : L'évolution des montants mensuels moyens (en millions de dirhams)

Programmes	Milieu	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain	Rural	0,2	2,5	1,2	3,3	2,0
	Urbain	62,6	59,3	76,5	87,9	72,9
	TOTAL	62,8	61,8	77,7	91,2	74,9
Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural	Rural	13,0	49,2	44,1	50,9	43,1
	Urbain	0,3	0,0	0,2	-	0,1
	TOTAL	13,3	49,2	44,3	50,9	43,2
Programme de lutte contre la précarité	Rural	2,8	10,3	9,8	9,4	8,8
	Urbain	12,4	37,6	33,8	39,2	33,4
	TOTAL	15,2	47,9	43,6	48,6	42,2
Programme transversal	Rural	-	36,8	41,5	36,0	32,6
	Urbain	0,0	32,1	30,3	32,0	27,0
	TOTAL	0,0	68,9	71,7	68,0	59,6
Total	Rural	16,0	98,7	96,5	99,6	86,5
	Urbain	75,4	129,1	140,8	159,1	133,3
	TOTAL	91,3	227,9	237,3	258,7	219,9

Ce montant global par mois a enregistré une progression régulière, passant de 91 millions de dirhams en 2005 à 259 millions de dirhams en 2008. Il s'agit d'un profil d'évolution tout à fait ordinaire, l'année 2005 étant une année de démarrage, consacrée essentiellement à la préparation et non à la dépense.

En fait, le véritable démarrage de l'INDH n'a eu lieu qu'en 2006, avec une dépense globale mensuelle qui affiche d'emblée un montant de 228 millions de dirhams.

Les dépenses globales mensuelles se situent, quels que soient les programmes considérés, entre 48 et 69 millions de dirhams en 2006, entre 44 et 78 millions de dirhams en 2007 et entre 49 et 91 millions de dirhams en 2008.

En maintenant ce rythme pour le restant de la période prévue, la totalité des fonds de l'INDH devrait être programmée, ce qui est conforme aux meilleurs ratios de gestion. La démarche macro-économique de l'INDH est donc exemplaire.



1.2. Résultats au niveau provincial

1.2.1. Montant global et montant INDH par province

Le graphique N°1 représente la position des provinces et préfectures en croisant deux variables :

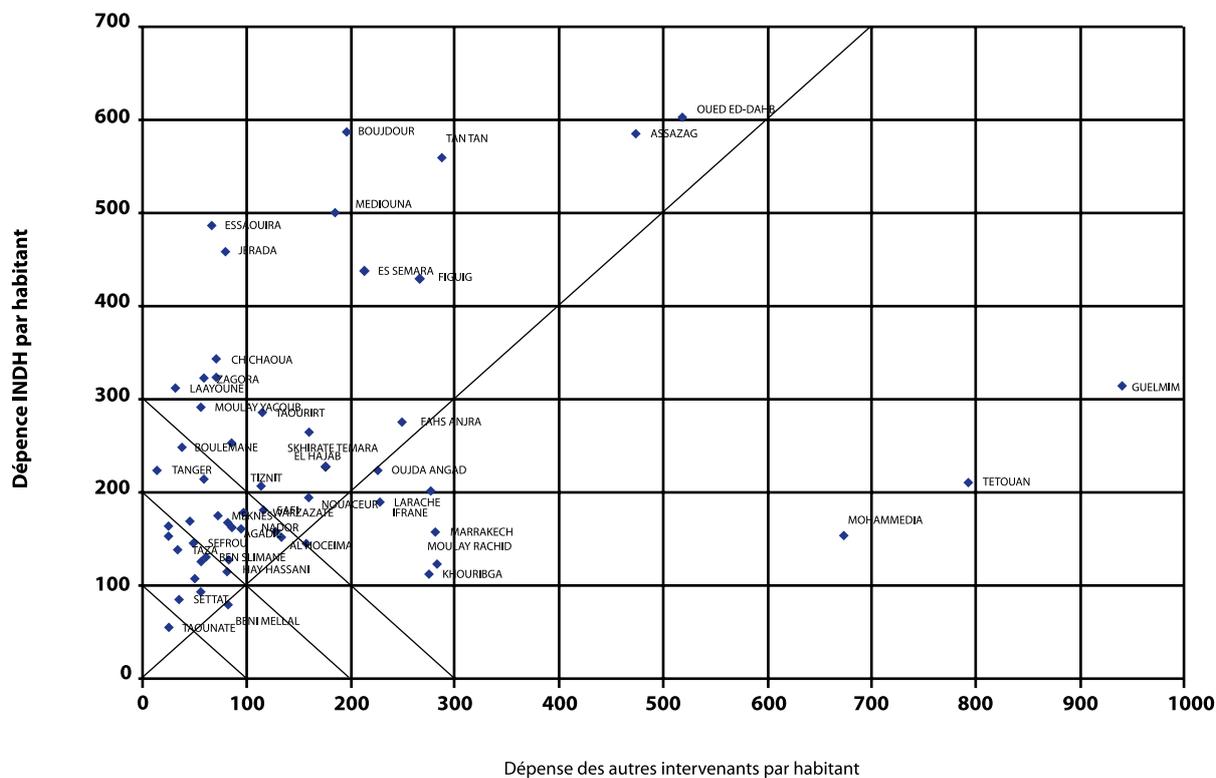
- La dépense proprement INDH par habitant en dirhams;
- La dépense des autres intervenants par habitant en dirhams.

Ce graphique permet de dégager cinq groupes de provinces :

- Celles qui sont favorisées aussi bien par l'INDH que par les autres intervenants. Il s'agit d'Oued Eddahab et Assa-Zag, avec plus de 500 dirhams par habitant pour l'INDH et plus de 400 dirhams par habitant pour les autres intervenants.
- Celles qui sont davantage favorisées par les autres intervenants que par l'INDH. Il s'agit de Mohammedia, Tétouan et Guelmim, avec plus de 650 dirhams par habitant pour les autres intervenants et entre 150 et 320 dirhams/habitant pour l'INDH.
- Celles qui sont beaucoup plus favorisées par l'INDH que par les autres intervenants. On y trouve Boujdour, Tantan, Essaouira, Médiouna, Jerada, Essmara et Figuig, avec plus de 400 dirhams par habitant pour l'INDH et moins de 300 dirhams par habitant pour les autres intervenants.
- Celles qui reçoivent une faible dotation par les deux types de financement, soit entre 200 et 400 dirhams par habitant aussi bien par l'INDH que par les autres intervenants. On peut y distinguer deux sous-groupes : le premier, composé de Khouribga, Moulay Rachid, Marrakech, Larache, Ifrane, Oujda-Angad, et Fahs Anjra, avec 100 à 300 dirhams par habitant pour l'INDH et 200 à 400 dirhams par habitant pour les autres intervenants ; le second sous-groupe constitué de Chichaoua, Zagora, Laayoune, Moulay Yacoub, Taourirt, Boulemane, Tanger-Assilah, Skhirat-Temara, El Hajeb, Tiznit et Fès, avec une dotation INDH entre 200 et 400 dirhams par habitant et une dotation des autres intervenants ne dépassant pas 200 dirhams par habitant.
- Le reste des provinces, mal loties par les deux types de financement, reçoivent moins de 200 dirhams par habitant aussi bien de l'INDH que des autres intervenants,



Graphique 1 : Provinces selon la dépense INDH et la dépense des autres intervenants (en dirhams par habitant)



En ce qui concerne des dotations globales (INDH et autres intervenants), la répartition peut être explicitée en définissant des groupes selon les tranches de dépenses totales par habitant, comme suit :

- Groupe 1 : «plus de 800 dirhams par habitant»,
- Groupe 2 : «450 à 800 dirhams par habitant»,
- Groupe 3 : «300 à 450 dirhams par habitant»,
- Groupe 4 : «150 à 300 dirhams par habitant»,
- Groupe 5 : «moins de 150 dirhams par habitant».

La répartition selon ces tranches de dépenses par habitant est donnée par le tableau suivant :



Tableau N° 7 : Population et dotations selon les tranches de montant global par habitant

	Groupe 1 (plus de 800)	Groupe 2 (450-800)	Groupe 3 (300-450)	Groupe 4 (150- 300)	Groupe 5 (moins de 150)	Total
Population (milliers)	1 316	2 049	7 140	16 659	2 728	29 892
Montant global (millions de dh)	1 320	1 091	2 669	3 822	332	9 234
Part INDH (millions de dh)	369	686	1 563	2 583	220	5 421
Montant global par habitant	1 003	532	374	229	122	309
Montant INDH par habitant	281	335	219	155	81	181
dont Exclusion	122	48	60	44	10	48
dont Pauvreté	26	152	63	31	10	45
dont Précarité	64	59	42	39	26	41
dont Transversal	69	76	54	41	35	47

Si la moyenne du montant global par habitant est, par construction, décroissante en allant du groupe 1 au groupe 5, le montant proprement INDH par habitant, qui devrait suivre la même tendance, présente une incohérence au niveau du groupe 2 qui reçoit la moyenne la plus élevée.

En outre, la répartition de la dotation proprement INDH par habitant selon les quatre programmes permet de mettre l'accent sur les éléments suivants :

- Le premier groupe a ponctionné massivement le programme urbain alors qu'il a très peu utilisé le programme rural.
- Le deuxième groupe a surtout bénéficié du programme rural et ce, à juste titre.
- Le troisième a tiré profit de façon relativement homogène des quatre programmes, sauf peut-être le programme de lutte contre la précarité.
- Le quatrième groupe paraît moins profiter du programme rural.
- Le cinquième et dernier groupe a moyennement bénéficié du programme transversal et n'a obtenu que peu de fonds des autres composantes de l'INDH.

Dans l'ensemble, le montant INDH par habitant se situe à 181 dirhams, répartis plutôt équitablement entre les quatre programmes, alors que les programmes ciblés (rural et urbain) devraient recevoir des montants moyens plus consistants.



1.2.2. Adéquation entre projets programmés et niveaux de pauvreté

La lutte contre les différentes formes de pauvreté étant le fil directeur de l'INDH, il est légitime de s'interroger sur l'adéquation entre l'affectation des fonds et la sévérité de la pauvreté. Autrement dit, y a-t-il corrélation entre ces deux variables?

Nous avons tenté d'étudier cette question selon deux optiques complémentaires :

Dans un premier temps, nous examinons la relation entre la population totale des pauvres dans chaque province et la population totale ciblée par l'INDH dans la province. Normalement, on devrait s'attendre à ce que les provinces incluant plus de pauvres comptent également plus d'habitants ciblés par l'INDH.

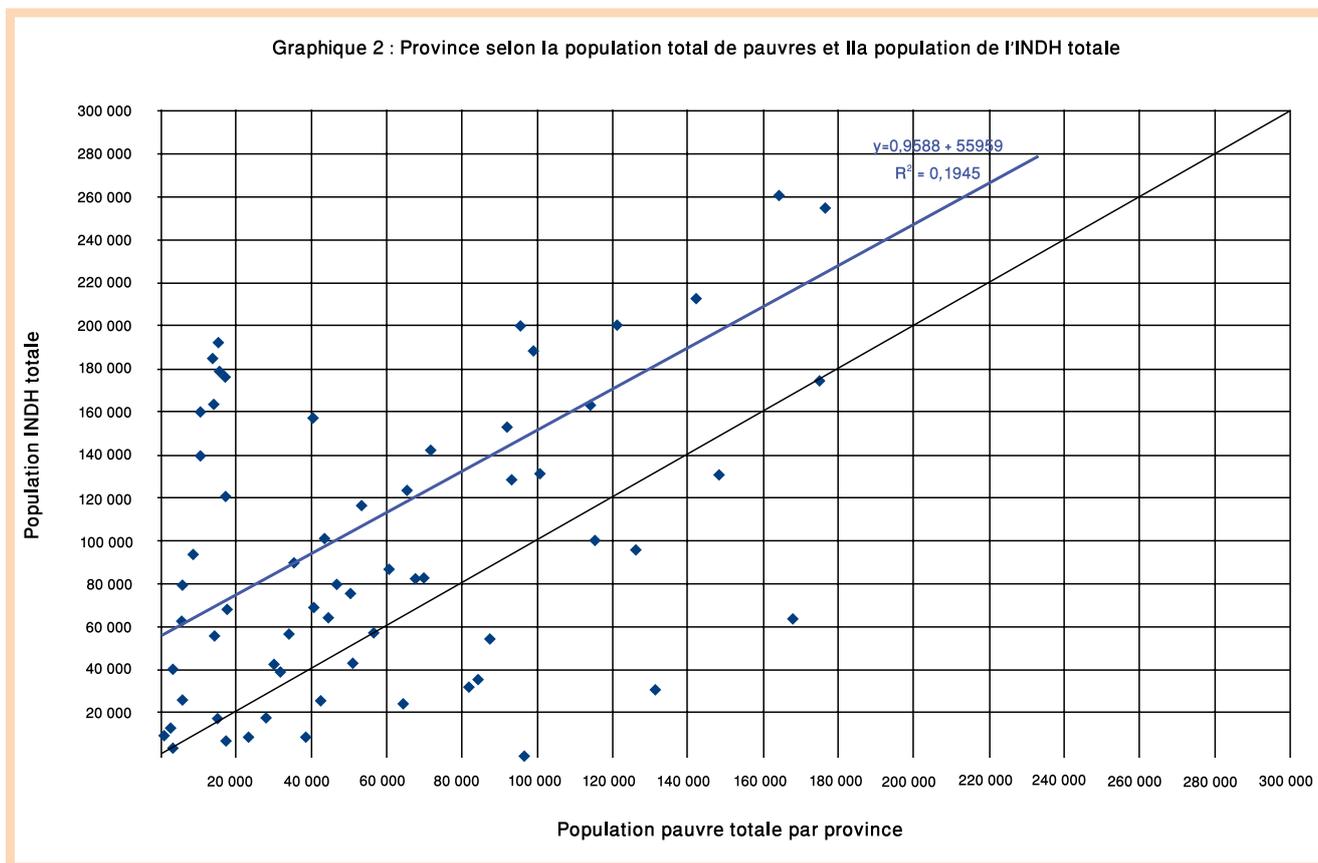
Dans un deuxième temps, nous allons vérifier si les montants globaux alloués aux projets sont proportionnels aux effectifs des pauvres par province ; autrement dit, si les provinces abritant beaucoup de pauvres ont bénéficié de dotations plus consistantes dans le cadre de l'INDH.

Les graphiques 2A, 2B et 2C croisent le nombre de pauvres par province⁵ avec la population ciblée par l'INDH.

⁵ Source : Haut Commissariat au Plan : Pauvreté, développement humain et développement social au Maroc, décembre 2005.



La corrélation linéaire entre ces deux grandeurs est très faible lorsqu'on raisonne au niveau de l'ensemble des deux milieux de résidence ($R^2 = 0,195$)⁶

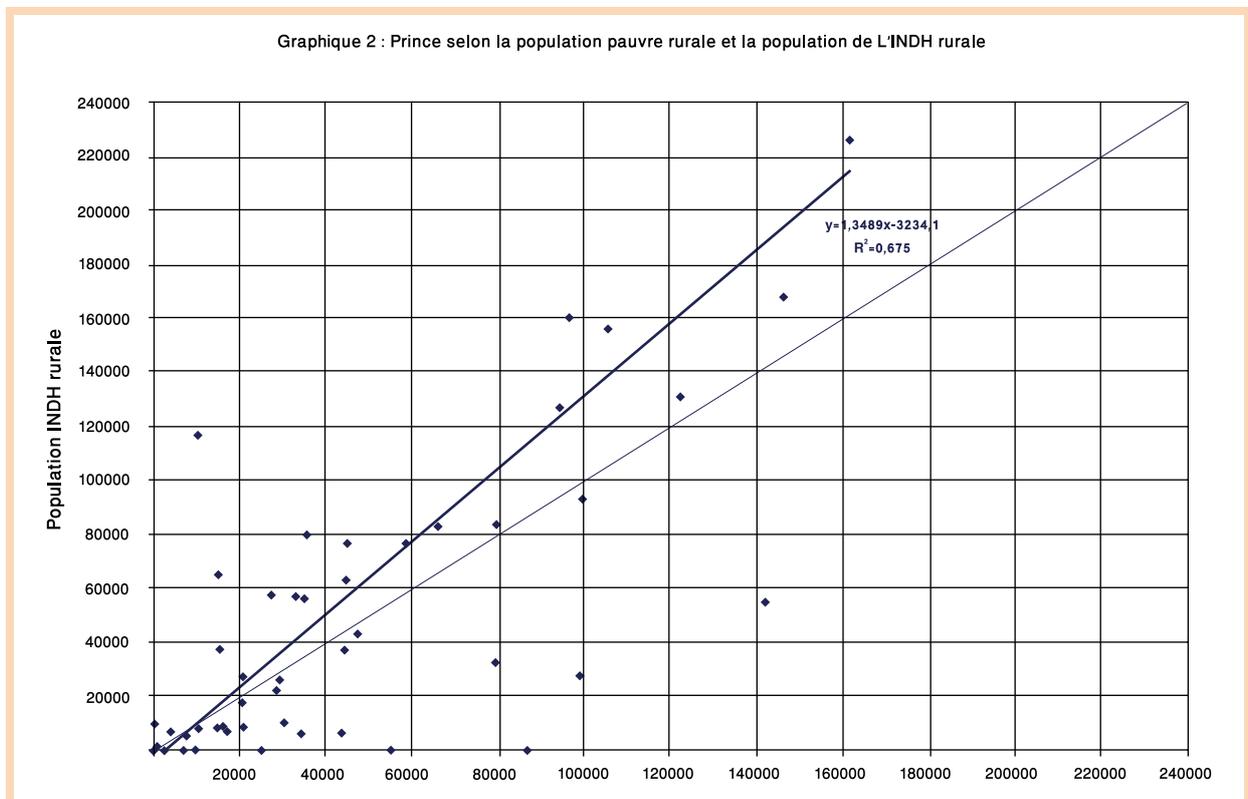


⁶ La corrélation est parfaite si le coefficient R^2 est proche de 1, alors qu'il n'atteint ici que 0,195.



Cette corrélation, bien que plus élevée en milieu rural ($R^2 = 0,675$), n'est pas très forte, étant donné que le ciblage des communes rurales a été effectué sur la base des taux de pauvreté communale.

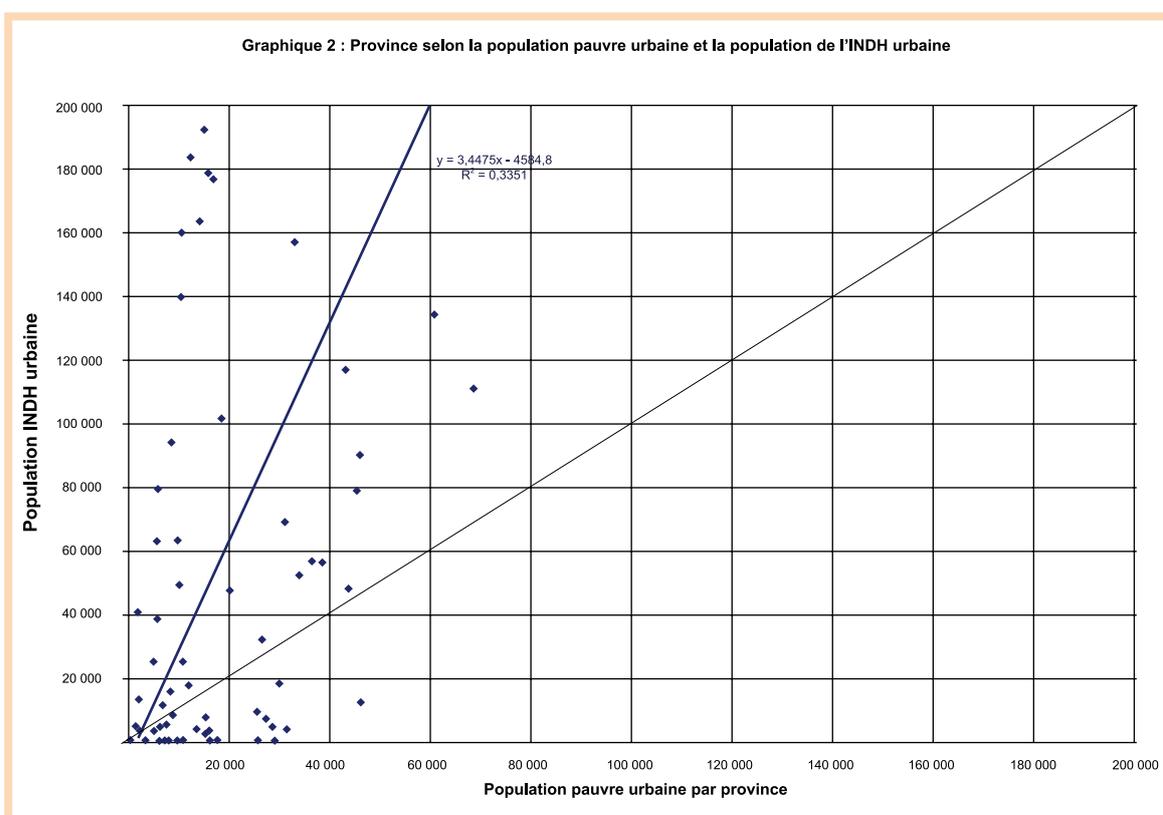
Graphique N° 2B : Corrélation entre la population pauvre par province et la population ciblée par l'INDH : milieu rural





En milieu urbain, la corrélation entre le nombre de pauvres et la population ciblée par l'INDH est assez faible ($R^2 = 0,335$). Cette situation s'explique par le fait que le choix des quartiers urbains ciblés par l'INDH a reposé sur des critères autres que celui de la pauvreté monétaire ; ce qui confirme encore une fois la fragilité du ciblage en milieu urbain.

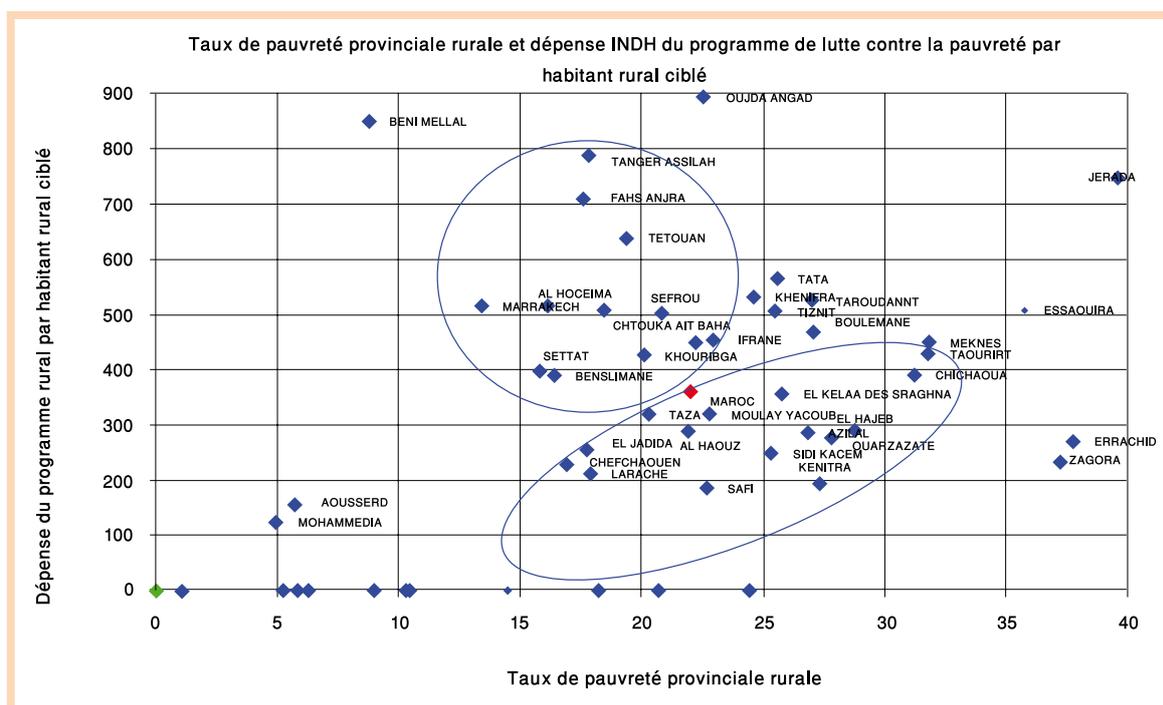
Graphique N° 2C : Corrélation entre la population pauvre par province et la population ciblée par l'INDH : milieu urbain





Le deuxième point est illustré par le graphique N°3 qui montre la relation entre le taux de pauvreté rurale des provinces et la dépense INDH moyenne par habitant du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural affectée à chaque province⁷.

Graphique N° 3 : Taux de pauvreté rurale provinciale et montant INDH par habitant du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural



L'examen de ce graphique permet de tirer les conclusions suivantes :

- Parmi les provinces où la pauvreté rurale est aigüe (plus de 35%), les deux provinces de Zagora et Er-Rachidia ont des dépenses INDH par habitant du programme rural très insuffisantes (moins de 300 dirhams). La province d'Essaouira a également un taux de pauvreté rurale élevé, mais elle reçoit une dépense par habitant plus conséquente (légèrement supérieure à 500 dirhams). Quant à la province de Jerada, elle affiche un taux de pauvreté rurale très élevé et une dotation par habitant pour ce programme également très élevée (environ 750 dirhams).
- A l'autre extrême, on peut noter que Béni Mellal, où la pauvreté rurale est très faible (moins de 10%) a été exceptionnellement favorisée par ce programme qui lui consacre plus de 800 dirhams par habitant.

⁷ Les points du graphique situés sur l'axe horizontal représentent les provinces non concernées par le programme rural.



- Le graphique montre aussi que les deux provinces d'Aousserd et Mohammedia ont à la fois des taux de pauvreté rurale très bas (5 à 7%) et des dotations par habitant se situant à peine entre 100 et 150 dirhams.
- Au centre du graphique, on peut distinguer deux groupes de provinces symétriques par rapport à la moyenne nationale. Celle-ci correspondrait à un taux de pauvreté de 22% et une dépense moyenne par habitant pour le programme rural de 360 dirhams. Le premier groupe affiche des taux de pauvreté proches de la moyenne nationale avec une dépense par tête du programme rural plus basse que la moyenne. Il s'agit de provinces telles que Safi, Al Haouz, Chefchaouen, Larache et El Jadida. Le groupe de provinces opposé a reçu une dotation par habitant pour ce programme rural largement plus élevée que la moyenne. On y trouve notamment Tanger- Assilah, Fahs-Anjra, Tétouan, et Al Hoceima.

En somme, même s'il reste approximatif, le ciblage rural semble répondre à ce qui en était attendu, comparativement au ciblage urbain.

1.3. Le Bilan cartographique

La carte N°2 donne la vision d'ensemble de l'action de l'INDH au niveau des provinces, à partir des dotations globales rapportées à la population totale des provinces.

La plus grande partie du pays reçoit moins de 300 dirhams par habitant. Les provinces qui ont reçu un montant par habitant élevé sont situées dans les régions de Laâyoune-Boujdour, Oued Eddahab, Guelmim, Es-Smara et l'Oriental, ainsi que les provinces d'Essaouira et Mohammedia.

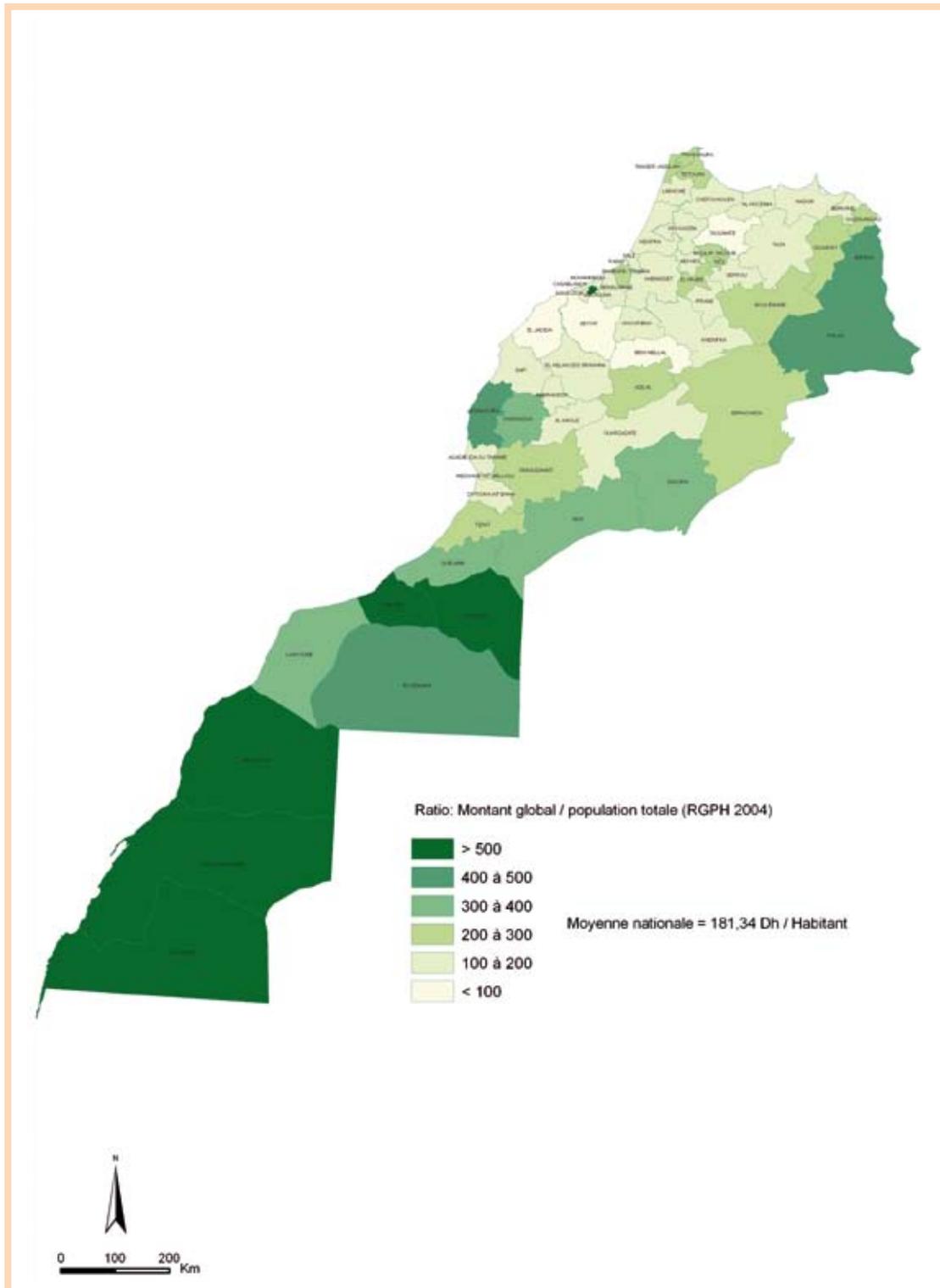
A l'opposé, certaines provinces comme Taounate, El Jadida, Settat et Béni- Mellal ont reçu moins de 100 dirhams par habitant.

Si les provinces les mieux dotées par l'INDH sont effectivement en état de manque, il est par contre gênant que des zones de grande pauvreté et de déficience de services publics comme El Kalaa des Sraghna, Taroudannt, Er- Rachidia ou Khénifra restent à un niveau très modeste.

Le bilan est donc mitigé; l'impression d'ensemble est qu'il y a de grands progrès à faire pour aboutir à une distribution plus cohérente.



Carte N°2 : Montant global par habitant (Niveau provincial)



L'analyse de chaque programme à part peut tenter d'expliquer comment on est parvenu à ce bilan global.



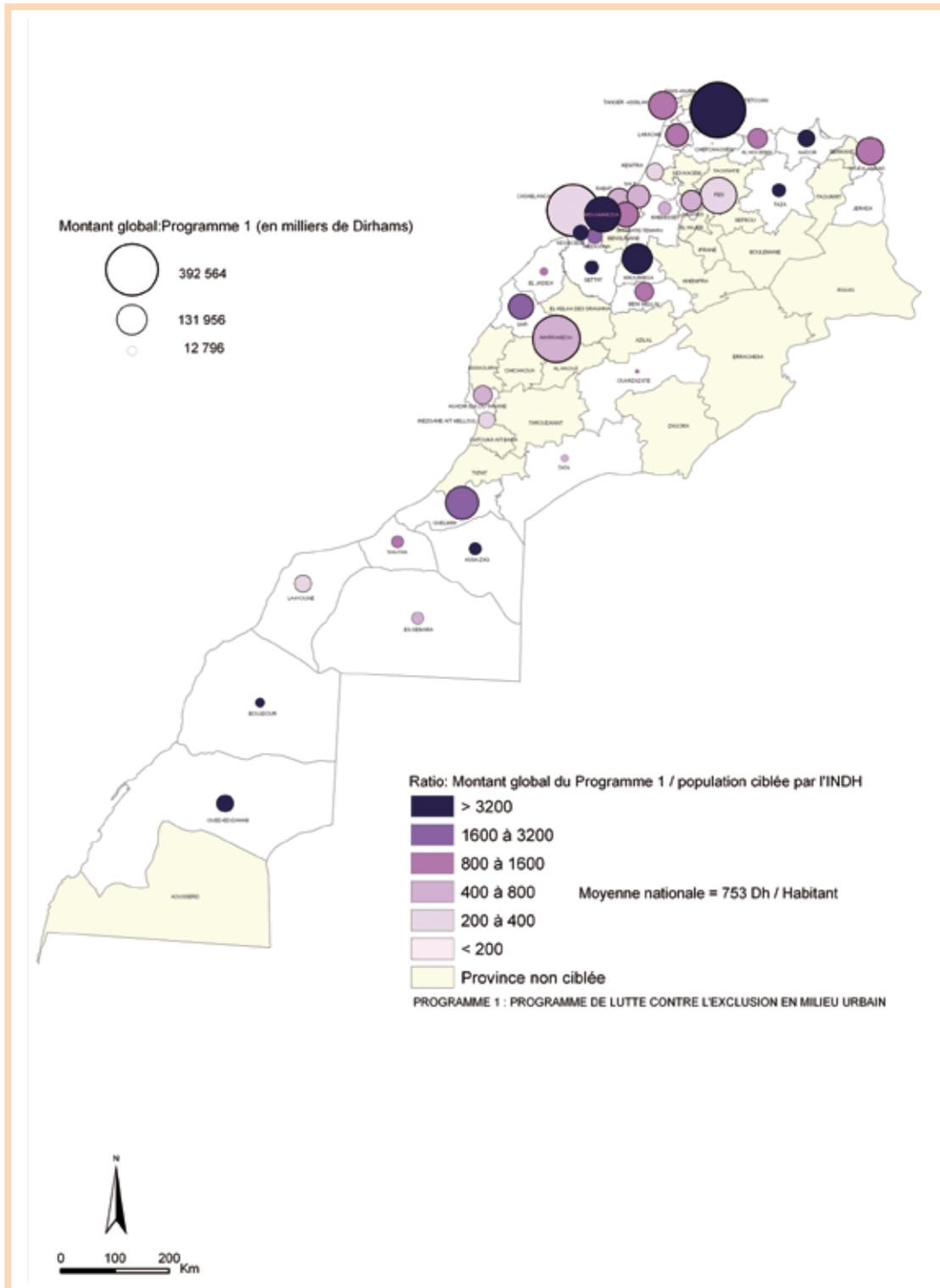
a. Le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain

La carte N° 3 représente les dotations du programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, rapportées à la population urbaine ciblée. Ce programme apporte à la population urbaine ciblée des sommes appréciables qui dépassent parfois 3200 dirhams par habitant. C'est le cas de Tétouan, Boujdour, Assa-Zag, Khouribga, Nador, Taza, Settat et Oued Eddahab.

Les zones défavorisées par ce programme sont Laâyoune, Kenitra et Chefchaouen, avec une dotation comprise entre 200 et 400 dirhams par habitant.



Carte N° 3 : Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain





b. Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural

De prime abord, il y a 11 provinces qui ne sont pas concernées par ce programme. La carte N° 4 représente les dotations du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural rapportées à la population rurale ciblée INDH. Le niveau général est assez homogène.

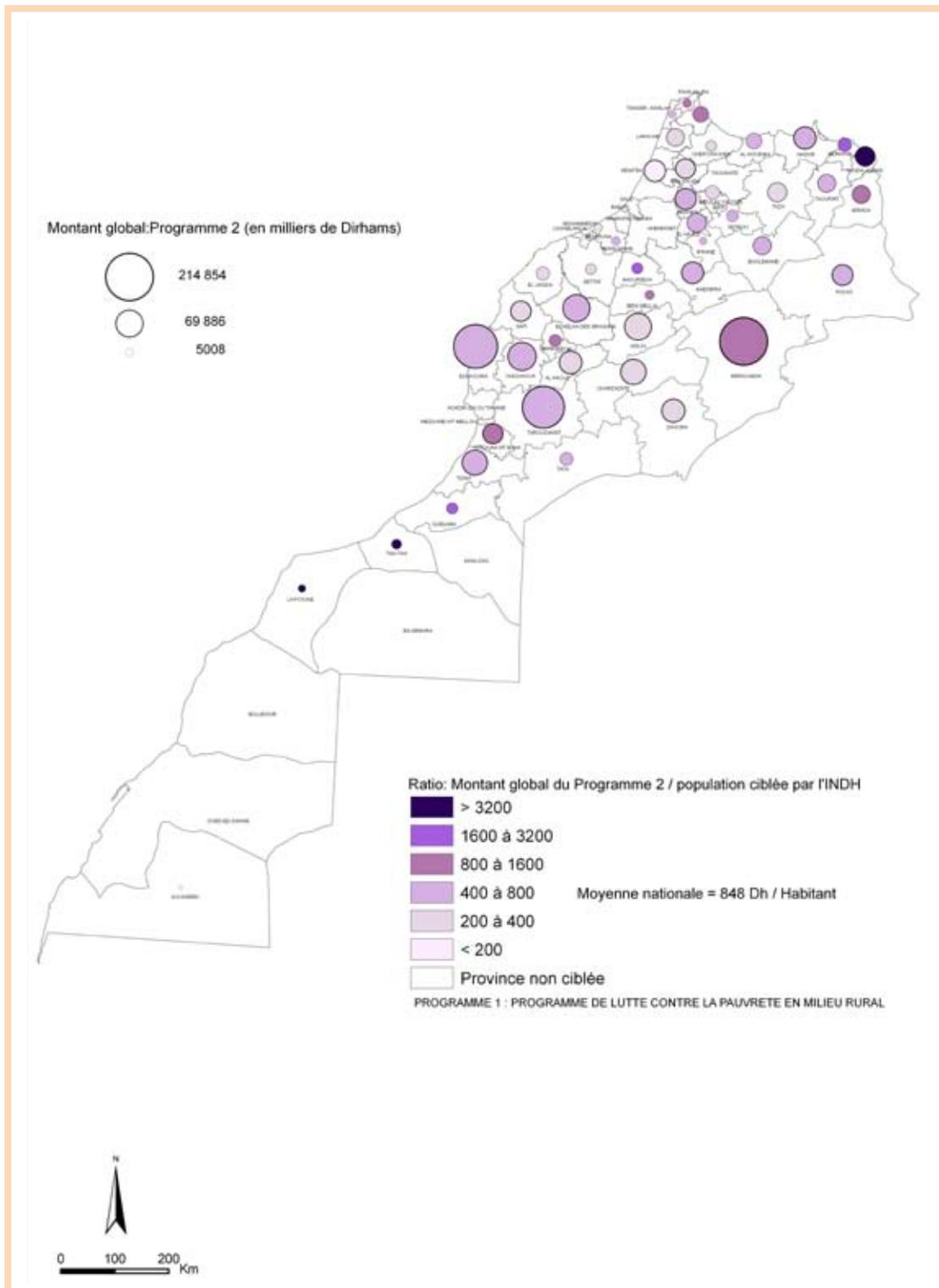
Cependant, certaines nuances apparaissent. Les trois provinces les mieux dotées le méritent bien (Laâyoune, Tan-Tan et Oujda-Angad) avec une dotation de plus de 3200 dh/habitant. On pourrait en dire autant de Guelmim, Khouribga et Berkane qui reçoivent entre 1600 et 3200 dh/habitant.

Cependant, on peut regretter la sous-dotation de provinces telles qu'Aousserd, Kenitra, Mohammedia et Nouaceur qui ont une dotation de moins de 200 dh/habitant.

Cela dit, la tonalité générale est différente de celle qui était apparue avec le programme urbain. Ici, il y a une certaine homogénéité des dotations par rapport aux populations ciblées.



Carte N° 4 : Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural





c. Le programme de lutte contre la précarité

Ce programme est très différent des précédents puisqu'il est conçu et appliqué au niveau des wilayas. Il concerne avant tout les villes. Les montants sont rapportés à la population totale (carte N° 5); et l'on peut voir que la répartition est hétérogène.

Même si le montant par habitant est faible, il vient renforcer le programme de l'exclusion sociale en milieu urbain. On n'en est que plus surpris de constater la sous-dotation de certaines provinces, que l'on a déjà eu l'occasion de mentionner sur ce thème à différentes reprises : Taroudannt, Er-Rachidia et Taounate.

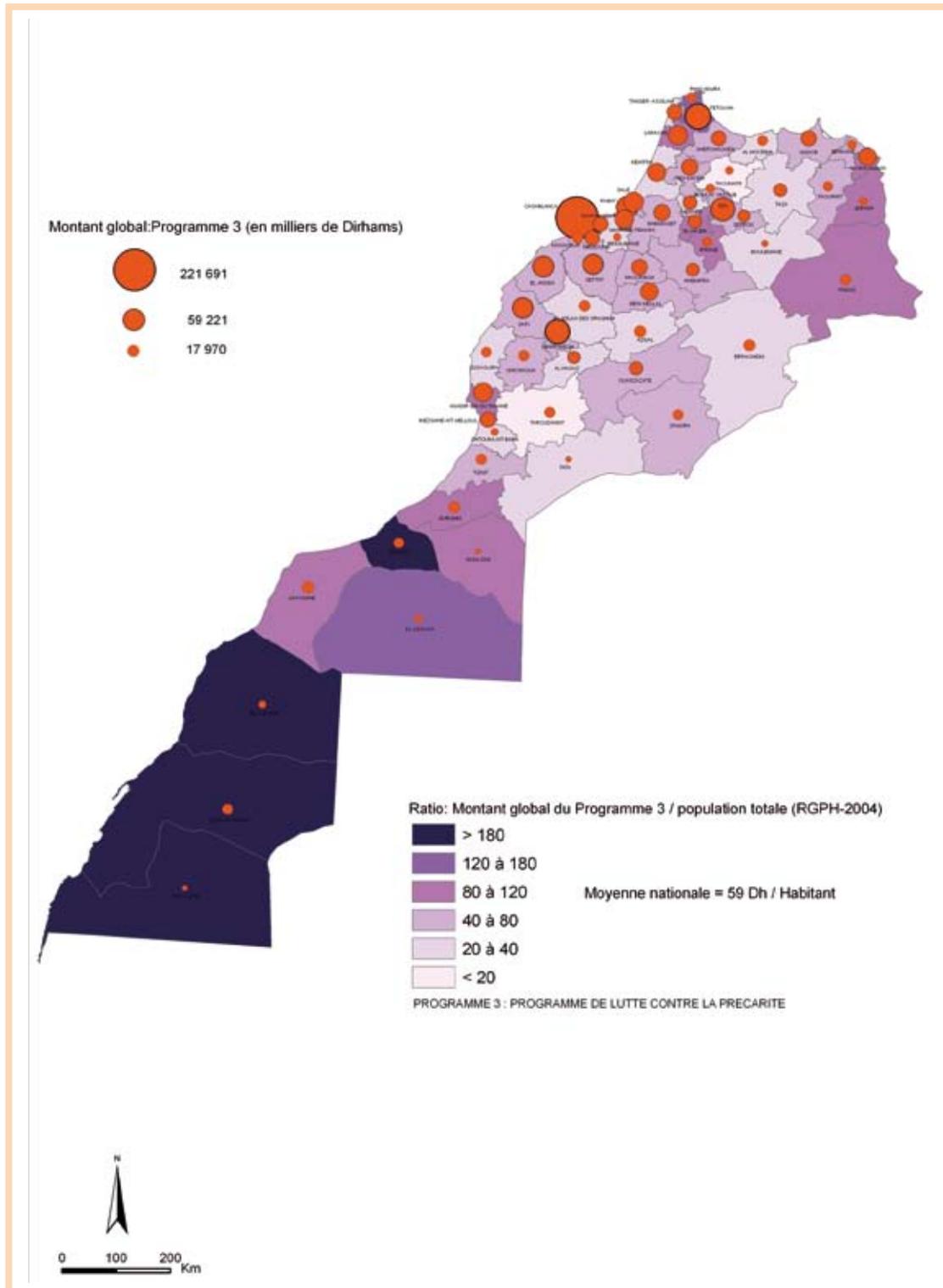
d. Le programme transversal

C'est un programme non ciblé (carte N° 6), mais qui vise à susciter des projets. Il est donc destiné à favoriser l'initiative locale ainsi que l'imprégnation de la culture INDH. Même si les montants par habitant sont modestes pour ce programme, il faut rappeler qu'ils viennent renforcer aussi les autres programmes.

Les provinces les moins dotées (moins de 50dh/habitant) sont Laâyoune, Settat et Khouribga, Agadir Ida Outanane, Salé, Tanger-Assilah. Celles qui reçoivent le maximum (plus de 300 dh/habitant) sont celles du sud (sauf Laâyoune) et celle de Fahs-Anjra au nord.

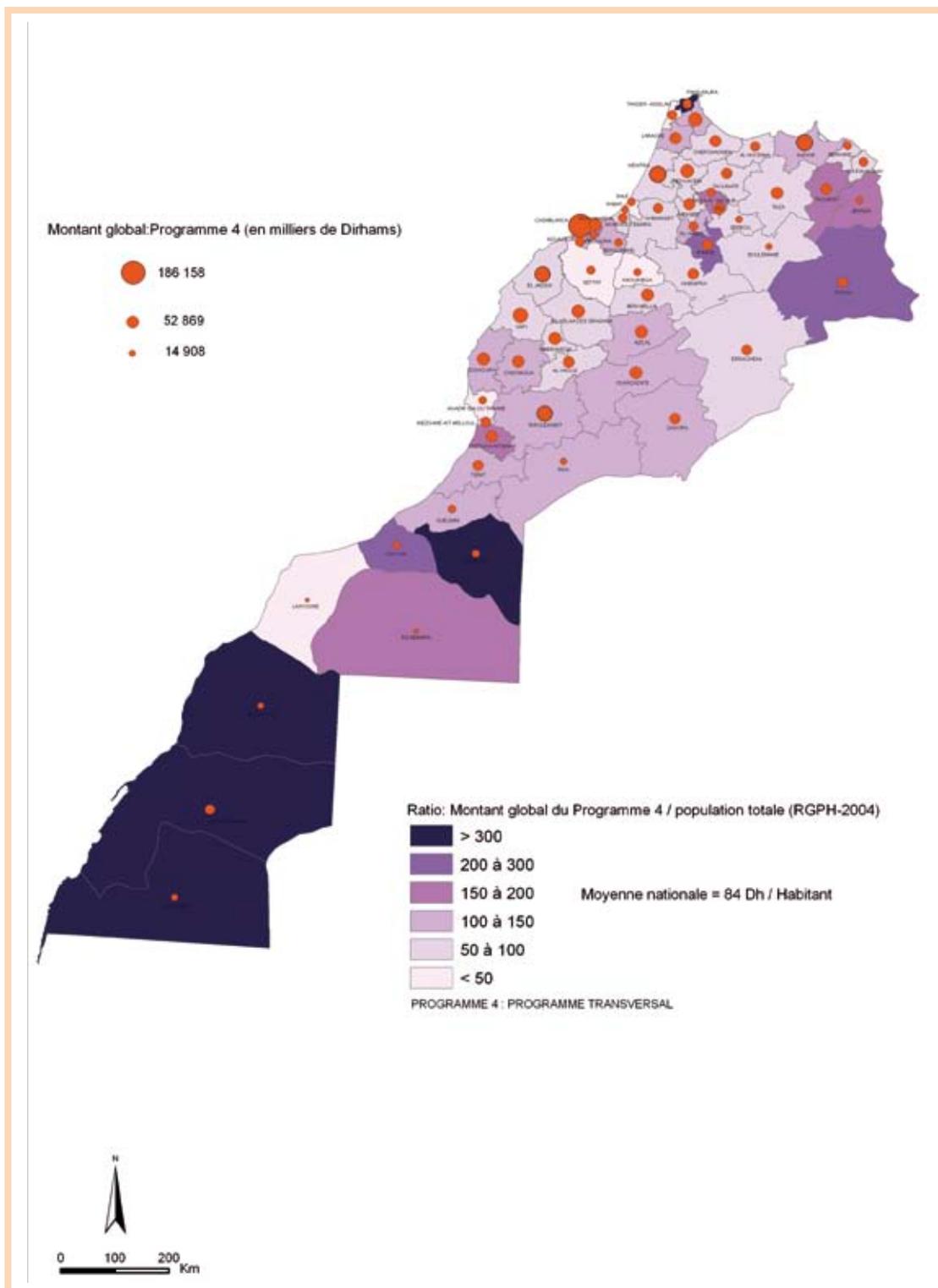


Carte N° 5 : Programme de lutte contre la précarité





Carte N° 6 : Programme transversal





1.4. Résultats au niveau communal

L'analyse au niveau communal ne fait que confirmer les enseignements tirés du niveau provincial. En particulier, la grande disparité des dotations au titre de l'INDH peut être appréhendée en examinant la répartition des dotations selon la taille démographique des communes.

En effet, la sélection des zones ciblées par l'INDH a porté d'un côté sur les communes rurales considérées comme les plus affectées par la pauvreté et de l'autre côté les localités urbaines d'une certaine taille démographique où il s'agit de choisir les quartiers les plus touchés par les formes d'exclusion sociale.

On peut se demander si la répartition des montants globaux des projets INDH, engagés au cours de la période sous revue, a effectivement joué en faveur des grandes agglomérations.

Tableau N° 8 : Bilan selon la taille des communes

Taille des communes	Population (en milliers)	Montant global (en millions de dh)	Part INDH (en millions de dh)	Part INDH (en % du montant global)	Montant global par habitant	Montant INDH par habitant
Plus de 140.000 habitants	8 795	2 306	1 182	51,2	262,2	134,4
De 30.000 à 140.000	6 122	1 998	989	49,5	326,3	161,5
Moins de 30.000	14 974	3 938	2 691	68,3	263,0	179,7
Projets communs à plusieurs communes		992	559	56,3		
TOTAL	29 892	9 234	5 421	58,7	308,9	181,3

Le tableau ci-dessus montre que ce n'est pas le cas puisque la dépense INDH par habitant est décroissante en fonction de la taille des communes, allant de 134,4 dirhams pour les communes de plus de 140.000 habitants à 179,7 dirhams pour celles de moins de 30.000 habitants⁸.

En revanche, la dépense globale par habitant est pratiquement la même pour les communes de plus de 140.000 habitants et celles de moins de 30.000 habitants (262,2 dirhams et 263,0 dirhams respectivement), alors que les communes de tailles intermédiaires (entre 30.000 et 140.000 habitants) ont une dépense globale par habitant largement supérieure (326,3 dirhams).

⁸ Les moyennes ne tiennent pas compte des projets communs à plusieurs communes et dont les montants ne peuvent être répartis selon chaque commune concernée.



Ces dernières localités, si elles relèvent de l'urbain ne sont pas ciblées par l'INDH. Il y a eu probablement une compensation à travers les programmes INDH non ciblés (précarité et transversal), et la participation au financement par les acteurs autres que l'INDH y est, en outre, plus élevée.ns.

2. Analyse du ciblage géographique

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain est porteuse d'une vision nouvelle de nature à axer les ressources vers les plus pauvres et à corriger les distorsions sociales, principalement celles issues des politiques de développement fondées sur les transferts forfaitaires.

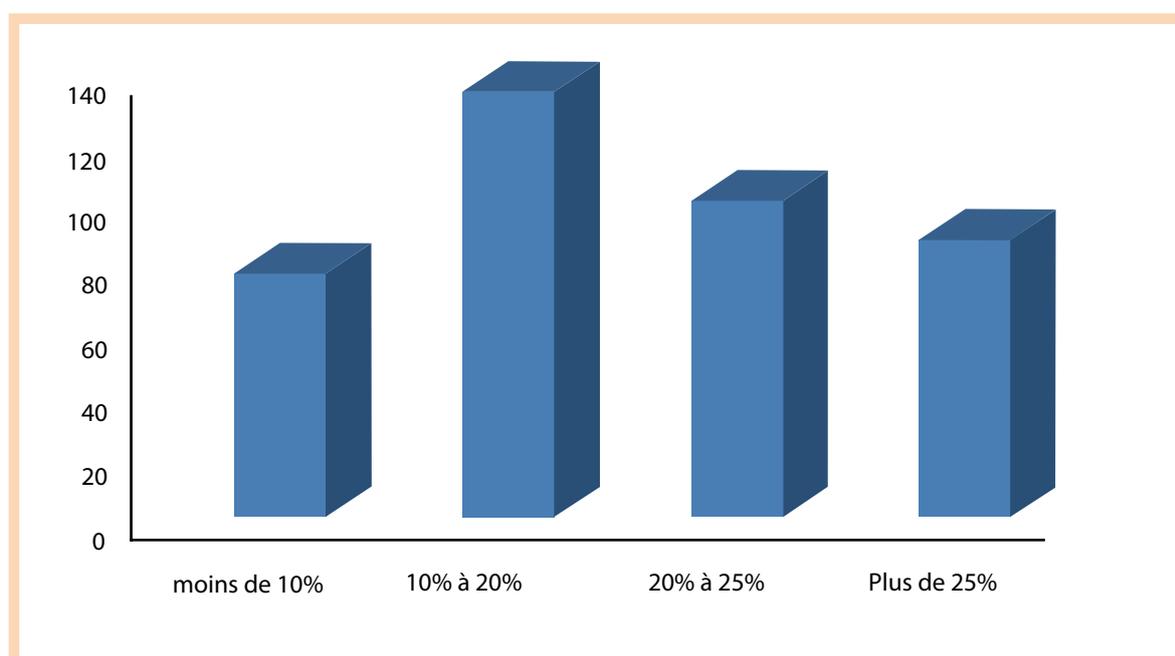
Cependant, en confrontant les performances de l'INDH, qui est une opération basée sur un ciblage de la pauvreté au niveau de la commune, avec les indicateurs de la pauvreté issus de la même source, mais appréhendés au niveau de la province, il apparaît que la concordance entre la pauvreté provinciale et la dépense par habitant n'est pas toujours avérée, ainsi que le montrent le tableau N° 9 et le graphique N° 4.

Tableau N° 9 : Population et dotation par niveau de pauvreté provinciale

Classe de pauvreté provinciale	% de la population totale RGPH	% de la population ciblée par l'INDH	% des montants globaux	% des montants INDH	Indice de la dotation INDH par habitant ciblé INDH	Indice de la dotation globale par habitant
Moins de 10%	30,7	37,1	31,1	28,6	77,1	101,2
10 à 20%	46,5	30,5	44,2	40,9	134,0	95,0
20 à 25%	15,8	17,5	13,9	17,5	99,8	88,0
Plus de 25%	6,9	14,8	10,8	13,0	87,6	155,5
National	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Graphique N° 4 : Indices de dotation par habitant selon la classe de pauvreté provinciale



En effet, les dotations INDH, par habitant ciblé, au lieu de suivre une courbe ascendante, en fonction du niveau de pauvreté provinciale, sont relativement plus élevées dans les provinces où le taux de pauvreté se situe entre 10% et 20%, et décroissent paradoxalement pour les provinces où ce taux est supérieur à 20%. Dans celles où le taux de pauvreté se situe entre 10% et 20%, la dotation INDH par habitant ciblé est 34% plus élevée que la moyenne nationale. Elle est par contre inférieure de 12,4% à cette moyenne dans les provinces où le taux de pauvreté dépasse 25%. Or, comme le montre le tableau, la grande majorité des populations ciblées résident dans les provinces dont le taux de pauvreté est inférieur à 20%.



Tableau N° 10 : Dépenses par programme et par niveau de pauvreté provinciale

Classe de pauvreté	Dotation globale du programme2 par habitant rural	Dotation globale du programme2 par habitant rural ciblé INDH	Dotation globale du programme1 par habitant urbain	Dotation globale du programme1 par habitant urbain ciblé INDH	Dotation globale par habitant	Dotation INDH par habitant	Dotation INDH par habitant ciblé INDH
Moins de 10%	39	320	193	287	313	169	530
10% à 20%	75	487	235	474	293	159	921
20% à 25%	170	454	13	332	272	200	686
Plus de 25%	430	555	1	15	480	339	602
Total	135	487	191	344	309	181	687

Programme1 : Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain

Programme2 : Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Ce bilan mitigé du ciblage des bénéficiaires en fonction du niveau de pauvreté provinciale s'explique par la faible pertinence du ciblage effectué pour le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain. En particulier, ce programme semble traiter insuffisamment les provinces dont le taux de pauvreté dépasse 25% et favorise largement celles où ce taux est compris entre 10% et 20% (Tableau N°10).

En revanche, s'agissant du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, le montant global de ce programme par habitant rural est cohérent avec les taux de pauvreté provinciaux, allant de 39 dirhams dans les provinces de moins de 10% de pauvres à 430 dirhams dans celles de plus de 25% de pauvres. De même, le montant par habitant ciblé est assez homogène, compris entre 320 dirhams et 555 dirhams par habitant ciblé, se situant en cohérence avec les taux de pauvreté provinciaux.

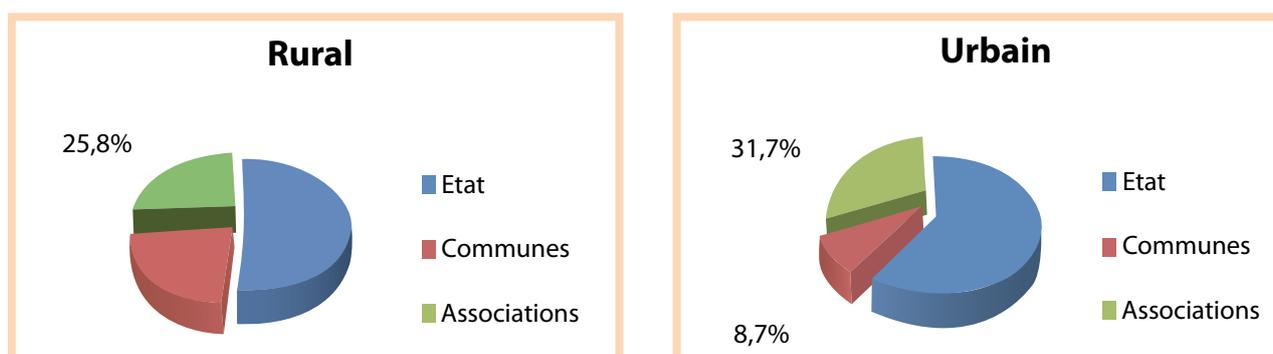
3. La maîtrise d'ouvrage et le rôle des acteurs institutionnels

L'une des finalités de l'INDH est de promouvoir la capacité des communautés locales et d'appuyer la décentralisation. La cohérence des actions menées avec cet objectif peut être appréhendée grâce à la mesure du partage de la maîtrise d'ouvrage entre les intervenants relevant de l'État (autorités locales, services extérieurs des ministères) et les intervenants locaux (communes, coopératives, associations, agents privés).



3.1. Part de la maîtrise d'ouvrage par type d'acteurs institutionnels

Graphiques 5 : Part de la maîtrise d'ouvrage des acteurs institutionnels dans le montant global des dépenses INDH



Les graphiques ci-dessus montrent que la maîtrise d'ouvrage des projets est dominée par l'Etat. Celui-ci assure la maîtrise d'ouvrage pour environ 60% des montants globaux dans les villes et plus de 50% dans les campagnes. La part des associations et des acteurs privés dans cette maîtrise d'ouvrage représente le quart en milieu rural et un peu moins du tiers en milieu urbain. Cependant, ce qui est encore plus saillant c'est la faible implication des communes dans cette maîtrise d'ouvrage des projets. Elle est de 22,6% en milieu rural et à peine 8,7% dans les villes.

3.2. Maîtrise d'ouvrage centrale et locale par catégorie de projets

En regroupant les acteurs locaux (Communes, associations, bénéficiaires et acteurs privés), nous pouvons examiner la question du partage de la maîtrise d'ouvrage en calculant une mesure du rapport de maîtrise d'ouvrage. Cette mesure est obtenue en rapportant les montants globaux des projets INDH dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des acteurs étatiques aux montants globaux des projets INDH dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des intervenants locaux.

Ce rapport de maîtrise d'ouvrage est ventilé selon les différentes catégories de projets INDH, telles que définies dans le tableau 11.



Tableau N° 11 : Rapport de la maîtrise d'ouvrage centrale et locale par catégorie de projets

Contenu de l'action		Etat, y compris l'INDH (en %)	Communes, associations, privé (en %)	Part du montant global (en %)	Ratio de maîtrise d'ouvrage
		(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(2)
1	Amélioration des conditions sanitaires : construction, équipements (échographie, hémodialyse...), ambulances, morgues, unités mobiles, médicaments, formation...	47,9	52,1	4,7	0,92
2	Équipement scolaire : construction, extension, aménagement, réhabilitation, mise à niveau d'écoles, salles de classe, sanitaires, foyers, dortoirs, cantines, Dar Talib(a), bureaux, logement de fonction...	63,3	36,7	10,6	1,73
3	Pré-scolaire (crèches, jardins d'enfants); soutien scolaire et à l'alphabétisation (cartables, cahiers, livres, matériels didactiques...)	28,4	71,6	3,5	0,4
4	Construction, réhabilitation d'équipements sociaux	60,6	39,4	18,4	1,54
5	Équipement, animation socioculturelle, éducative et sportive : bibliothèques, club informatique, terrains de sport espaces de loisirs ...	53,5	46,5	9,8	1,15
6	Construction, réhabilitation, équipement de bâtiments (administration locale, associations caritatives, culte), aides, subventions, actions de bienfaisance et autres	58,3	41,7	3,1	1,4
7	Aménagements hydro-agricoles, Khetaras, séguias, création, réhabilitation de périmètres irrigués, travaux de reboisement et de protection des sols	36,5	63,5	2,1	0,58
8	Soutien à l'agriculture (semences, plants, matériel agricole...) et à l'élevage et ses dérivés (viandes, lait, peaux, aliments pour bétail...)	27	73	2,9	0,37
9	Amélioration des conditions de production et de prestations de services : artisanat, valorisation des produits locaux, tourisme, construction, aménagement de marchés, souks, locaux commerciaux, hammams...	55,6	44,4	7,4	1,25
10	Infrastructures villageoises ou de quartier : assainissement, sanitaires, voirie, trottoirs, alimentation en eau potable, électrification, éclairage, protection contre les crues...	57	43	20,9	1,33
11	Désenclavement, accessibilité des villages : création, réhabilitation de routes, gués, ouvrages d'art, pistes rurales	69,3	30,7	7,5	2,26
12	Amélioration de l'environnement, du cadre de vie, du paysage urbain, espaces verts, jardins, placettes, sauvegarde du patrimoine (urbain, architectural, artistique)	59,1	40,9	1,8	1,44
13	Réhabilitation de quartiers, mise à niveau urbaine, construction, aménagement, réhabilitation de logements	76,4	23,6	1,5	3,23
14	Transport (de personnes, scolaire, de marchandises agricoles ou manufacturées)	42,6	57,4	0,5	0,74
15	Formation professionnelle, initiation à l'entrepreneuriat, apprentissage, vulgarisation	40,2	59,8	3	0,67
16	Renforcement des capacités de gestion des collectivités locales, des opérateurs et des bénéficiaires, appui à la bonne gouvernance	84,2	15,8	2,3	5,32
TOTAL		56,5	43,5	100	1,30

Le ratio de maîtrise d'ouvrage moyen est de 1,30, ce qui montre que la part de l'État est, en moyenne, largement supérieure à celle des agents locaux. Il est particulièrement élevé pour les projets de réhabilitation de quartiers et de renforcement des capacités de gestion, suivis par ceux relatifs au désenclavement. La maîtrise d'ouvrage locale est plus présente lorsqu'il s'agit de projets relatifs à l'éducation, la santé, l'agriculture, le transport et la formation professionnelle.



Tableau N° 12 : Rapport de la maîtrise d’ouvrage étatique et locale dans les montants globaux des projets INDH

Ratio de maîtrise d'ouvrage	Catégories de projets	Poids des montants globaux (en %)
Etatique très forte ($r > 2,5$)	<ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation de quartiers • Renforcement des capacités de gestion des collectivités locales, des opérateurs et des bénéficiaires, appui à la bonne gouvernance 	3,8%
Etatique dominante ($2 < r < 2,5$)	<ul style="list-style-type: none"> • désenclavement 	7,5%
Principalement étatique ($1 < r < 2$)	<ul style="list-style-type: none"> • Equipement scolaire • Construction, réhabilitation d'équipements sociaux • Equipement, animation socioculturelle • Construction, réhabilitation, équipement de bâtiments • Amélioration des conditions de production • Infrastructures villageoises ou de quartier • Amélioration de l'environnement, du cadre de vie, du paysage urbain, 	71,9%
Principalement locale ($r < 1$)	<ul style="list-style-type: none"> • amélioration des conditions sanitaires • équipements préscolaires, soutien scolaire et alphabétisation • aménagements hydro-agricoles • soutien à l'agriculture • transports • formation professionnelle 	16,9%

Le calcul de ce ratio montre que 83% des montants INDH programmés relèvent d’actions se caractérisant par une maîtrise d’ouvrage étatique forte ou dominante (Tableau N° 12), contre seulement 17% de ces montants caractérisés par une maîtrise d’ouvrage locale.

Cette situation conduit à s’interroger sur l’appropriation des projets INDH par les collectivités locales, ce qui pose le problème de la pérennité des investissements réalisés et de leur fonctionnement ultérieur.



3.3. Maîtrise d'ouvrage communale

3.3.1 Evolution annuelle

La part de la maîtrise d'ouvrage communale dans le montant total des dépenses est en moyenne de 14,2% seulement sur la période sous étude (Tableau N° 13).

Tableau N° 13 : Evolution de la part de la maîtrise d'ouvrage communale dans le montant total des dépenses INDH

	Maîtrise d'ouvrage des communes (en % du montant total des dépenses)				
					Moyenne annuelle
	2005	2006	2007	2008	
Rural	-	25,8	19,0	24,6	22,6
Urbain	0,1	6,7	9,4	11,8	8,7
Total	0,1	15,0	13,3	16,7	14,2

La part de la maîtrise d'ouvrage communale est trois fois plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette situation est pour le moins paradoxale lorsque l'on sait que les communes urbaines disposent de ressources nettement supérieures à celles de leurs homologues rurales.

Néanmoins, la maîtrise d'ouvrage communale en milieu urbain, exprimée en termes de montant global des dépenses, a progressé de 5,1 points entre 2006 et 2008.

S'agissant du milieu rural, la part des communes dans la maîtrise d'ouvrage est tombée, en pourcentage du montant total des dépenses, de 25,8% en 2006 à 19% en 2007, avant de remonter en 2008 à 24,6%. Au total, la maîtrise d'ouvrage communale reste relativement faible, qu'il s'agisse du milieu urbain ou du milieu rural.

3.3.2 Les communes urbaines les plus concernées par l'INDH

Nous avons regroupé les données pour les communes urbaines les plus importantes quant au montant global des projets. Le tableau 14, qui suit, concerne les vingt-neuf communes urbaines les mieux dotées. Elles auraient reçu plus de 50 millions de dirhams chacune et au total 2,7 milliards, soit près de 30% de la dotation totale de l'INDH pour cette période.



Le tableau renferme les informations ayant trait notamment à la dépense globale et par habitant, ainsi qu'à la part de la maîtrise d'ouvrage communale. Les municipalités et arrondissements urbains sont classés en fonction du montant de la dépense globale par habitant.

Tableau N° 14 : Les communes les plus concernées par l'INDH

Commune urbaine	Montant Global (Millions de DH)	Population RGPH (Milliers)	Maîtrise d'ouvrage communale (%)	Montant INDH par habitant
GUELMIM (M)	176	96	69,1%	1838
DAKHLA (M)	88	58	0,0%	1506
AL HOCEIMA (M)	63	55	13,1%	1130
TETOUAN (M)	343	321	27,8%	1071
ANNAKHIL (AR)	54	54	0,0%	997
KHOURIBGA (M)	150	166	0,0%	904
LARACHE (M)	88	107	0,0%	823
NADOR (M)	84	126	5,3%	669
KSAR EL KEBIR (M)	54	107	0,0%	505
BEN M'SICK (AR)	80	163	1,2%	488
SAFI (M)	138	285	0,0%	486
SIDI OTHMANE (AR)	85	177	1,7%	477
LAYAYDA (AR)	56	118	14,8%	476
HASSAN (AR)	55	128	0,0%	430
OUJDA (M)	169	401	0,8%	421
SBATA (AR)	51	123	0,0%	412
BENI MELLAL (M)	61	163	0,0%	375
MENARA (AR)	102	282	0,0%	363
MOULAY RACHID (AR)	72	208	2,3%	346
LAAYOUNE (M)	63	184	34,0%	344
TEMARA (M)	72	225	0,0%	321
SIDI BERNOUSSI (AR)	50	165	7,6%	304
BNI MAKADA (AR)	66	238	0,0%	278
KENITRA (M)	89	359	2,2%	248
MEKNES (M)	108	469	0,0%	230
AÏN-CHOCK (AR)	56	254	0,0%	221
AGADIR (M)	73	346	0,0%	212
HAY-HASSANI (AR)	68	324	0,0%	211
SIDI MOUMEN (AR)	54	289	0,0%	188

(M) : municipalité, (AR) : arrondissement

On peut noter que pour dix-sept de ces entités, la part de la maîtrise d'ouvrage des projets est nulle. Pour six communes urbaines supplémentaires, cette maîtrise d'ouvrage reste inférieure à 6%. Guelmim sort du lot avec une participation de 69,1%. Viennent ensuite Laâyoune (34,0%) et Tétouan (27,8%).



Cette non-implication des communes urbaines constitue un indicateur problématique pour la suite : Qui va assurer le fonctionnement et la maintenance des opérations réalisées? Les communes vont-elles s'impliquer dans le suivi des réalisations qu'elles n'ont ni financées ni maîtrisées ? On débouche ici sur un problème plus vaste qui est celui du rapport entre crédits d'investissement et crédits de fonctionnement, avec toutes les implications institutionnelles que cela suppose.

4. Le contenu des actions

Pour les besoins de l'analyse, les projets INDH ont fait l'objet d'un classement en 16 catégories, en fonction de leur contenu, telles qu'elles sont présentées dans le tableau 11. Ces catégories peuvent être regroupées en trois grands groupes : les projets d'équipement, les projets de développement économique et les projets d'infrastructure et d'amélioration des conditions de vie.

4.1. Les équipements publics

Les six premières catégories d'actions concernent les équipements publics. Il s'agit parfois du fonctionnement, de la construction et le plus souvent de la réhabilitation d'équipements préexistants. Ces catégories concernent la santé, les équipements sociaux, le préscolaire, le scolaire (au sens large), l'animation socioculturelle et les bâtiments publics.

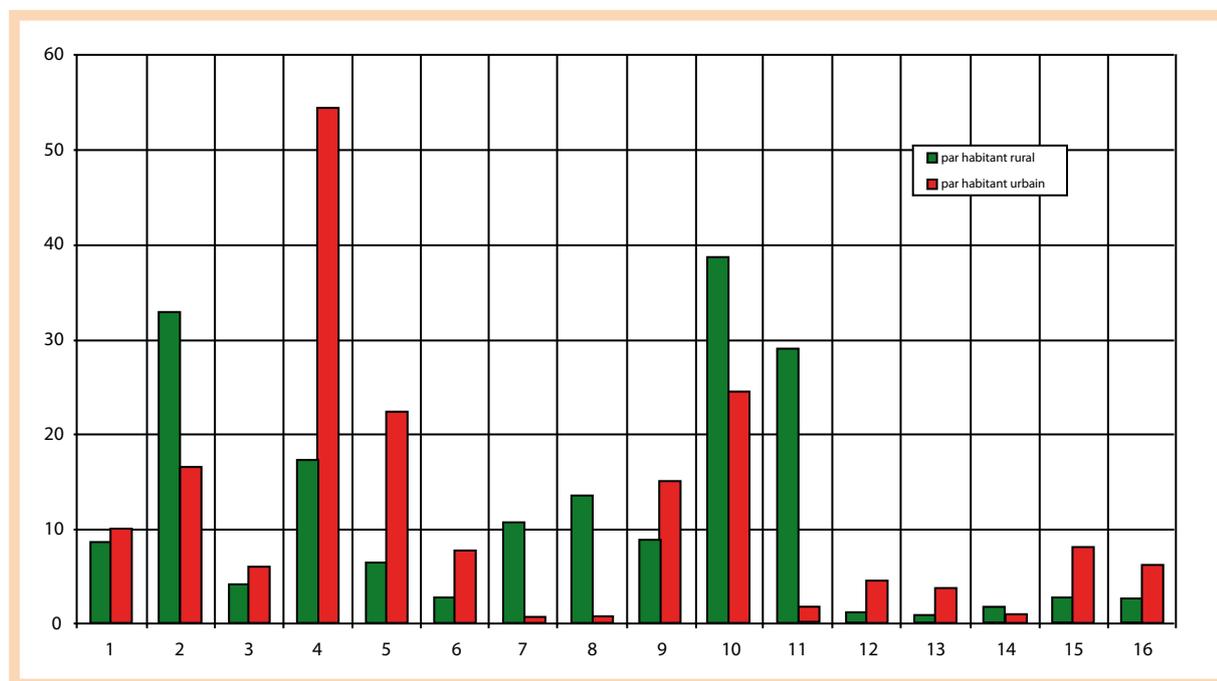
Ces actions absorbent la moitié des dépenses globales. Elles touchent davantage le milieu urbain (62%) que le milieu rural, ce qui est paradoxal compte tenu du sous-équipement chronique qui caractérise le milieu rural. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que le manque d'équipements est davantage ressenti en ville, tant leur présence y participe de la définition culturelle de l'urbain, l'absence ou encore le dysfonctionnement des équipements y étant perçu comme une anomalie.

Pour la période considérée, l'INDH consacre aux projets d'équipement 116 dirhams par citoyen, contre 72 dirhams par habitant dans le milieu rural (Tableau 15). Contribuent fortement à cet écart la construction et la réhabilitation des équipements sociaux et socioculturels qui bénéficient d'une dépense de 76 dirhams par habitant en milieu urbain contre seulement 34 dirhams par habitant en milieu rural.

Par contre, en matière de construction et de réhabilitation des équipements scolaires, l'INDH consacre 33 dirhams par habitant en milieu rural contre 16 dirhams par habitant en milieu urbain, probablement en raison du mauvais état du parc scolaire en milieu rural et de la forte demande de mise à niveau exprimée par la population (Graphique N° 6). Ces dépenses arrivent, par ordre d'importance, après celles dédiées aux infrastructures. L'école fait en effet partie, avec l'adduction d'eau et la piste, des urgences ressenties par la population, étant entendu que l'eau et la piste relèvent par ailleurs, contrairement à l'école, de programmes nationaux spécifiques.



Graphique N° 6 : Montant global par habitant, par catégorie de projets et par milieu.



Les 16 catégories de projets :

1-sanitaire 2-scolaire 3-préscolaire 4-social 5-culture, éducation, sport 6-bâtiment 7-aménagements hydro-agricoles 8-agriculture 9-production et services 10-infrastructures 11-désenclavement accessibilité 12-environnement, cadre de vie, paysage urbain 13-réhabilitation 14-transport 15-formation professionnelle, entrepreneuriale 16-renforcement collectivités locales, opérateurs, gouvernance.



Tableau N° 15 : Dépense par habitant et par catégorie de projets

Catégories d'actions (CA)	Rural		Urbain		National	
	Montant global	Montant INDH	Montant global	Montant INDH	Montant global	Montant INDH
CA_1 : Les équipements	98	72	201	116	155	96
CA_01	11	9	18	10	15	9
CA_02	42	33	25	16	33	24
CA_03	6	4	15	6	11	5
CA_04	25	17	83	54	57	38
CA_05	10	7	47	22	30	15
CA_06	4	3	14	7	9	5
CA_2 : Développement économique	101	66	49	27	72	44
CA_07	13	11	1	0	7	5
CA_08	19	13	1	1	9	6
CA_09	14	9	30	15	23	12
CA_11	48	29	3	2	23	14
CA_14	2	2	1	1	2	1
CA_15	5	3	13	8	9	6
CA_3 : Infrastructure et conditions de vie	72	43	90	38	82	41
CA_10	64	39	65	24	64	31
CA_12	3	1	8	4	5	3
CA_13	1	1	7	4	4	2
CA_16	3	3	10	6	7	5
Total général	271	181	340	182	309	181

4.2. Le développement économique

Les six catégories d'actions appartenant à ce groupe relèvent, à des titres divers, du développement économique. Il s'agit de projets visant l'accroissement des opportunités d'emploi et de revenu, touchant à la formation professionnelle, à l'amélioration des conditions de production et de prestation de services, au soutien à l'agriculture, aux aménagements hydro-agricoles, aux transports et au désenclavement.

Les sommes globales consacrées à ce groupe en milieu rural sont équivalentes à celle du groupe précédent, respectivement 101 dirhams et 98 dirhams par habitant. En revanche, en milieu urbain, les dépenses de ce groupe ne sont que de 49 dirhams, contre 201 dirhams pour le groupe précédent.

Les actions de développement économique comptent pour 37% des dépenses INDH en milieu rural, contre 15% en milieu urbain, ce qui s'explique par le fait que ces actions, à l'exception de celles afférentes à l'amélioration des conditions de production et de prestations de services, concernent en priorité le monde rural.



Les trois catégories d'actions (désenclavement, soutien à l'agriculture, aménagements hydro-agricoles) utilisent environ 30% du total des montants INDH en milieu rural, alors qu'elles ne dépassent pas 1% en milieu urbain. De surcroît, elles ont absorbé 711 millions de dirhams entre 2005 et 2008, ce qui représente peu au regard des budgets d'investissement accordés aux départements concernés. Faut-il alors en conclure que les dépenses INDH ne constitueraient qu'un supplément accordé à ces budgets par effet d'aubaine ?

En ce qui concerne le milieu urbain, les actions de développement économique ne concernent essentiellement que deux catégories :

- La formation professionnelle : Avec un montant de 8 dirhams par habitant en milieu urbain contre 3 dirhams par habitant en milieu rural, l'INDH n'ajoute qu'une dotation limitée au budget régulier; mais qu'est-ce que cela signifie? Est-ce que ce n'est pas le budget de l'Etat qui serait largement insuffisant ? et dans ce cas, est-ce à l'INDH de combler le manque ?
- L'amélioration des conditions de production et de prestations de services : Avec un montant octroyé de 15 dirhams par habitant, cette catégorie a impulsé pour près de 494 millions de travaux en milieu urbain, dont 246 financés par l'INDH elle-même. Cela a permis de conduire 623 opérations d'un montant global moyen de 1,2 million de Dh. Ce qui peut certainement avoir un effet dans les villes petites et même moyennes. Mais que fait-on à Casablanca avec 57 millions de dirhams (dont 25,5 apportés par l'INDH) ?

Une mention particulière doit être faite pour les activités génératrices de revenu (AGR), telles qu'elles sont définies par l'INDH. Il ressort de l'analyse qu'elles ne représentent qu'une faible part des projets aussi bien en termes d'effectifs que financiers. En effet, les AGR ne concernent environ que 13% du nombre de projets INDH engagés au cours de la période 2005-2008. Cette proportion est relativement plus élevée en milieu rural (15%) qu'en milieu urbain (10%). En termes financiers, seuls 8% des montants globaux des projets sont affectés aux AGR, soit 10% dans les campagnes et 7% dans les villes.

Par ailleurs, un des problèmes de ces AGR est que les projets correspondants sont souvent (54% des cas) l'oeuvre des associations, coopératives,... Or les associations ne possèdent pas le professionnalisme exigé par certaines procédures administratives. Qui plus est, leur statut d'institutions à but non lucratif est difficile à concilier avec l'objectif de base des AGR, comme cela ressort de l'étude sur la participation (Cf. chapitre 2).



Tableau N° 16 : Les Activités Génératrices de Revenu

	Milieu		
	Rural	Urbain	Total
Nombre de projets			
Non AGR	7984	6056	14040
AGR	1416	645	2061
Total	9400	6701	16101
Montant global (en millions de dirhams)			
Non AGR	3265	5245	8510
AGR	369	355	724
Total	3634	5600	9234
Part INDH (en millions de dirhams)			
Non AGR	2178	2785	4963
AGR	254	203	457
Total	2432	2988	5420

4.3. Infrastructure et conditions de vie

Les autres catégories de projets concernent le développement des infrastructures villageoises et de quartier, l'amélioration du cadre de vie, la réhabilitation des quartiers, la mise à niveau urbaine et l'appui à la bonne gouvernance.

Les crédits INDH qui leur sont consacrés sont de 43 dirhams par habitant dans le milieu rural, contre 38 dirhams par citoyen. Ils représentent 24% et 21% du financement INDH respectivement dans le milieu rural et celui urbain. Ces crédits INDH atteignent un montant de 1215 millions de dirhams, qui ont utilement permis de conforter des budgets municipaux en finançant des opérations déjà prévues. En outre, ils ont permis d'initier 2367 actions en milieu rural et 1207 autres en milieu urbain.

Mais une fois de plus, on est conduit à se demander si le programme INDH n'est pas mieux conçu pour le milieu rural que pour l'urbain. Ainsi l'action 13 (réhabilitation de quartiers, mise à niveau urbaine, construction et réhabilitation de logements) est une action typiquement urbaine; le montant moyen d'un projet en ville est de 1,4 millions de Dh. Mais cela ne concerne que 84 projets et un montant de 58 millions de fonds proprement INDH dans les villes (soit 2,8% du total INDH urbain).



Conclusion du chapitre 1

L'INDH est une opération multisectorielle et ciblée sur le plan géographique selon un critère de pauvreté. A la fin de 2008, plus de 16000 projets ont pu être engagés pour un montant global de plus de neuf milliards de dirhams, soit une moyenne de 573000 dirhams par projet.

Malgré ce bilan positif, de multiples questions restent posées. Elles peuvent être regroupées sous trois volets :

- La conception du programme et des actions.
- Le ciblage territorial.
- La mise en oeuvre.

La conception du programme et des actions

Il a été bien perçu, lors de la conception de l'INDH, que les problèmes urbains et ruraux étaient profondément différents et des programmes distincts leurs ont été affectés : programme de lutte contre l'exclusion dans le premier cas et de lutte contre la pauvreté dans le deuxième. Cependant, leurs contenus respectifs sont souvent les mêmes. De ce fait, les projets de l'INDH menés en milieu urbain ne répondent pas toujours à la problématique de l'exclusion urbaine.

Une réflexion approfondie devrait être conduite rapidement afin de définir ce que doit être une action cohérente contre l'exclusion urbaine, en visant en particulier les milieux métropolitains qui sont les premiers concernés. La question dépasse le cadre de l'INDH, mais l'INDH a besoin de réponses, même partielles, à cette question, pour conduire efficacement son action.

Le ciblage territorial

La notion de ciblage territorial suppose que l'on distingue des espaces ciblés et des espaces non ciblés. Les premiers se définissent par un handicap qui ne peut pas être surmonté par les procédures de gestion classiques et qui suppose l'intervention d'un mécanisme exceptionnel. Cela pose d'emblée deux questions: A quel type de ciblage faut-il procéder ? Est-ce que la formule du ciblage binaire (éligible/non éligible) est la bonne, ou ne faudrait-il pas envisager un système plus élaboré, fondé sur une typologie des formes de territorialisation des différents types de pauvreté et d'exclusion ?

Comment procède-t-on au ciblage ? Le ciblage de l'INDH est fondé essentiellement sur le critère de la pauvreté. Le résultat n'est pas convaincant. Les données chiffrées concernant la pauvreté ne permettent pas de descendre au niveau communal, surtout en milieu urbain.



La question du ciblage devrait être réexaminée dans le sens suivant :

- D'abord, définir des critères pertinents et opérationnels, en distinguant les deux milieux, urbain et rural. Cela implique un travail de fond sur les sources, les critères et leur mise en oeuvre.
- Ensuite, ne pas chercher à établir la carte complète du ciblage au niveau national. Dans un premier temps, on a besoin d'un cadrage effectué sur la base des taux de pauvreté et qui s'arrête au niveau des provinces. Ce cadrage devrait être assez précis et rigoureux pour procéder à une répartition des enveloppes financières par province. Ainsi, les provinces sauraient dès le départ à combien se montent leurs droits de tirage pour une durée déterminée. Dans un deuxième temps, on proposerait aux provinces d'effectuer elles-mêmes, avec les instances élues, les ciblage dont elles ont besoin à partir d'un guide méthodologique qui garantirait un minimum de cohérence au niveau national et d'indicateurs locaux couvrant les volets de la pauvreté, de l'exclusion et du développement humain (santé, éducation, accès aux services de base,...). Cela permettrait en même temps de procéder à des choix plus précis, pouvant aller jusqu'au niveau du douar.

La mise en oeuvre

C'est la question stratégique de l'INDH. L'objectif principal, à terme, est la promotion d'une nouvelle gouvernance et d'un nouveau mode de gestion du territoire grâce à la participation et à l'implication des populations et des collectivités locales. C'est à ce niveau que la situation doit être revue en profondeur pour impliquer davantage les communes rurales et surtout urbaines.

Il y a une certaine divergence entre le souci participatif et la volonté d'afficher des résultats immédiats. Mais la question n'est pas simplement celle du rythme; c'est plus profondément la question de la responsabilité, de la conception du pouvoir local. Lorsque le temps sera venu d'un véritable bilan de l'INDH, le reproche qui pourrait lui être adressé serait d'avoir joué à contresens de la décentralisation. Pour l'instant, on n'en est pas là, mais le risque existe.





CHAPITRE 2

LES APPROCHES QUALITATIVES DE L'INDH



LES APPROCHES QUALITATIVES DE L'INDH

L'approche descriptive qui vient d'être présentée fournit une riche vue d'ensemble et pose plusieurs problèmes. Cependant, elle ne permet pas d'approfondir ou de répondre à des questionnements essentiels qui nécessitent de recourir à des études qualitatives ciblées.

Les différentes études qui ont été conduites par l'ONDH permettent de saisir l'INDH sous différents angles. Dans ce chapitre, on rendra compte des principaux constats générés par ces trois études, consacrées à la perception de l'INDH, à la dynamique participative que soutient l'INDH et qui renvoie essentiellement au rôle des associations dans sa mise en oeuvre, et enfin à la convergence qui cible l'objectif politique de l'opération.

1. La perception de l'INDH

L'INDH, par son approche et sa stratégie novatrice, confère aux populations et aux autres acteurs du développement un rôle essentiel. Elle met l'accent sur une participation, une mobilisation et une responsabilisation plus importantes des populations bénéficiaires des politiques publiques.

Une telle approche gagnerait alors à être bien perçue par les populations, les acteurs de la société civile, les élus et les représentants des services de l'Etat.

Méthodologie de l'étude portant sur les perceptions de l'INDH

L'enquête réalisée en 2008 s'appuie sur un échantillon représentatif au niveau national de 2278 personnes tirées au hasard d'une base de sondage fournie par le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2004. Cet échantillon relève de communes rurales et urbaines, bénéficiaires et non bénéficiaires de l'INDH, et réparties dans quatre régions du Royaume : le Grand Casablanca, Tanger-Tétouan, l'Oriental et El Haouz Tensift.

Outre les personnes qui ont fait l'objet de ce sondage, l'enquête s'appuie également sur :

- Des focus-groupes avec les populations et catégories bénéficiaires de l'INDH.
- Des entretiens avec des représentants des comités INDH, des responsables des D.A.S. , des associations (bénéficiaires et non bénéficiaires) et des départements ministériels, des membres des organes d'animation des projets de l'INDH, des instances internationales du développement (PNUD, Banque mondiale,...) et les médias.

L'enquête a porté sur les perceptions des populations et des autres acteurs selon les axes suivants :

- Connaissance de l'INDH.
- Adhésion des populations à l'INDH.
- Implication et engagement des acteurs responsables de l'encadrement de l'INDH.
- Attentes suscitées par l'INDH et aspirations des populations et des autres acteurs.



1. 1. Connaissance de l'INDH

À l'aune des résultats de l'enquête sur les perceptions de l'INDH, il apparaît que l'Initiative n'est pas aussi connue que pouvait le laisser prévoir la forte médiatisation dont elle a fait l'objet dès son lancement. En 2008, en effet, 44,3% des personnes interrogées affirment n'avoir pas entendu parler de l'INDH, même si l'on enregistre une évolution favorable de la connaissance de l'INDH entre 2005 et 2008, puisque le taux des personnes qui en étaient informées est passé de 19,8% en 2005 à 55,7% en 2008.

Cette relative méconnaissance de l'INDH est plus marquée chez les populations ciblées par l'INDH, comme les non-instruits (67,4%), les séniors (60,1%), les populations appartenant aux couches les plus défavorisées (57%), les femmes (55,5%) et les ruraux (48,9%).

Cette situation appelle la mise en place d'une stratégie de communication plus efficace et ce, d'autant plus que la diversité des appellations assorties à l'INDH par les populations génère une grande confusion, préjudiciable à l'Initiative.

1. 2. Appréciations de l'INDH

Il ressort de l'enquête que 92,5% des personnes interrogées⁹ jugent l'INDH nécessaire.

Mais, cette large adhésion à l'INDH se mêle, surtout auprès des populations instruites et qui disposent d'un revenu mensuel supérieur à 6000 Dirhams, d'un sentiment de défiance pour ce qui est de sa mise en oeuvre et des effets qui en sont attendus sur les conditions de vie des populations. En effet, 64,5% des personnes portent une appréciation critique sur les institutions chargées de la mise en oeuvre de l'INDH, en particulier les services de l'Etat et les communes. Celles-ci, contrairement aux associations qui jouissent d'un préjugé favorable, pâttissent en effet d'une image négative auprès de la population.

1.3. Adhésion des populations à l'approche participative

92,3% des personnes interrogées¹⁰ se déclarent prêtes à joindre leurs efforts à ceux de l'Etat. Toutefois, ce pourcentage tombe à 81,3% dès lors qu'il s'agit de participer à la réalisation d'un projet de l'INDH. Ce reflux se dessine surtout chez les femmes (75,7%), les populations appartenant aux couches les plus défavorisées (70,9%), les non-instruits (70,4%) et les séniors (66,5%), ce qui montre que la mobilisation des populations autour des projets de l'INDH dépend de l'existence de ressources spécifiques (disponibilité, ressources financières, techniques et humaines,...).

⁹ Les personnes interrogées ont été préalablement informées sur les grandes lignes de l'Initiative.

¹⁰ Op.cit.



Cette mobilisation est aussi tributaire de la nature des actions menées. En l'occurrence, celles qui ont des incidences directes sur la vie des populations (eau potable, électrification,...) font davantage appel au partenariat et à la concertation que celles ayant trait à des équipements collectifs ou à la protection de l'environnement.

1.4. Attentes et espoirs suscités par l'INDH

64,1% des personnes interrogées estiment que l'INDH permettrait d'améliorer la situation des plus pauvres. Associée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'INDH susciterait auprès des populations concernées de fortes attentes, qui sont focalisées essentiellement autour du développement des infrastructures, de la création d'emplois et de la construction/réhabilitation de logements.

Mais, interrogées sur le choix et la qualité des projets réalisés au niveau local dans le cadre de l'INDH, c'est une tendance à la frustration qui se dessine parmi ces mêmes populations. En effet, 46,3% des personnes enquêtées déclarent ne pas être satisfaites par ces projets.

De plus, 47,5% des personnes interrogées pensent que la démarche et les procédures de mise en oeuvre de l'INDH ne pourraient avoir des résultats positifs sur la bonne gouvernance.

1.5. Appréciations portées par les organisations internationales

La perception des organismes internationaux rejoint celles des acteurs nationaux : elle est globalement positive.

Pour les partenaires internationaux, l'INDH reste, en effet, une initiative salubre qui participe à la redynamisation du développement au niveau local. C'est un modèle à répliquer dans d'autres pays, pour peu que ses dysfonctionnements actuels soient corrigés et qu'ils n'enfreignent pas le processus de décentralisation en cours.

Les partenaires internationaux préconisent d'améliorer les mécanismes participatifs, de renforcer la représentativité des jeunes et des femmes dans les structures de gouvernance de l'INDH, de réviser les mécanismes décisionnels et de veiller à la qualité et à la pérennité des projets.

Pour eux, il conviendrait de mettre en place, dans les plus brefs délais, des indicateurs permettant de mesurer l'impact des actions de l'INDH sur les conditions de vie des populations.



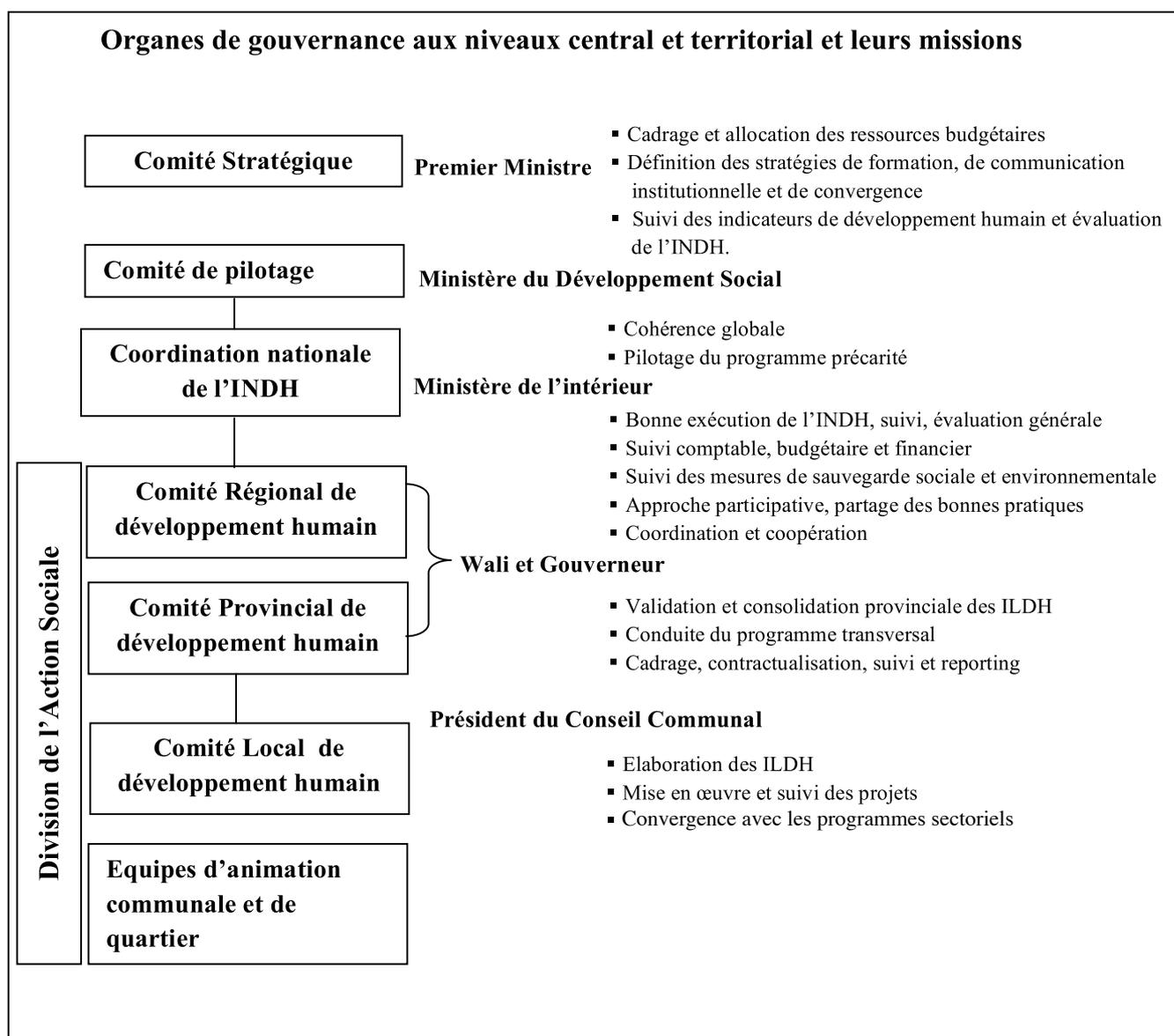
2. La participation

Méthodologie de l'étude sur la participation

L'évaluation de la participation a été appréhendée grâce à une enquête menée par l'ONDH entre 2007 et 2008. La méthodologie qui a été adoptée s'est basée sur des entretiens individuels et des réunions de groupes (focus groupe). Les entretiens ont concerné les responsables des DAS et autorités (10 personnes), les responsables des communes (10 personnes), les responsables des comités (10 personnes), les ONG (10 personnes), les bailleurs de fonds (4 personnes) et autres responsables : Conseil régional, PAGER, PERG (4 personnes).

Les sites choisis concernent des communes rurales et des quartiers urbains du Grand Casablanca, de la préfecture de Salé et des provinces de Tétouan, Larache, Al Hajeb et Taroudant.

Les principaux constats relatifs à la participation concernent essentiellement les organes territoriaux de l'INDH et le processus de mise en oeuvre de la participation des différents acteurs impliqués dans ce cadre.





2.1. Les Organes de l'INDH et la participation

Le fonctionnement des organes de gouvernance aux niveaux central et territorial et leurs missions peuvent être schématisés comme suit :

2.1.1. La Division de l'Action Sociale

L'effectif moyen constituant d'une DAS varie entre 8 et 13 personnes, chiffre généralement insuffisant et non corrélé à l'étendue de la zone d'intervention et à l'ampleur de leurs missions.

Dans les cas étudiés, les équipes de la DAS proviennent essentiellement de la Division des Affaires économiques et sociales de la Province, parfois des CRI (Oujda, Tétouan) ou des centres de formation professionnelle. Un renforcement par des animateurs associatifs a parfois accompagné la démarche (cas de Taroudant). Cependant, il serait opportun d'accroître et de diversifier davantage les compétences des ressources humaines des DAS, notamment par le recours à un personnel plus spécialisé (sociologue,...).

Avec l'augmentation de la cadence des engagements de projets, les DAS estiment qu'il est difficile d'assurer un suivi rigoureux de toutes les actions programmées dans le cadre de l'INDH, leur animation et les ajustements nécessaires à opérer.

2.1.2. Le Comité Provincial du Développement Humain (CPDH)

Le CPDH est un organe central commun à tous les programmes de l'INDH. De ce fait, le CPDH est censé représenter, à un niveau supérieur, les différents acteurs (élus, société civile et fonctionnaires,...) des territoires concernés par l'INDH. Si la représentativité des services extérieurs de l'Etat est généralement assurée, celle des élus ne l'est qu'au niveau du président du conseil provincial ou préfectoral. Ainsi, au niveau des Préfectures d'Arrondissement, le CPDH n'englobe souvent que les présidents de l'Arrondissement et de la Commune concernés (au lieu de 5 membres sur 15), montrant par là la faible représentativité des élus locaux. De même, au niveau des provinces, le CPDH n'intègre, généralement, que les présidents du Conseil Provincial pour le rural, ou le président du Conseil de la ville pour l'urbain, écartant par là-même, les présidents des communes concernées et les élus des quartiers cibles. Cela relève d'une disposition des manuels des procédures qui n'intègrent les présidents des CLDH dans le CPDH qu'à titre d'observateurs.



Dans le même ordre d'idées, dans l'ensemble des CPDH consultés, les ONG retenues ont une envergure provinciale, sinon nationale. Il en est de même pour le secteur privé qui est généralement représenté par des entrepreneurs et bienfaiteurs d'envergure provinciale ou nationale.

Cette faiblesse de la représentativité au sein du CPDH des ONG locales et actives et disposant d'une renommée au niveau de la Province et d'une bonne connaissance de ce niveau territorial, est souvent mal ressentie par les acteurs locaux. Ceux-ci reprochent au CPDH d'être un organe ayant peu de liens avec les territoires où se passe l'action, ne pouvant ainsi prétendre à la remontée des particularités du terrain.

2.1.3. Le Comité Local du Développement Humain

C'est le CPDH qui a, parmi ses missions, la charge du montage des comités locaux de développement humain (CLDH) dans les communes et arrondissements urbains et les communes rurales concernées par les programmes de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et contre la pauvreté en milieu rural.

Concernant la composition des CLDH, qui comprenne 15 membres au maximum, la règle de représentativité des trois tiers a été respectée en général (1/3 élus, 1/3 représentants d'associations, 1/3 représentants des services de l'Etat/fonctionnaires de la province).

Les fonctionnaires sont issus de l'administration opérant dans la commune rurale ou dans l'arrondissement urbain concernés.

Quant au choix du tiers des membres du CPDH parmi les ONG par le président de la commune avec l'autorité locale, se pose partout le problème de la compétition autour du mouvement associatif. En milieu rural où la société civile reste faible, voire inexistante, ce sont les élus locaux qui, souvent, s'accaparent et récupèrent ce secteur (en tant que présidents ou membres d'une association) et se retrouvent ainsi représentés dans le quota réservé aux ONG. En milieu urbain, on constate parfois que des associations revendicatives qui représentent les relais avec les populations des quartiers, sont écartées comme c'est le cas pour les associations et amicales formées dans le cadre de la restructuration de l'habitat non réglementaire.

S'agissant des élus, au milieu urbain, le fait que l'action du CLDH soit très modeste par rapport à celle de la DAS et de l'EAQ, amplifie le sentiment de leur marginalisation par rapport aux centres de décision.

En milieu rural, dans la plupart des cas observés, le CLDH est quasi absent, ou lorsqu'il existe, il a peu d'autonomie d'action. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : manque de compétences techniques et de moyens de locomotion, conception de la fonction de l'élu focalisée sur la circonscription, ...



Au-delà de la participation des acteurs socio-économiques, la participation de certains segments de la société, généralement marginalisés comme les femmes et les jeunes de moins de 25 ans, n'a pas pu être mise en oeuvre. Dans toutes les communes, quartiers et provinces visités, la participation de la femme est très faible pour ne pas dire négligeable.

Il faut noter qu'au démarrage de l'INDH et au moment de la création des CLDH, aucune instruction et encore moins un appui allant dans le sens d'encourager la participation de ces franges de populations n'ont été mis en oeuvre au niveau local.

Devant cette insuffisance de représentativité de ces catégories de populations, les gouverneurs de certaines provinces ont demandé aux présidents de CLDH de veiller à revoir la composition du CLDH chaque année, de manière à assurer aux femmes, aux jeunes et aux personnes handicapées (ou les associations les représentant) une représentativité d'au moins 20% au sein des CLDH en 2010.

2.1.4. Les Equipes d'Animation Communale et de Quartier

Les Equipes d'Animation Communale et de Quartier (EAC/Q) sont désignées par le CLDH et sont censées être spécialistes dans le domaine du développement. Le manuel de procédures insiste sur le rôle des EAC/Q comme appui et intermédiaire avec les acteurs locaux des communes et quartiers et quant à leur aide dans la préparation des dossiers.

Les cas étudiés montrent que les EAC/Q ne présentent pas la même composition partout : certaines équipes comportent une prédominance de fonctionnaires de la commune ou de l'arrondissement, d'autres de membres d'associations, ou parfois, de simples élèves ou étudiants.

Dans de nombreux cas, pour le choix des membres des équipes d'animation, le critère de la formation a été privilégié au détriment de celui rendant compte de l'enracinement dans le quartier ou dans les communes. De plus, l'absence de moyens de travail des relais locaux actifs dans les quartiers et douars des communes rurales (associations; groupements informels...), rend très fragile l'activité des EAC/Q, d'autant plus que ces équipes, malgré leur connaissances des spécificités locales, sont souvent supplantées par des associations d'envergure provinciale ou même nationale.



2.1.5. Les relations entre les organes de la gouvernance

Les cas analysés dans le cadre de la présente étude montrent une grande diversité dans la nature des relations qui lient les organes de gouvernance de l'INDH. Les manuels et circulaires définissent des relations de coopération entre la DAS, le CLDH et les équipes d'animation. Malheureusement, on peut regretter que ce type de relation n'ait pas été observé dans les cas étudiés. Une forte polarisation DAS et EAC/Q prédomine.

Cette forte polarisation, observée dans de nombreux sites étudiés, génère par ailleurs, un décrochage du CLDH et encore plus, du Conseil des élus. Dans certaines provinces, les gouverneurs, notant cette distorsion, tentent d'y remédier par la diffusion d'une circulaire appelant les élus à être davantage mobilisés en vue de redynamiser le rôle central du CLDH.

La composition du CLDH et celle du Comité Provincial du Développement Humain (CPDH) de certaines communes urbaines ne diffèrent que très peu, si ce n'est à travers la présidence du CPDH par le gouverneur. On relève également que certains CPDH ne comptent pas parmi leurs membres les élus des communes cibles de la province. De même que dans certains CLDH, on note l'absence de représentant des quartiers cibles.

Ces deux organes de gouvernance sont censés faire remonter les demandes à travers les membres de la société civile et les élus de chaque territoire. Or, nous assistons à une duplication d'organes sans lien avec les populations concernées.

2.1.6. Le processus participatif

Les entretiens réalisés auprès des responsables des DAS révèlent que l'approche participative dépend essentiellement de l'existence d'associations. Selon eux, celles-ci seraient les mieux en mesure d'agir sur les territoires et à l'égard de populations restreintes.

Mais les associations considèrent que les dispositifs participatifs présentent des limites. Premièrement, ils tiendraient plus de la simple consultation que d'une véritable implication dans le développement communautaire. Deuxièmement, une grande inégalité d'accès aux démarches participatives serait constatée et le défaut de représentativité pourrait être accru par un possible processus de notabilisation.

En milieu urbain, les diagnostics participatifs ont été réalisés par les EAQ. Les cas sont très différenciés suivant l'appui ou non d'une expertise externe. Dans certains cas, ces diagnostics ont été réalisés sans appui externe, par petits groupes, avec des sorties successives sur le terrain.



Dans le rural et notamment dans les zones enclavées, les responsables de la DAS considèrent le diagnostic participatif comme une opération annuelle de recueil de doléances des populations.

Au niveau du processus de programmation pluriannuelle des ILDH, on note que certaines provinces qui ont bénéficié de l'accompagnement des services et parfois d'une commission technique indépendante instituée par le gouverneur ont pu transformer les doléances émises lors du diagnostic participatif en véritables dossiers techniques agencés en programmes de développement local.

Cependant, dans d'autres cas, le passage des diagnostics aux ILDH et à la programmation pluriannuelle est rarement réalisé. Le CLDH définit chaque année avec les associations les actions à mener, puisque la DAS considère qu'il est difficile de planifier les actions sur plus d'une année.

D'une manière générale, l'étape de la planification concertée constitue certainement le maillon le plus faible de ce processus. Il faut reconnaître que même les manuels produits jusqu'à présent dans le cadre de l'INDH ne sont pas toujours très explicites sur la manière de conduire cette phase cruciale d'établissement des ILDH.

2.2. Les acteurs de la participation

2.2.1. La société civile

Enquête sur le rôle des associations dans la mise en oeuvre de l'INDH

L'enquête réalisée par l'ONDH en 2008 a couvert sept provinces et préfectures du Royaume dans les milieux urbain et rural : Ouarzazate, El Hoceïma, Chefchaouen, Khénifra, Oujda, Casablanca-Anfa et Casablanca-Aïn Chock.

Elle s'est adressée à 480 associations, bénéficiaires ou non bénéficiaires des programmes de l'INDH et dont les domaines d'action relèvent du développement humain.

Cette enquête a eu pour objectif d'établir une typologie des associations impliquées dans le développement local et de décrire leurs différents modes d'interventions. Elle vise aussi à apporter un éclairage sur les compétences des acteurs associatifs et leur capacité à assumer le rôle qui leur est dévolu dans le cadre de l'INDH.

La majorité des associations interviewées dans le cas de l'urbain sont des associations sportives, éducatives, médicales, de formation qualifiante, avec souvent un passage d'une activité à l'autre. On constate peu d'implication de la part des associations de développement. De même qu'il n'émerge que très peu d'associations de quartier. Les amicales de quartiers, non réglementaires, concernées par l'INDH, ont été souvent écartées. Cela est d'autant plus dommageable que leur enracinement et leur poids dans les quartiers cibles est important.



Il existe deux catégories d'associations de quartiers. Pour la première catégorie, ses relations avec la DAS sont marquées par une perpétuelle négociation autour des services de base. La DAS n'a pas pu leur imposer un champ d'action particulier (formation, AGR...) ; elle négocie ces services au cas par cas, suivant les moyens mobilisables (tronçon de piste, éclairage public de l'entrée du quartier, terrain de football...).

Pour la seconde catégorie, la DAS a opté pour un suivi de proximité des associations porteuses de projets. Mais la question de la capacité des acteurs locaux à proposer et gérer des projets de plus grande envergure suppose un accompagnement plus proche du terrain.

En milieu rural enclavé, l'implication des associations dans la mise en oeuvre des processus et des projets de l'INDH aurait dû être accompagnée par des actions structurantes de renforcement des capacités. Le tissu associatif est en général loin du niveau de professionnalisme exigé par certaines procédures administratives, nouvelles dans leurs pratiques (les marchés publics, les devis contradictoires, ...) d'une part, et par les démarches techniques des entreprises privées chargées de la réalisation des projets, d'autre part. Par ailleurs, de nombreuses activités génératrices des revenus mises en place par l'INDH sont gérées par des associations qui se retrouvent très vite confrontées à la difficulté de concilier le caractère non lucratif des associations avec l'objectif de base commercial des AGR.

Malgré des acquis appréciables, le mouvement associatif qui apparaissait dans les provinces enquêtées comme porteur d'une valeur ajoutée, souffre en fait d'une série de handicaps (fragilité des structures, modicité des financements octroyés par l'Etat, faible représentation des catégories démunies, insignifiance des taux d'adhésion, carences en matière de management, insuffisance de l'outillage méthodologique) qui constitue un frein à sa volonté de s'ériger en partenaire de poids de l'INDH.

Par ailleurs, les populations, en réaction au mode d'intervention jugé peu probant des autorités publiques, ont tendance à surestimer le rôle des associations dans la gestion de l'action sociale.

2.2.2. Le corps des élus

Les entretiens effectués ont fait ressortir, au vu de la fréquence de leur présence aux réunions, un déficit de motivation de certains élus. Cette situation est à mettre au passif d'un processus qui enlève des ressources de redistribution à ces élus. C'est surtout le cas des appels à projets du programme transversal (organisé par les DAS) et des projets sélectionnés par le CPDH où le rôle du gouverneur est dominant (les élus n'y sont souvent représentés que par le président du conseil provincial ou des arrondissements).



Cette situation a fait des associations un enjeu important et a contribué à leur multiplication, souvent initiée par les élus locaux, soucieux de s'appuyer sur ces ONG dans la compétition politique. Dans certains cas, la méfiance vis-à-vis des ONG amène les élus à pratiquer une double posture : combattre ou ignorer celles bénéficiant d'un fort leadership local et essayer de récupérer les ONG locales naissantes.

Dans d'autres cas, certains présidents s'impliquent davantage, ils ont une large majorité au Conseil. Mais, face à un tissu associatif puissant, les présidents, ne voulant pas faire de mécontents entre les ONG, ont des difficultés à trancher au niveau de l'éligibilité des projets. Au lieu d'assumer leur responsabilité en matière de sélection des projets, ils s'en défont sur le CPDH.

2.2.3. Le positionnement de l'autorité locale

Dans sa conception initiale, le CLDH prévoyait un poste de secrétaire permanent pour le représentant de l'autorité locale. Dans sa seconde formule, ce poste a été supprimé et l'autorité locale n'est plus représentée au sein de cette instance de proximité qu'en qualité d'observateur. Ce choix est probablement motivé par la volonté d'atténuer le pouvoir des autorités locales au profit des élus et plus particulièrement du pouvoir du président du conseil.

En plus de sa fonction d'observateur au sein du CLDH, le représentant de l'autorité locale assure des missions de gestion des conflits et d'arbitrages définis par le manuel des procédures.

Les constats relevés par l'enquête, concernant notamment la faible implication du CLDH, montrent que ces missions ne sont que partiellement assumées en l'absence d'un représentant permanent de l'autorité locale.

On peut conclure que les processus de mise en oeuvre de l'INDH ne fonctionnent pas encore selon la logique d'ensemble définie par les manuels de procédures. Il s'agit souvent de logiques tronquées, à différents niveaux selon les provinces, qui se mettent difficilement en place faute d'une cohérence globale claire. Ces processus semblent plus dynamiques quand il existe une interface d'intermédiation et d'accompagnement des instances de la gouvernance de l'INDH (Universités, ONG professionnalisées, BET ...)



3 - La Convergence

Méthodologie de l'enquête sur la convergence

En vue d'examiner la problématique de la convergence et ses manifestations au niveau des programmes, des objectifs et des mécanismes institutionnels, une étude a été conduite sur les sites suivants et ce, après stratification des provinces INDH en quatre groupes :

- La préfecture de Sidi Moumen représentant le groupe des provinces où le « programme de lutte contre l'exclusion et le programme de lutte contre la pauvreté » sont dominants ;
- La province de Fès pour représenter celles à dominante « programme de lutte contre l'exclusion » ;
- La province d'Essaouira pour représenter les provinces où le « programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural » est prédominant.
- La province de Taounate comme représentante des provinces où le « programme de lutte contre l'exclusion et le programme de lutte contre la pauvreté » sont très faibles.

3.1. La problématique de la convergence de l'action publique dans le cadre de L'INDH

L'INDH est traversée par une tension permanente entre, d'une part, la volonté de répondre à l'urgence par des actions réparatrices qui interviennent en complément ou en appui aux actions sectorielles sur les territoires objet d'un ciblage préalable et, d'autre part, une ambition transformatrice pour infléchir les modes de conception et d'intervention sur les territoires.

L'objet de l'étude n'est pas de procéder à une analyse de l'intérêt de la dynamique de l'INDH en elle-même, mais d'illustrer l'impact de la convergence sur les politiques nationales.

Pour cela, il existe au moins deux niveaux de convergence, entre lesquels un lien indispensable doit être tissé :

- Le niveau de proximité, autour de la population cible, est une convergence opérée par les acteurs institutionnels de terrain. Ce premier renvoie aux échelles infra-communales, le quartier ou même plus modestement l'espace concerné par le fonctionnement d'un équipement ;
- Le niveau territorial vise la mise en cohérence, à un échelon territorial donné, de toutes les réponses apportées. Ce second niveau de convergence est le fait des services extérieurs des ministères, des établissements publics ou de leurs filiales. Il correspond à une échelle administrative, au minimum la commune ; il met en jeu les processus institutionnels.



La thématique de la convergence se situe elle-même à l'intérieur d'un cadre plus large, qui renvoie aussi à la déconcentration, à la décentralisation, à la participation et à la contractualisation. Cette problématique est mise en avant dans le discours royal sur le « nouveau concept d'autorité ». L'INDH, dans son principe, se situe dans le droit fil de ce discours et elle constitue la première grande opération visant le remodelage de l'Etat.

3.2. Etat de la convergence de l'action publique et l'INDH

Trois constats méritent d'être soulevés pour dégager une compréhension des dynamiques en cours :

- Le premier constat a trait à l'étroite dépendance de la qualité de la dynamique et des réalisations de l'INDH par rapport au profil et à la détermination des acteurs territoriaux, principalement le gouverneur ;
- Le second constat concerne plutôt le peu de préparation des ministères et de leurs services extérieurs dans l'appropriation concrète de la dynamique initiée par l'INDH;
- Le troisième constat majeur concerne la primauté accordée à l'agenda d'exécution de l'INDH sur la préparation et l'élaboration de mécanismes adaptés de mise en oeuvre et d'accompagnement de cette initiative.

3.2.1. Convergence des objectifs

La dynamique impulsée par l'INDH tend à favoriser le développement de projets concertés et fondés sur une approche intégrée du développement local, comme ce fut le cas pour le projet « Idmaj Assakan » à Sidi Moumen où une société a été créée spécialement pour résorber le problème des bidonvilles.

Dans les faits, les services extérieurs semblent le plus souvent livrés à la dynamique locale, en dehors de l'appui et de l'encadrement des structures centrales des ministères. Ces dernières semblent peu présentes dans les interactions des services extérieurs avec l'environnement local.

L'INDH a été souvent perçue par les acteurs locaux comme une opportunité de mobilisation de ressources financières et rarement comme porteuse d'une démarche et d'une méthodologie d'appréhension du développement local. Cet état d'esprit constitue une évolution non congruente avec l'esprit dans lequel l'INDH a été conçue, notamment en tant qu'outil de renforcement des mécanismes de gouvernance locale.



Les difficultés rencontrées dans le financement de projets viables et pertinents a favorisé l'implication des services extérieurs comme ressource experte pour la validation des projets, comme cela a été décidé dans les communes rurales d'Essaouira, où le financement des projets est soumis à l'approbation préalable du département ministériel concerné, lequel peut invalider un projet en raison d'une redondance par rapport à un projet planifié par le département ou de l'existence de contraintes techniques ou environnementales.

Cette implication suscite des interactions porteuses d'apprentissage aussi bien pour les services extérieurs que pour les associations. Cette situation favorise les processus de mise en place de partenariats où les services extérieurs contribuent par leur expertise et leur approche globale de développement de la commune et où les associations contribuent, de par leur proximité avec les besoins sociaux des populations, à apporter des réponses idoines à ces besoins.

L'on peut y voir, en plus de la qualité structurante de la mobilisation des compétences des départements ministériels, un éventuel retour au cadrage des projets INDH par la logique de programmation sectorielle. Toutefois, l'intervention des acteurs associatifs constitue un levier de régulation de cette tendance en incitant notamment à la coordination intersectorielle dans le cadre de réponses à des problématiques concrètes où plusieurs intervenants sont concernés.

Par ailleurs, les déficits relatifs aux niveaux de la déconcentration et de la décentralisation font que les principaux départements opèrent par ajustements selon les rythmes des pressions et contraintes dans lesquelles ils opèrent. Ne disposant pas d'orientations claires et d'encadrement dans l'accompagnement de l'INDH, ils fonctionnent par opération et arrivent, parfois, à faire valoir les exigences d'accompagnement des besoins de l'INDH, valorisant ainsi leur rôle et une certaine autonomie vis à vis de leur hiérarchie centrale.

3.2.2. L'INDH

A l'échelon territorial, la coordination des politiques sectorielles qui compte parmi les attributions traditionnelles du gouverneur se heurte à une série d'obstacles objectifs qui en altèrent l'effectivité. En effet, sa conception, son objet, son organisation et les moyens matériels et humains qu'elle mobilise font état d'insuffisances réelles. En réalité, l'efficacité du wali/gouverneur est limitée à cet égard par les liens directs entre services extérieurs et administrations centrales et, surtout, par l'éclatement des services extérieurs eux-mêmes. Devant cette situation, le wali/gouverneur peine à donner à l'inter-ministérielle un contenu à la hauteur des exigences d'une action publique locale intégrée.

Ainsi, tout se passe comme si les obstacles à la mise en oeuvre d'une interministérielle au niveau local n'étaient que la transposition des carences observables dans les dispositifs et les pratiques de la coordination des politiques sectorielles au niveau central.



Institution d'un comité de suivi de la convergence

Dans le cadre de la mise en convergence des politiques publiques sectorielles consacrée par la plateforme de l'INDH, un « comité de la convergence » a été institué à la suite de la décision du Comité Stratégique de l'INDH en date du 24 décembre 2007. Il a pour mission :

- L'identification des interventions sectorielles prévues au titre de l'année 2008 dans les 403 communes rurales et 264 quartiers urbains cibles de l'INDH, La proposition d'un programme « Projets Convergence » pour 2009-2010.
- Ce comité, moyennant la mise en place d'un système d'information adéquat, a assuré le suivi des plans d'action des départements ministériels et des établissements publics au titre de l'année 2008.

Ainsi, au 30 avril 2009, 5201 projets relevant des programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural et de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, ont été initiés pour un montant total de 3,27 milliards de dirhams. A cette date, on enregistre un taux de réalisation des projets de 47%. Le montant et le nombre de projets se répartissent comme suit :

Département	Nombre de projets	Montant en DH
Agriculture et pêche	474	199 443 998
Développement social	239	22 457 000
Eau et environnement	94	627 595 600
Education nationale	301	137 526 683
Emploi et formation professionnelle	32	3 180 000
Energie et mines	3787	1 237 186 131
Equipement	40	458 234 000
Habitat Urbanisme	123	541 976 784
Santé	111	45 779 905
Total Général	5201	3 273 380 101



Aujourd'hui, l'effort de déconcentration des décisions et les procédures d'exception qui accompagnent le dispositif de l'INDH ne suffisent manifestement pas à garantir la convergence des actions.

3.3. Les organes de gouvernance dans le pilotage de la convergence

Au niveau central, la convergence est considérée comme une affaire locale qui doit intervenir dans la mise oeuvre des actions. Au niveau territorial, on considère que tant que le chantier de la déconcentration ne sera pas actionné, le processus de convergence demeurera contrarié.

3.3.1. La Coordination Nationale assure le pilotage central de l'INDH

La Coordination Nationale, logée au Ministère de l'Intérieur, est la plaque tournante du dispositif INDH sur un plan horizontal intersectoriel (dans les faits) et dans la relation avec les walis et gouverneurs sur un axe vertical (dans les textes). Elle est aussi la mémoire et la banque de données qui rassemble les informations nécessaires au suivi du dispositif INDH dans tous ses volets. Elle est enfin l'instance où se préparent les décisions.

Quant à la coordination intersectorielle, elle relève du Ministère du Développement Social qui préside le Comité de pilotage. Ce dernier est composé à titre permanent de quatre autres départements (services de la Primature, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement de l'Espace) avec un ordre du jour établi par le secrétariat assuré par la Coordination nationale.

En pratique, c'est la Coordination Nationale qui remplit au quotidien les fonctions de pilotage principalement sur un axe vertical (liaison avec les walis, les gouverneurs et les différents comités territoriaux). A cet effet, elle établit aussi l'ordre du jour des réunions du comité de pilotage et en assure le suivi.

Dans les faits, le comité de pilotage est davantage un lieu d'échange, de débats et de suivi de la réalisation des projets.

3.3.2. Le pilotage de la convergence au niveau territorial

Comme il a été noté précédemment, la mise en place d'organes locaux de gouvernance n'a pas conduit jusqu'à maintenant à l'institutionnalisation de l'INDH. Il n'empêche que la convergence dans ces organes, avant même leur institutionnalisation, grâce notamment à la relance de la déconcentration, fait état de progrès relativement appréciables entre l'INDH et l'action des services de l'Etat -qui nous occupent ici au premier chef - et entre ces derniers et les ONG dans une moindre mesure. La convergence avec les collectivités locales reste, quant à elle, problématique à plus d'un titre.



Même si on précise que dans les grandes villes, le président du conseil d'arrondissement n'a pas de pouvoir dans le cadre de l'unité de la ville, le CLDH peut infléchir les priorités, à condition que la commune prenne en charge les projets non-programmés, et surtout leurs dépenses de fonctionnement afin d'en assurer la pérennité.

Le CPDH a une double responsabilité, celle d'élaborer le programme transversal et celle qui consiste à répondre à des besoins précis. Le CPDH n'exerce pas, en principe, de regard d'opportunité sur les propositions émanant des CLDH, il est un organe d'agrégation et de validation en général, mais aussi de recours et de suivi. En pratique, son rôle est déterminant dans le filtrage des actions proposées à travers le comité d'appui technique qui regroupe les seuls services de l'Etat.

Un premier enjeu consiste pour le gouverneur à faire converger et à « figer » sur un horizon pluriannuel la programmation des priorités et des crédits émanant aussi bien des départements sectoriels que des collectivités locales à travers le recours à l'outil contractuel/conventionnel.

Au plan régional, il ressort clairement que le CRDH n'est pas encore parvenu à stabiliser une identité dans le dispositif de convergence et de gouvernance à la hauteur des enjeux globaux de l'INDH à cet échelon. Cette difficulté à trouver un ancrage institutionnel en rapport avec les exigences en matière d'intégration du dispositif à l'échelle de la région, résulte de la faiblesse structurelle de l'échelon régional dans la régulation politico-administrative des territoires.



Conclusion du chapitre 2

On peut d'ores et déjà considérer que l'Initiative est un succès en termes de résultats technico-financiers : les budgets ont été engagés selon le calendrier prévu et les services de l'Etat, en premier lieu les DAS, ont fait des progrès en matière d'ingénierie sociale.

Toutefois, il faut reconnaître qu'en ce qui concerne la participation et la convergence, les résultats restent mitigés et ce, par deux séries de raisons :

- Des raisons internes qui tiennent au fonctionnement des structures de l'INDH elle-même;
- Et des raisons externes qui, dans une perspective plus longue, renvoient à la configuration et au fonctionnement général des appareils de l'Etat.

Face à une situation de ce genre, la prochaine phase de l'INDH devrait être :

- préparée de façon plus concertée, de sorte que la convergence soit mise en place ex-ante et non recherchée ex-post ;
- formalisée et programmée selon une procédure associant davantage tous les acteurs ;
- Intégrée dans chaque cas à un projet de territoire (communal ou intercommunal), élaboré de façon consensuelle.





CHAPITRE 3

SYNTHESE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



SYNTHESE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Considérations préliminaires

La notion de Développement Humain a été propulsée sur le devant de la scène en 2005, à travers une initiative de grande ampleur, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Issue d'une Décision Royale, elle a été définie comme un « chantier de règne », c'est-à-dire comme une priorité nationale se déclinant sur une longue période.

Dès le départ, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain a proposé deux idées structurantes :

- Définir un projet en référence au développement humain constitue une innovation majeure et particulièrement bienvenue alors que, partout ailleurs, on en est encore à la lutte contre la pauvreté.

En effet, la comparaison internationale effectuée par le PNUD à travers l'indicateur de développement humain (IDH) continue à classer le Royaume à une place indigne de son rang et de son ambition internationale alors que depuis 1995, un effort considérable a été accompli dans ce domaine. Une observation superficielle pourrait laisser croire que cet effort n'a pas eu l'effet escompté ; en fait, les autres pays ont également progressé et parfois plus vite que le Maroc et l'écart s'est maintenu, voire s'est creusé avec eux et, parallèlement, de nouveaux pays, souvent issus de l'éclatement de l'ancien bloc soviétique et ayant un meilleur IDH, ont été intégrés dans le classement international établi par le PNUD.

Ainsi, l'IDH du Maroc est passé de 0,435 à 0,646 entre 1975 et 2005¹¹, ce qui constitue en soi un résultat positif. Cependant, le Maroc aurait pu faire mieux, n'eût été la grande inertie du déficit en matière d'alphabétisation. Une comparaison avec l'Égypte illustre clairement cette situation. En effet, l'IDH de ce pays, qui était pratiquement au même niveau que celui du Maroc en 1975 (0,434), a atteint 0,708 en 2005. Ce décalage entre les performances respectives des deux pays s'explique essentiellement par le différentiel qui existe entre les taux d'alphabétisation des adultes (de 15 ans et plus) : 52,3% au Maroc contre 71,4% en Égypte, ce qui montre l'importance cruciale de la question de l'enseignement au Maroc.

- Mettre en avant l'exclusion urbaine conjointement avec la pauvreté rurale et traiter ces deux questions à égalité traduisent un grand progrès dans la prise de conscience de la réalité sociale.

¹¹ Ces données sont extraites du rapport 2007/08 du PNUD.



En effet, un fait connu de longue date, mais dont on n'avait pas mesuré la gravité, est la situation d'une jeunesse urbaine exclue du processus de développement et bien placée pour mesurer cette exclusion qui sévit dans les grandes villes. Alors que le rural pauvre est moins sujet à l'effet démonstratif de la ville, l'urbain exclu est confronté en permanence à un mode de vie auquel il n'a pas accès. Si l'on avait pris l'habitude de considérer la pauvreté et le sous-équipement comme des phénomènes liés au monde rural, on a vu surgir une forme de détresse urbaine face à laquelle les pouvoirs publics se doivent de mettre en oeuvre des moyens nouveaux.

Ces deux idées de base peuvent être complétées et renforcées par une troisième idée directrice qui consiste à inscrire l'action de développement humain dans une nouvelle perspective politique, celle de la « convergence » que l'on peut aisément relier au « nouveau concept d'autorité », défini auparavant par Sa Majesté le Roi, dans son discours de Casablanca de 1999.

Cette troisième dimension ne constitue pas une surcharge du projet ; elle est au contraire parfaitement cohérente avec ses objectifs à long terme. On pourrait ainsi considérer l'INDH comme un prélude à une nouvelle approche de la gestion des affaires publiques basée sur le développement humain qui constitue le terrain d'application du « nouveau concept d'autorité ».

L'INDH se situe donc au coeur d'un triangle hautement stratégique, puisque ses trois pôles sont :

- Le développement humain qui soulève des interrogations nettement plus complexes que la lutte contre la pauvreté.
- La situation sociale des villes qui dépasse largement le problème des bidonvilles pour devenir un enjeu de société primordial.
- La perspective de la mutation, à terme, de la gestion publique qui pose toutes les questions liées aux rapports entre l'Etat, les collectivités territoriales et la société.

A partir des orientations définies par Sa Majesté le Roi, le projet a été mis en forme, notamment à partir de la carte de la pauvreté élaborée par le Haut Commissariat au Plan. Il est structuré selon un double équilibre : équilibre entre les programmes ciblés (pauvreté rurale et exclusion) et non-ciblés (précarité et transversal), équilibre entre l'urbain et le rural pour les programmes ciblés. Pour ces derniers, il y a à la fois un déploiement multisectoriel et un ciblage territorial.

L'INDH est conçue avec une mise de fonds de près de dix milliards de Dirhams pour la période 2005-2010 qui doit entraîner, si la tendance observée à mi-parcours se confirme, des concours sensiblement équivalents, soit au total environ vingt milliards de Dirhams pour près de 20.000 projets, soit une moyenne de l'ordre d'un million de Dirhams par projet. Il s'agit donc de projets de petite taille, mais qui devraient toucher plusieurs millions de personnes et être menés rapidement.



L'objectif central est de s'intéresser concrètement au sort des populations défavorisées. Il s'agit, aussi, d'initier une nouvelle forme de gouvernance qui devrait, à terme, si elle était généralisée, modifier en profondeur le mode de gestion des affaires publiques. Ces deux objectifs, l'un immédiat et l'autre s'inscrivant dans une perspective plus longue, ne semblent pas spontanément compatibles ; leur synchronisation suppose des mesures et des précautions.

Ainsi, l'INDH dispose, dès le départ, de plusieurs atouts:

- Des ressources financières ciblant des objectifs précis et planifiées sur plusieurs années.
- Des procédures simplifiées pour accélérer sa mise en oeuvre et soumises, annuellement, à des audits conjoints de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Intérieur.
- Un appui de l'appareil de l'Etat à tous les niveaux.
- Une prise en compte des villes, à parité avec le monde rural.
- Un ciblage géographique à l'échelle nationale.
- Une volonté participative clairement affichée, en appui sur les collectivités locales et la société civile.
- Une médiatisation importante à son lancement.

Malgré ces atouts, le succès de l'Initiative n'est pas écrit d'avance, tant le traitement de la pauvreté et du développement humain est complexe. C'est pourquoi il est intéressant de faire un premier examen à mi-parcours de l'INDH ; l'objectif n'est évidemment pas de procéder à un véritable bilan, mais beaucoup plus simplement de tenter de diagnostiquer dans quel sens a évolué l'Initiative, sachant que l'étude de l'impact de l'INDH n'interviendra qu'en 2011.

2. Analyses, Conclusions et Recommandations

A cet effet, l'ONDH a procédé :

- D'abord, à une analyse d'ensemble des projets de l'INDH, fondée sur les données statistiques disponibles fin décembre 2008, ce qui a permis d'effectuer une revue de l'INDH, mais sur le terrain bien précis des données chiffrées.
- Puis, à une analyse thématique qui prend en compte les différents travaux effectués par l'ONDH, destinée à approfondir les éléments stratégiques de l'Initiative, en termes de perception, de participation et de convergence.



Ces analyses ont permis de dégager des éléments positifs et d'autres qui suscitent des questions.

Du côté positif, il y a lieu de noter les points suivants :

- Une redistribution de ressources, bien qu'encore modeste, est effectuée de manière volontaire et délibérée vers les populations pauvres à travers le territoire. Ainsi, en moyenne annuelle, un montant équivalent à 0,3% du PIB (hors effet de levier) a été redistribué au cours de ces trois dernières années. Ce transfert est d'autant plus opportun qu'en cas de prolongement de la crise actuelle, il peut servir d'amortisseur de ses effets négatifs sur ces populations.
- Le bilan technico-financier de l'opération est appréciable : les budgets ont été engagés selon le calendrier prévu. Les 5,5 milliards de Dirhams de l'INDH¹² engagés à fin 2008 constituent en effet un transfert de ressources non négligeable vers les communes, entraînant, par un effet de levier de 41%, un montant supplémentaire de 3,8 milliards de Dirhams. En outre, les services de l'Etat, en premier lieu les Divisions de l'Action Sociale (D.A.S), ont fait des progrès en matière d'ingénierie sociale.
- L'INDH a favorisé le développement du tissu associatif et a contribué à l'instauration de nouvelles vocations citoyennes qui cherchent non pas à offrir des services mais à mobiliser les populations en tant que partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. En effet, leur part dans la maîtrise d'ouvrage des projets atteint 25,8% du montant global des dépenses INDH en milieu rural et 31,7% en milieu urbain. Bien entendu, ce tissu associatif est loin d'être homogène ; des associations de grande qualité se retrouvent aux côtés d'autres qui nécessitent, de toute évidence, un renforcement de leurs capacités.
- Les comptes de l'INDH, qui ont été annuellement audités par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Intérieur, ont été, dans leur quasi-totalité, validés. Le taux de validation sans réserves est passé de 78% en 2005 à 96% en 2008 et celui des validations avec réserves de 22% à 4% durant la même période.
- Il ressort de l'enquête réalisée par l'Observatoire en 2008 une perception positive de l'INDH par les populations, puisque 92,5% des personnes interrogées, préalablement informées au cours de l'enquête sur les grandes lignes de l'Initiative, déclarent que celle-ci est nécessaire. Cette attitude quasi-consensuelle constitue un atout pour la réussite de l'INDH.

¹² Ces chiffres, qui ont été communiqués à l'ONDH en janvier 2009, peuvent différer légèrement de ceux récemment actualisés par le Ministère de l'Intérieur.



- De même, 92,3% de ces personnes se déclarent prêtes à joindre leurs efforts à ceux de l'Etat. Cette forte prédisposition à adhérer à une action fondée sur l'approche participative traduit un changement d'attitude positif.
- Par ailleurs, les résultats issus de la même enquête montrent que l'INDH suscite de fortes attentes car 64,1% des personnes estiment, en effet, que l'Initiative est à même d'améliorer les conditions de vie des populations pauvres.

En face de ces éléments positifs, l'analyse soulève des questions :

- L'Initiative reste relativement méconnue, en dépit de sa forte médiatisation lors de son lancement. En effet, selon l'enquête sur les perceptions de l'INDH, 43,4%¹³ des répondants, surtout parmi les non-instruits, les séniors, les populations appartenant aux couches les plus défavorisées, les femmes et les ruraux, déclarent n'avoir pas encore entendu parler de l'INDH en 2008, soit trois années après son lancement.
- 46,3%¹⁴ des personnes interrogées ne sont pas satisfaites quant au choix et à la qualité des projets réalisés.
- Si 51,8% des personnes interrogées pensent que ces derniers auront un effet positif sur les conditions de vie des populations, il convient de souligner que les personnes les plus sceptiques appartiennent aux populations instruites, citadines et à revenu élevé. La question est de savoir comment mobiliser ces catégories de la population qui jouent un rôle de référence pour les couches défavorisées.
- S'agissant de la démarche et des procédures de mise en oeuvre de l'INDH, 47,5%¹⁵ des personnes considèrent qu'elles ne pourraient pas avoir des résultats positifs sur la bonne gouvernance.
- La distribution des ressources de l'INDH aux populations cibles s'est avérée non concordante par rapport au critère de pauvreté. En effet, les dotations INDH par habitant ciblé, au lieu de suivre une courbe ascendante en fonction du niveau de pauvreté provinciale, sont relativement plus élevées dans les provinces où le taux de pauvreté se situe entre 10% et 20% et décroissent paradoxalement dans les provinces où ce taux est supérieur à 20%.

¹³ Si ces pourcentages sont voisins de 50%, ils restent élevés eu égard à l'attente exprimée et au niveau de perception positive de l'Initiative par les populations.

¹⁴ Op.cit.

¹⁵ Op.cit.



- Les problèmes urbains et ruraux sont profondément différents. A cet égard, l'INDH a bien prévu des programmes de lutte contre l'exclusion dans le premier cas et de lutte contre la pauvreté dans le second. Les termes utilisés pour définir ces programmes sont adéquats. Le problème est que leurs contenus ne sont pas suffisamment différenciés; certes, les projets urbains sont importants, mais on y retrouve souvent les mêmes rubriques que dans le rural. Or celles-ci répondent au sous-équipement des campagnes, mais ne sont guère en prise avec l'exclusion urbaine et les défis multiples et complexes générés par le processus d'urbanisation, défis qui portent notamment sur le transport urbain, l'hygiène, l'insertion dans le marché du travail, l'encadrement des jeunes, la cohésion sociale (sécurité, civisme, intensité des relations dans les quartiers,...), sans oublier la problématique de la petite enfance et celle des enfants abandonnés.
- Les communes n'assurent, en moyenne annuelle, que 14,2% de la maîtrise d'ouvrage des projets INDH. Ce ratio tombe à 8,7% dans les communes urbaines. Cette situation pose le problème de l'appropriation par les communes des projets de l'INDH et partant, la question de la pérennité des investissements réalisés.
- La convergence qui, malgré les efforts déployés, est restée, dans les faits, somme toute marginale, doit être renforcée. La mise en convergence des multiples contributions inhérentes à la démarche participative est, en dernière analyse, du ressort exclusif de l'autorité locale, les comités tripartites n'en constituant que le cadre d'expression. Pour autant, les difficultés liées à la coordination et à la cohérence des politiques et programmes publics avec les actions issues du ciblage territorial ne sont pas à sous-estimer, tant il paraît ardu d'harmoniser une procédure d'exception avec le fonctionnement normal et programmé des différents départements sectoriels. Une mise en oeuvre réussie de la convergence suppose une concertation en amont, c'est-à-dire une procédure, de la bonne volonté ... et du temps.
- La concentration de la gestion des crédits de l'INDH au niveau des services du Premier Ministre prévoit que tous les états de report des sousordonnateurs ainsi que toute modification s'y rapportant transitent par ces services. La lourdeur engendrée par cet état de fait au niveau des procédures de mise en oeuvre des programmes est sujette à de nombreuses plaintes soulevées par les partenaires.



- Les activités génératrices de revenu (AGR) ne représentent que 13% du nombre de projets de l'INDH engagés au cours de la période 2005-2008 et 8% des montants engagés. Ces AGR sont restées limitées en milieu urbain notamment (7 % du montant financier). En outre, elles risquent d'introduire une certaine confusion, chez les bénéficiaires potentiels, avec le microcrédit ou avec les différents programmes initiés par les pouvoirs publics pour la promotion des petites et moyennes entreprises (Moukawalati, programme TPE,...).

Par ailleurs, selon une étude réalisée par l'ONDH, 54% de ces AGR sont mises en oeuvre par des associations et des coopératives qui ne disposent pas toujours d'un système de gestion financière et comptable conforme à la réglementation. Qui plus est, leur statut d'institutions à but non lucratif rend difficilement compatible performance commerciale et financière et respect de leur vocation originelle. De manière générale, les AGR offrent peu de diversité quant à la nature des projets et peu de visibilité quant à leur viabilité économique, faute d'un accompagnement et d'un encadrement adéquats. Un recadrage de ces AGR dans le cadre de l'INDH est donc nécessaire.

- Les informations recueillies par l'ONDH, à partir des données disponibles, témoignent de la faible participation des femmes dans les instances de gouvernance de l'INDH. Ces informations ne traitent ni du rôle joué par les femmes dans le processus de l'INDH, ni de la nature et du contenu des projets dont elles ont été bénéficiaires. Or l'inclusion des femmes est essentielle dans le processus de développement humain, qui vise à élargir les opportunités offertes à tous les individus et pas seulement à une partie de la société. Ce constat concerne également les jeunes.

Dans l'ensemble, ce bilan montre que l'Initiative peut avoir toute sa place dans une stratégie de développement durable du Royaume. Les questions relevées ne remettent en cause ni sa pertinence, ni son originalité. Moyennant un recentrage des objectifs et des méthodes, elle pourra répondre, dans la durée, pleinement à ses missions.

C'est le sens des recommandations qui suivent ; elles sont de deux ordres, avec des natures et des temporalités différentes :

- Les premières correspondent à l'amélioration, dans l'immédiat, des performances de l'INDH.
- Les secondes concernent des réformes plus profondes qui s'inscrivent dans une perspective plus longue de restructuration des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Bien que n'étant pas du ressort de l'INDH, ces réformes sont, cependant, indispensables dans une optique de développement humain.



2.1. L'amélioration des performances de l'INDH

Huit points seront abordés : le recentrage de l'INDH ; la question du ciblage ; la définition d'une démarche urbaine ; le réexamen de la démarche rurale ; le financement et la programmation pluriannuelle de l'INDH; la simplification de la procédure de gestion des crédits ; la communication et le système d'information.

2.1.1. Le recentrage des projets de l'INDH

Résultats immédiats et objectifs de fond

Il est normal que les gestionnaires d'un projet se préoccupent du rythme de décaissement, du respect des objectifs et du calendrier. Mais à condition que ce souci ne conduise pas à sacrifier les objectifs qualitatifs de l'INDH, à savoir d'une part, la participation de tous les acteurs, la convergence, l'appropriation et la responsabilisation des collectivités locales et d'autre part, le suivi rigoureux des chantiers qui ne doit pas être limité au contrôle financier mais doit prévoir également celui de la conformité, de la qualité et de la pérennité des investissements aussi que de la reddition des comptes (« accountability »).

Pauvreté et développement humain

Si dans la phase de son lancement, l'INDH se devait de cibler la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, son objectif à long terme, conformément au Discours Royal, est bien de « hisser les indices de développement humain dans [le Royaume] à un niveau comparable à celui des pays développés ».

Le recentrage des projets de l'INDH sur le développement humain est donc nécessaire, en même temps que la lutte contre la pauvreté se poursuit.

Dès lors, la préparation de ce recentrage ne doit pas être improvisée. Celle-ci nécessite, en effet, de pouvoir disposer de critères spécifiques au développement humain (éducation, santé, accès aux services sociaux de base, emploi,...) et ce, au niveau territorial le plus fin. L'élaboration de ce type d'information est tributaire de la réalisation d'enquêtes plus lourdes en matière d'échantillonnage, ce qui suppose, au préalable, leur inscription au budget des Administrations concernées pour des montants plus conséquents.

On sait, par ailleurs, que le déficit du Maroc concerne essentiellement une des trois composantes de l'indicateur de développement humain (IDH), celle de l'éducation, qui reste à un niveau très faible malgré les efforts déployés dans ce domaine. Mais c'est aussi l'éducation qui constitue le facteur de base de la création de la richesse, de la compétitivité des pays et des transformations sociales et qui sert de levier à la mise en oeuvre des autres politiques publiques, comme celles de la santé ou de l'environnement, pour ne citer que celles-là.



Autrement dit, le Maroc est confronté à un problème à la fois vital et structurel. Son développement humain est ralenti à cause d'un système d'éducation défaillant quantitativement et qualitativement et qui n'a pas réussi, depuis l'Indépendance, à se transformer. Au-delà du programme d'urgence mis en place par le Ministère de l'Éducation Nationale, le système éducatif appelle des révisions drastiques, profondes et inscrites dans la durée.

La question est de voir comment l'INDH peut contribuer davantage à améliorer les performances du système éducatif dans les zones cibles. Certaines expériences pilotes réalisées au Maroc ou à l'étranger montrent, en effet, que cela est possible en fédérant les efforts de la société civile, des Collectivités Locales et du département de l'Éducation d'une part, et d'autre part, en favorisant l'intégration des actions de ces différents acteurs avec ceux des autres départements ministériels (eau, électricité, logements, routes,...).

2.1.2. La question du ciblage territorial

Parmi les principes fondateurs de l'INDH, il en est un qui mérite d'être retenu, mais aussi modifié dans son application, c'est celui du ciblage territorial.

Si, lors du lancement de l'Initiative, il était normal, dans l'urgence, d'utiliser des critères objectifs parmi ceux qui sont disponibles, à savoir la carte de la pauvreté, il est nécessaire, aujourd'hui, d'affiner ce ciblage en l'adaptant aux différents niveaux territoriaux.

Distinguer les milieux et les types de pauvreté

On ne peut pas traiter les milieux urbain et rural selon les mêmes critères. La pauvreté rurale et la pauvreté urbaine n'ont ni le même contenu, ni la même signification.

En fait, on a besoin d'une typologie des espaces en fonction de leur profil de pauvreté et de déficit en développement humain, qui débouche sur une carte servant de référence générale et de facteur de cohérence de l'opération, tout en mettant en évidence les disparités.

La définition des aires ciblées

Il faudrait définir au niveau central les critères de ciblage en s'arrêtant au niveau de la province pour ce qui est des taux de pauvreté et effectuer avec les instances élues les choix concrets au niveau communal, lesquels doivent tenir compte d'autres indicateurs de développement humain (éducation, santé, accès à l'eau potable et à l'électricité, logement social dans les villes, désenclavement dans les campagnes,...).



2.1.3. Une démarche urbaine

Comme cela a été dit, une des faiblesses de l'INDH actuelle réside dans son inadéquation avec la problématique des villes et surtout des grandes villes. Pour pallier ces défaillances, les recommandations concernent les aspects suivants :

Le projet urbain

Chaque ville se doit d'être dotée d'un projet urbain où sont exprimés, dans le temps, les grands axes et les priorités des actions à entreprendre. Pour être efficace, les opérations retenues dans le cadre de l'INDH devraient se situer dans la logique de ce projet urbain.

Des projets plus ambitieux avec un contenu élargi

Dans la logique des projets urbains, les projets de quartier devront associer toute une famille d'actions autour d'un thème fédérateur. Dans de nombreux cas, celui-ci sera le logement social, parce que c'est une question urgente pour les urbains pauvres et une composante essentielle du développement humain ; on ne peut pas concevoir une démarche se réclamant du développement humain et qui ne tiendrait pas compte de la question de l'habitat insalubre ou précaire, considéré comme un facteur majeur d'exclusion, d'échec scolaire, de risque sanitaire et d'affaiblissement des liens sociaux.

Le rôle de l'INDH serait de favoriser l'éclosion de ces projets de quartiers et de les accompagner, notamment dans la mise en place, avec les acteurs concernés (populations, société civile,...), de lieux et de zones de socialisation (places et jardins publics, aires de jeux, maisons de jeunes, centres de développement communautaire en s'appuyant sur des « success stories »¹⁶).

2.1.4. Repenser la démarche à l'égard du monde rural

Le Plan « Maroc vert »

Depuis le lancement de l'INDH, un fait nouveau est intervenu. Il y a désormais une nouvelle approche de la politique agricole, portée par le Plan « Maroc vert ». Son deuxième pilier recouvre très largement le champ d'intervention de l'INDH en milieu rural. Il y a donc un redéploiement à opérer et une articulation à définir avec les services du Ministère de l'Agriculture. Il est clair que les contrats qui seront passés avec les communes rurales devront impliquer ces services et intégrer leurs options.

¹⁶ A titre d'exemples, on peut citer le centre de développement communautaire d'Azrou relevant de l'Université Al Akhawayn et celui d'Oumkeltoum situé au quartier Abdelmoumen à Casablanca, qui sont autant d'expériences réussies d'intégration de services, de participation et de transformation des comportements.



Le recentrage de l'action en milieu rural

En matière de développement humain, trois domaines clés concernent plus particulièrement le monde rural : la scolarisation, la santé et l'amélioration des revenus.

En ce qui concerne l'éducation, le déficit de scolarisation est manifeste et plus marqué encore pour les filles. Il y a une véritable distorsion entre le système scolaire et la société rurale qui apparaît à tous les niveaux : inscriptions, redoublements, abandons, résultats aux examens... Cela ne se traite pas simplement par des constructions et des équipements scolaires ; les problèmes se situent davantage au niveau de l'organisation, du mode de gestion, des programmes pédagogiques, de l'environnement de l'école (eau potable, électricité, route,...) et surtout de la qualité de la formation du corps enseignant et de sa motivation.

Cette question nécessite une étroite coopération entre les populations concernées, les services de l'éducation, les enseignants, les élus et les associations. L'INDH pourrait jouer le rôle de catalyseur d'une nouvelle approche impliquant tous les acteurs et les bénéficiaires de projets pour mettre en oeuvre des solutions spécifiques aux communes cibles et ce, en vue de transformer non seulement l'école mais tout son environnement.

S'agissant de la santé, certes l'espérance de vie à la naissance au niveau national, incorporée dans le calcul de l'IDH, a connu une amélioration notable au cours des dernières années, passant de 68 ans en 1994 à 72,2 ans en 2007. En revanche, d'autres indicateurs tout aussi névralgiques tels que la mortalité infanto-juvénile, la mortalité maternelle et l'accès aux services de santé de base restent à des niveaux inacceptables notamment pour les habitants des campagnes et les couches pauvres de la population. A titre d'exemple, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans en milieu rural a enregistré un progrès notable, passant de 98‰ en 1991 à 69‰ en 2003, mais reste encore loin des Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui fixent ce taux à 25 ‰ à l'horizon 2015.

Or nous savons qu'une grande partie des décès d'enfants ou de femmes en couches pourrait être évitée moyennant une meilleure hygiène, une information et une plus grande sensibilisation sur les risques liés, par exemple, à la grossesse, à l'accouchement et à la diarrhée infantile.

L'INDH pourrait jouer un rôle capital dans la réduction de ces fléaux en favorisant la synergie qui devrait exister entre les intervenants dans les domaines de l'éducation et de la santé (campagnes d'information, de préventions,...), avec la participation de différents acteurs concernés dans le cadre des écosystèmes proposés plus loin.



Enfin, pour ce qui est de l'augmentation des revenus des ruraux, elle est essentiellement tributaire du redéploiement de la politique agricole dans le cadre du plan « Maroc vert » et de la diversification des sources de ces revenus. En la matière, les Activités Génératrices de Revenus pourraient jouer un rôle majeur et permettre le développement d'une économie locale susceptible de rentabiliser davantage les investissements publics déjà réalisés en milieu rural (électrifications, adductions d'eau, pistes rurales,...).

Dans ce cadre, l'INDH devrait porter une plus grande attention à la sélection des porteurs de projets d'AGR et les accompagner par des actions de formation, de suivi et de conseil, notamment en matière d'études de faisabilité intégrant toute la filière des projets et ce, en vue d'assurer de bonnes conditions à leur pérennisation.

L'institution communale

La commune rurale actuelle et surtout quand elle se situe en zone de pauvreté, ne dispose pas du minimum de moyens nécessaires pour être un véritable acteur du développement. Cela concerne au premier chef l'administration communale dont les capacités sont, dans certains cas, limitées ou inadaptées. L'INDH en milieu rural ne peut pas ignorer ce problème. L'objectif serait que les communes ciblées disposent de moyens humains et matériels renforcés pour assurer les tâches de gestion et d'encadrement ainsi que le lien entre les élus locaux et les différents intervenants.

Cela suppose l'intervention de l'autorité de tutelle, dont une action forte serait de développer un programme d'appui/formation en direction des élus des communes concernées, en commençant par les présidents des communes.

Par ailleurs, une autre proposition novatrice et structurante serait que cette autorité, au moins à titre d'expérience pilote, puisse apporter un soutien et une formation à l'administration communale, à travers un corps de cadres supérieurs affectés au niveau des provinces et formés à l'économie du développement, à la planification stratégique, à la gestion de projets et à l'évaluation de projets sociaux. Le but visé est d'aider les communes rurales à être le centre d'un écosystème où tous les problèmes de développement humain seraient pris en compte et graviteraient autour du noyau fondamental que constitue l'axe éducation-santé ; de la sorte, la commune serait en mesure d'intégrer les actions INDH dans un véritable plan de développement humain, voire de développement durable en y incluant l'environnement, ce qui est cohérent avec les dispositions de la Charte Communale et les plans de développement communaux.



2.1.5. Le financement et la programmation pluriannuelle des projets de l'INDH

Pour assurer de manière pérenne un transfert de richesse conséquent vers les communes par le biais de l'INDH, il est proposé que les ressources réservées à cette Initiative soient indexées sur le PIB.

Ces ressources pourraient être consolidées en demandant aux départements sectoriels de déléguer aux régions un pourcentage de leur budget pour être utilisé dans les communes et quartiers cibles pour des projets concernant leur secteur, dans le cadre de l'approche INDH révisée. Cela permettrait à la fois de viser des objectifs mesurables et d'assurer l'intégration et la cohérence des actions.

Ainsi, les projets de l'INDH qui disposeraient d'un financement assuré sur une période donnée, pourront-ils faire l'objet d'une programmation pluriannuelle aussi bien au niveau de la commune, de la province que de la région.

2.1.6. La qualification des associations

Comme mentionné auparavant, la qualité inégale des associations peut conduire à l'attribution des projets à certaines d'entre elles qui n'offrent pas toutes les garanties en matière de capacités techniques ou de gestion, ce qui peut affecter la réalisation et la pérennité de ces projets. Aussi, l'institution de critères de qualification pour les associations désirant opérer dans le champ de l'INDH est-elle nécessaire en même temps que le renforcement de leurs capacités. Les associations plus structurées, qui disposent de ressources humaines bien formées et ayant fait leurs preuves sur le terrain, pourraient être appelées à « coacher » les jeunes associations inexpérimentées et à former leurs cadres.

2.1.7. La simplification de la procédure de la gestion des crédits de l'INDH

Compte tenu de la lourdeur générée par la concentration de la gestion des crédits de l'INDH auprès des services du Premier Ministre, comme cela a été mentionné précédemment, il est proposé d'apporter un assouplissement à cette procédure, susceptible d'améliorer l'efficacité du circuit de la dépense. Ainsi, les crédits affectés à l'INDH pourraient-ils être territorialisés, en les déconcentrant au niveau régional et globalisés, par rapport aux différents programmes de l'Initiative, afin de leur conférer l'adaptabilité nécessaire aux besoins spécifiques à chaque région.



2.1.8. La communication

L'INDH suscite auprès des populations concernées de fortes attentes mais souffre, parallèlement, d'une relative méconnaissance. Il est donc important que le grand public et en particulier les populations ciblées, sachent ce qu'est l'INDH et en quoi ils sont concernés. La stratégie de communication élaborée par le Ministère de l'Intérieur doit être poursuivie et renforcée et ses effets régulièrement évalués.

2.1.9. Le système d'information

Des efforts soutenus, tant au niveau central qu'au niveau des D.A.S., ont permis de concevoir et de mettre en place un système d'information en mesure de s'adapter de manière continue aux besoins du suivi-évaluation des projets de l'INDH.

Ces efforts doivent être poursuivis notamment par un investissement dans des outils robustes de collecte de données pertinentes et plus accessibles qui doivent répondre aux besoins de l'évaluation et de l'étude d'impact de l'INDH.

D'ores et déjà, les propositions suivantes peuvent être avancées :

- Au niveau central, définition de nomenclatures codifiées pour les principales variables d'analyse (code géographique, maîtrise d'ouvrage, partenaire, type de projet,...) et introduction de champs codifiés permettant de calculer plus rapidement un certain nombre d'indicateurs tels que ceux relatifs à la population cible (genre, groupe d'âge,...) et aux partenaires (type de partenaire, type de contribution, niveau de la contribution financière,...).
- Au niveau des D.A.S., renforcement des capacités dans le domaine de l'utilisation des nomenclatures pour la saisie et le contrôle des données.

2.2. Vers une perspective plus ambitieuse de restructuration des services de l'État et des Collectivités Locales.

Les recommandations qui suivent dépassent, certes, le cadre de l'INDH mais ne devraient pas pour autant être exclues du champ d'une réflexion plus large tendant à transformer, à terme, le fonctionnement des services de l'État et des collectivités locales, en vue d'améliorer les effets des politiques publiques de développement humain.

Deux thèmes seront abordés : la décentralisation / déconcentration et la contractualisation pluriannuelle.



2.2.1. Décentralisation / déconcentration

La maîtrise d'ouvrage

Le programme de l'INDH devrait être territorialisé, en l'inscrivant dans le cadre de la politique de déconcentration, sous maîtrise de l'autorité locale ayant à charge la mise en cohérence des actions et la garantie de l'implication responsable des collectivités locales concernées, par l'information et la concertation.

Pour autant, les opérations de l'INDH devraient être sous maîtrise d'ouvrage locale, en vue de consolider la politique de décentralisation. Cette exigence ne constitue pas seulement une question de principe, mais aussi une question d'efficacité. L'appropriation des projets par les collectivités locales permet de couvrir une part du financement global et surtout, elle constitue une garantie de leur durabilité. Cela implique, de la part de l'administration de tutelle, un accompagnement fort de ces collectivités locales, avec un renforcement de leurs capacités.

La responsabilité

Selon les enquêtes effectuées par l'ONDH, le mode de fonctionnement des comités tripartites (Administrations, Elus, Associations) a tendance à réduire l'implication des élus locaux. L'amélioration de l'engagement des membres de ces comités est tributaire d'une plus grande responsabilisation de ces derniers. Sans remettre en cause le principe des comités tripartites, la solution pourrait se trouver dans la contractualisation.

2.2.2. Contractualisation pluriannuelle

La règle de l'annualité budgétaire, qui ne permet pas à l'État et aux collectivités territoriales de s'engager sur plusieurs années comme l'exige la contractualisation, constitue un véritable obstacle dès lors que l'on se place dans une perspective de développement humain. L'INDH, qui dispose d'un financement garanti sur cinq ans, peut être l'outil privilégié pour engager la politique contractuelle sur plusieurs années.

En associant les propositions de financement indiquées au point 2.1.5. avec la souplesse apportée par l'INDH, on pourra à la fois réussir l'intégration des projets et la convergence des actions, surtout en responsabilisant chacun des acteurs et notamment les collectivités locales autour d'un programme territorial commun.

La contractualisation suppose d'abord un partage de l'enveloppe nationale entre les régions, puis entre les provinces selon des critères simples et transparents (nombre d'habitants, pauvreté, exclusion, déficit de développement humain,...). Le montant partagé entre les provinces pourrait représenter la plus grande part de l'enveloppe globale, tout en réservant une enveloppe financière pour la réalisation de projets interprovinciaux.



Le Gouverneur serait responsable de la mise en oeuvre. Il disposerait alors d'une enveloppe déterminée au préalable. Il conduirait les négociations avec les différents interlocuteurs (communes, société civile, services extérieurs des Ministères) afin de déterminer, sur la base de critères précis (pauvreté, exclusion, déficit de développement humain,...), les termes des contrats en fixant les priorités, en définissant des objectifs chiffrés, mesurables et faisables, en évaluant le financement et en précisant les modalités et les engagements en ce qui concerne la prise en charge du fonctionnement.

Le Gouverneur serait ainsi, au centre du dispositif contractuel en tant que responsable des négociations et aussi, par sa position charnière, entre les départements ministériels concernés d'une part et les collectivités locales d'autre part. En outre, une telle approche permettrait un suivi local des réalisations et une évaluation plus aisée de leurs effets.

En conclusion, ces recommandations se situent dans la perspective du « nouveau concept d'autorité », dans la démarche « Décentralisation /Déconcentration/Contractualisation ».

Il est clair que le déploiement de cette approche pourrait impliquer des changements profonds à tous les niveaux, en l'occurrence, de nouvelles lois, des réformes budgétaires, un développement de l'inter-ministériarité et des moyens nouveaux pour les instances déconcentrées pourraient être nécessaires.

Il s'agit en fait d'un vaste programme qui s'inscrit dans la durée pour accompagner ce chantier de règne.

Ces changements, faut-il le rappeler, sont hors du champ d'intervention de l'INDH actuelle mais leur mise en oeuvre, en faisant ressortir cet enjeu de gouvernance, peut contribuer valablement à l'exploration de futures réponses.

Ainsi, l'INDH pourrait-elle représenter véritablement une expérience pilote d'envergure d'intégration des politiques publiques et, à ce titre, servir de modèle à la mise en place d'une politique nationale de développement durable.

L'important, aujourd'hui, est d'engager un processus concret qui n'ait pas à attendre que tous les préalables aient été réglés. Or, c'est précisément l'opportunité qui s'offre avec l'INDH, en entamant des changements qui peuvent être visibles à partir d'expériences relativement modestes.

