

**BANQUE INTERNATIONALE POUR LA
RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT**

APPROCHES PARTICIPATIVES AU MAROC

**BILAN DE L'EXPERIENCE ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE
L'INITIATIVE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN (INDH)**

JANVIER 2006

Les observations, interprétations et conclusions exprimées ici sont celles des auteurs et ne seraient être attribuées, de quelque manière que ce soit, à la Banque mondiale, aux organismes qui en dépendent, aux membres du Conseil des administrateurs ni aux pays que ceux-ci représentent.

TABLE DES MATIERES

1	<u>BILAN DE LA PARTICIPATION</u>	3
1.1	LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PARTICIPATION	5
1.1.1	LES MONTAGES INSTITUTIONNELS	5
1.1.1.1	<i>Les structures autonomes</i>	5
1.1.1.2	<i>L'intégration des projets à l'administration</i>	7
1.1.1.3	<i>L'ouverture vers les collectivités locales</i>	9
1.1.2	L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE	12
1.1.2.1	<i>La décentralisation : un cadre juridique achevé</i>	12
1.1.2.2	<i>Le partenariat : des instruments adéquats</i>	13
1.2	LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU LOCAL	15
1.2.1	LES PARTIES PRENANTES	15
1.2.1.1	<i>Les principaux acteurs locaux</i>	15
1.2.1.2	<i>Le rôle des parties prenantes</i>	18
1.2.2	LES DYNAMIQUES LOCALES	21
1.2.2.1	<i>L'impact des dynamiques locales sur les processus participatifs</i>	21
1.2.2.2	<i>Les dynamiques locales et la représentativité</i>	22
1.2.3	LES MODES DE MISE EN ŒUVRE	24
2	<u>RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'INDH</u>	26
2.1.1	LES ETAPES DE LA GESTION DU PROGRAMME	26
2.1.1.1	<i>Analyse de la situation</i>	26
2.1.1.2	<i>Planification</i>	26
2.1.1.3	<i>Programmation</i>	28
2.1.1.4	<i>Mise en oeuvre</i>	29
2.1.2	LA MISE EN ŒUVRE D'ACTIVITES PRODUCTIVES	30

TABLES DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Caractéristiques des montages institutionnels de projets autonomes	6
Tableau 2 : Caractéristiques des montages institutionnels des projets intégrés à l'administration	8
Tableau 3 : Montages institutionnels intégrant les collectivités locales	9
Tableau 4 : Rôle des acteurs aux différentes étapes des projets	19
Tableau 5 : Analyse du rôle des parties prenantes	21
Tableau 6 : Les dynamiques locales et les processus participatifs	22
Tableau 7 : Les dynamiques locales et représentativité	23
Tableau 8 : Caractéristiques des différents modes de réalisation des actions	25
Encadré 1 : Montage institutionnel du PLCP	10
Encadré 2 : Montage institutionnel du PLCP	11
Encadré 3 : La participation, substitut à la décentralisation	20

PREFACE

Dans le cadre de la mise œuvre de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), le gouvernement marocain a sollicité un appui méthodologique de la Banque mondiale pour l'élaboration d'un processus de participation facile à gérer et réaliste.

En réponse, la Banque mondiale a commandité une évaluation rapide des expériences de mise en œuvre des approches participatives au Maroc. Cette activité a été menée fin 2005 par Monsieur Mehdi ZIRARI, expert en développement participatif.

Ce rapport présente une analyse historique de l'approche participative couplée à des enseignements concrets des expériences analysées. Qu'il s'agisse de la participation obligatoire ou de la démocratie participative locale, de la participation à coûts partagés ou de l'apport des ONG comme relais de l'action publique, le rapport examine les montages institutionnels utilisés et retrace l'évolution de l'environnement juridique qui facilite aujourd'hui le partenariat entre les services de l'Etat et la société civile marocaine.

Les recommandations sont fondées sur les enseignements tirés de ces expériences ; elles mettent en évidence les pièges à éviter tant au niveau de la planification que de la programmation et de la mise en œuvre des actions envisagées par l'INDH.

L'évolution récente des institutions et des réglementations marocaines en matière de participation et de partenariat avec la société civile est impressionnante, à tel point que les services techniques de l'administration *« ont parfois du mal à y trouver leur place »*.

Les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'INDH vont pouvoir puiser des idées pour développer de nouveaux modes de partenariat entre les élus, l'administration et les représentants de la société civile, ceci afin que les citoyens qui souffrent de pauvreté et d'exclusion et ceux qui vivent dans une grande précarité puissent avoir accès à des services sociaux de base et participer au développement économique marocain.

L'INDH va mettre en œuvre l'approche participative en soutenant un processus de planification qui débouchera sur une négociation entre les groupes sociaux d'une même commune ou d'un même quartier, pour déterminer ce qu'il conviendra d'inscrire dans leur Initiative Locale de Développement Humain (ILDH). Cette première étape de planification sera suivie d'une deuxième négociation entre les représentants de la commune, avec les représentants de la province (Comité Provincial de Développement Humain) et les services techniques, dans le cadre de la mise en convergence et de l'approbation des ILDH par les Comités Provinciaux de Développement Humain.

L'INDH dans ce sens contribuera à créer de nouveaux rapports entre les administrés, l'administration et les services techniques de l'Etat. A travers la préparation et la mise en œuvre de l'INDH, ce ne sont plus les services techniques de l'Etat et l'administration qui devront seuls décider comment répondre aux besoins des populations concernées. Ce sont ces populations, organisées dans leur commune ou leur quartier, au sein des Comités Locaux de Développement Humains (où elles ont la majorité des voix), qui décideront des priorités à donner à leur Initiative Locale de Développement Humain, en prenant en compte l'avis de personnes ressources compétentes issues des services de l'Etat ou du secteur privé.

Ce processus de planification concerté met en œuvre le principe de la subsidiarité sur lequel se fonde toute participation effective, c'est à dire l'acceptation par le Comité Provincial de Développement Humain d'accorder une autonomie de décision au niveau communal pour toutes les décisions qui sont du ressort de ce niveau.

Le rapport se veut un document de travail qui pourra être diffusé auprès de tous les acteurs concernés par l'INDH pour les appuyer dans la mise en œuvre réussie de ce programme.

Bilan de la participation

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain, plus qu'une rupture, constitue une avancée dans l'affirmation de principes mis en œuvre depuis plusieurs années dans le domaine du développement.

Ce programme vient confirmer un mouvement continu, amorcé il y a de cela plus d'une décennie, vers l'adoption d'approches participatives et partenariales pour la mise en œuvre des programmes publics. Les avancées réalisées, le plus souvent dans le cadre de programmes pilotes, sont aujourd'hui entérinées. Cette confirmation marque, de manière forte, la volonté de voir émerger une démocratie participative locale.

La recherche de la participation dans la conduite de l'INDH devra permettre aux concepteurs des politiques d'inclure les priorités des bénéficiaires du programme, de prendre en compte l'opinion d'autres parties prenantes et de par là même de mieux comprendre la pauvreté, la précarité et l'exclusion, qui ne se confond pas seulement avec un manque de ressources. La participation permettra en outre de construire des partenariats fondés sur la confiance et le consensus, offrant à l'ensemble des parties prenantes la possibilité d'apporter leur contribution à la réalisation d'objectifs communs. En dernier lieu, la participation renforçant l'inclusion devrait favoriser l'émergence d'une culture de la transparence et la responsabilisation de la prise de décisions.

Dans le dessein d'élaborer un processus de participation facile à gérer et réaliste, un bilan succinct de la conjoncture en matière de participation permettra d'établir le point de départ, le niveau actuel des processus participatifs, le cadre dans lequel sont conduits les processus existants ainsi que l'engagement et la capacité des parties prenantes.

De fait, le concept de participation a recouvert plusieurs sens au fil de son évolution au cours de ces dernières années. Bien que la notion de participation recouvre toujours des réalités différentes selon les acteurs qui l'utilisent, une évolution manifeste a eu lieu au cours de ces dernières années vers une conception de la participation fondée sur l'idée de partenariat.

La participation obligatoire

La première génération d'« approches participatives », représentée par les grands projets hydro-agricoles, les projets d'amélioration pastorale et les projets d'aménagement de bassins versants, supportée par les dispositions du Code des Investissements Agricole¹, a introduit l'idée d'une participation à la fois « obligatoire » et « contractuelle » des populations, considérées comme « bénéficiaires ».

Le caractère obligatoire était fondé en général sur l'argument de l'intérêt national du projet et se traduisait par une délimitation des zones, un recensement des bénéficiaires et une définition du programme de travaux par arrêté.

¹ Qui, de ce point de vue ne s'éloignent pas beaucoup des dispositions des projets de mise en valeur des zones bour (PMVB).

Le caractère contractuel de l'approche se traduisait par un ensemble de dispositions financières sous forme de contributions de bénéficiaires, ou de compensations de la part de l'Etat ou d'exonérations diverses.

La participation partage des coûts

Dans les années quatre-vingt-dix, les programmes sectoriels de développement qui trouvent leur origine dans les pratiques des deux décennies antérieures utilisent pour la première fois la notion de partenariat. Ces programmes, PERG, PAGER, PNCRR, renouvellent les approches en mettant en place des montages impliquant les administrations, les collectivités locales et les bénéficiaires.

Toutefois, la logique de partenariat suivie par ces programmes reste en fait axée sur le partage des coûts. L'innovation apportée par ces projets réside principalement dans l'implication des communes dans les montages financiers. Bien que la définition des règles d'intervention et de financement relève du seul ressort des services techniques, de nouveaux modes de collaboration avec les bénéficiaires apparaissent.

Ainsi, le PAGER organise pour la première fois à grande échelle des activités d'animation en accompagnement de ses projets et, bien que l'on ait pu dire que « *l'approche participative (y) est considérée comme un moyen d'obtenir l'adhésion des populations plutôt que comme un mode opératoire* », introduit l'idée de créer des institutions communautaires pour assurer la gestion des équipements publics.

L'utilisation des associations comme relais de l'action publique

Dans les années quatre-vingt-dix, une nouvelle forme de partenariat a connu un essor important, instituant les associations en relais de l'action des services de l'Etat. Plusieurs programmes sont alors organisés selon cette logique : les associations s'inscrivant dans les objectifs sectoriels des administrations et remplissant un certain nombre de conditions se voient subventionner pour remplir des missions traditionnellement du ressort des services de l'Etat.

Les projets gérés dans le cadre de ce type de montage poursuivent principalement deux types d'objectifs :

- Apporter des services de base aux populations marginalisées ou à risque, comme a pu le faire le programme d'éducation non formelle;
- Tester de nouvelles approches du développement, notamment en ce qui concerne l'aménagement des bassins versants (partenariat ENDA / Eaux et Forêts).

Le développement conduit par les communautés

Dans la seconde moitié des années 90 apparaissent de nouvelles approches, fondées sur les principes du développement conduit par les communautés (*Community Driven Development*). Ces approches dont le principal initiateur parmi les intervenants publics est l'Administration des Eaux et Forêts, s'imposent peu à peu comme la référence en matière d'approche participative au Maroc. Concrètement, l'adoption des principes de développement conduit par les communautés consiste à élaborer et à mettre en œuvre des plans de développement communautaires qui traduisent les priorités des populations.

Les séquences de planification ont le plus souvent été conduites au niveau des douars, et c'est ainsi que le **plan de développement de douar** (PDD) est devenu la marque incontournable de la participation au Maroc.

La démocratie participative locale

Ces dernières années, la majorité des projets à caractère participatif convergent vers la mise en place d'une démocratie participative locale. Le PLCP est très certainement le premier projet qui opte distinctement pour un renforcement des mécanismes de démocratie participative locale en se fixant comme principaux objectifs de : (a) tester et développer des espaces permanents de dialogue et de concertation ainsi que des schémas d'organisation du partenariat local pour lutter contre la pauvreté ; (b) améliorer les capacités et les compétences des acteurs locaux; et, (c) élaborer et faire valider par l'ensemble des acteurs locaux des programmes locaux pour la réduction de la pauvreté.

L'approche développée par le PLCP constitue une réelle rupture avec ce qui était fait jusque là. Pour la première fois, un projet se fixe l'objectif d'appuyer l'émergence d'initiatives locales en mettant en place des procédures et des structures de concertation plutôt que de proposer l'adhésion à des programmes préétablis et la possibilité d'accéder à des financements conditionnés par une architecture en composantes.

C'est cette logique que tente de reprendre, en milieu rural, le projet de développement intégré centré sur la mise en valeur en bour (DRI-MVB). Dans ce projet, l'objectif est de transférer aux communes rurales la responsabilité de l'élaboration de plans d'investissements communaux, en leur apportant un appui technique et méthodologique.

1.1 Le cadre institutionnel de la participation

L'évolution des concepts participatifs s'est donc faite progressivement, tout au long des deux dernières décennies. Durant cette période, de nombreux projets ont adopté des approches « ascendantes », les mettant en œuvre dans le cadre de montages institutionnels dans un premier temps extérieurs à l'administration puis, petit à petit, intégrés à celle-ci avant d'être recentrés sur les collectivités locales.

1.1.1 Les montages institutionnels

L'adoption de l'approche participative au Maroc s'est souvent faite à travers les projets de gestion des ressources naturelles. Il convient de souligner ici le rôle important joué par l'Administration des Eaux et Forêts qui est certainement l'opérateur qui est allé le plus loin dans l'expérimentation de montages institutionnels. La première génération de projets de développement mettant en œuvre de réels processus participatifs est d'ailleurs celle des premiers projets participatifs d'aménagement de bassin versant ou de protection des ressources forestières.

1.1.1.1 Les structures autonomes

Le premier type de montages institutionnels pour des projets participatifs se caractérise par la mise en place de structures ad-hoc, dotées d'une autonomie importante par rapport à l'Administration. Ainsi, lors de la préparation des premiers projets pilotes d'aménagement de bassins versants, quatre montages ont été proposés tous différents, mais se caractérisant pour deux d'entre eux par cette autonomie.

Le tableau suivant présente les grandes lignes des montages institutionnels proposés pour les projets d'aménagement des bassins versants de la Tassaout et du Msoun, ainsi que celui du projet Gefrif (Gestion Participative des Ecosystèmes Forestiers du Rif).

Quatre caractéristiques essentielles permettent de caractériser les montages institutionnels :

- L'organisation de la maîtrise d'œuvre ;
- le mode de gestion financière ;
- le mode d'exécution ;
- le niveau de planification.

Tableau 1 : Caractéristiques des montages institutionnels de projets autonomes

Projet	Maîtrise d'oeuvre	Gestion financière	Exécution	Niveau de planification
Tassaout	Administration forestière	Compte hors budget Cellule de projet autonome (co-financement PNUD)	Equipe de contractuels recrutés par le projet	Douar
Msoun	Administration forestière	Compte hors budget Cellule de projet autonome	Convention avec une ONG (Enda Maghreb)	Douar
GEFRIF	Administration forestière	Compte hors budget Cellule autonome co-gérée (E&F et Union Européenne)	Equipe composée de fonctionnaires détachés Assistance technique permanente	Massif forestiers / douars

Le projet d'aménagement du bassin versant de l'Inaouen est le plus audacieux. Dans ce projet, la planification, la programmation et la mise en œuvre des activités ont été déléguées à une association, Enda-Maghreb. Une convention liant les deux parties (E&F et Enda) fixe les obligations de l'ONG.

Pour les deux autres projets, les structures, bien qu'indépendantes restent sous la direction d'un cadre forestier. Ces premiers projets participatifs adoptent des approches fondées sur un développement communautaire. Le niveau retenu pour la planification participative est celui du douar.

La principale particularité de ces trois projets est l'autonomie financière, leur permettant de s'affranchir des règles applicables aux dépenses publiques. Cette spécificité s'explique par le caractère pilote de ces projets, par le fait qu'ils ont tous les trois des financements extérieurs (Union Européenne et PNUD) et par l'innovation que représente à leur époque l'approche participative laissant craindre des difficultés de gestion financière si les règles des finances publiques étaient appliquées.

Cette indépendance vis-à-vis des règles des finances publiques permet à ces projets de développer des approches innovantes, fondées sur le partenariat, l'association des populations bénéficiaires à la prise de décision et le co-financement.

Néanmoins, cette autonomie financière des projets handicape fortement leur reproductibilité à grande échelle sur des financements publics de même que l'adoption de leurs « meilleures pratiques » par les services administratifs. La tendance s'oriente donc naturellement vers une intégration des projets aux structures administratives des services déconcentrés des ministères maîtres d'œuvre.

1.1.1.2 L'intégration des projets à l'administration

L'intégration des projets participatifs aux structures de l'administration débute avec le projet d'aménagement du bassin versant de l'Oued Lakhdar. Ce projet, financé par la Banque Mondiale, introduit une innovation importante en matière de montage institutionnel, la délégation de la maîtrise d'œuvre : les programmes et projets de développement forestier et d'aménagement de bassins versants relèvent dans leur conception, leur maîtrise d'œuvre et leur mise en œuvre des services forestiers en vertu des attributions réglementaires de ces services. Cependant, ces dernières années, les projets à financement extérieur, et dont une partie importante des interventions concerne les terres privées du domaine agricole, voient en général leur mise en œuvre confiée aux Directions provinciales de l'agriculture. L'administration forestière continue à assurer la maîtrise d'œuvre au niveau national, mais ses services extérieurs (DREF, SPEF) deviennent des prestataires dans le cadre de conventions spécifiques avec le maître d'œuvre délégué, les DPA.

Pour les projets Oued Lakhdar et Sidi Driss, la mise en œuvre a été confiée à la Direction provinciale de l'agriculture d'Azilal, l'administration forestière continuant à assurer la maîtrise d'œuvre au niveau national. Cet ancrage institutionnel sert aujourd'hui de modèle aux projets forestiers financés dans le cadre du MEDA.

Pour le projet Sidi Driss une variante particulière est introduite : le DPA est le maître d'œuvre délégué mais le directeur du Centre de travaux (CT) est l'Ordonnateur national délégué, ce qui devra selon les concepteurs permettre de profiter de l'autonomie du CT qui, formellement, est un établissement public, doté d'un conseil d'administration présidé par le Caid².

² Cette particularité des CT doit être gardée en mémoire, pouvant se révéler utile pour la mise en œuvre d'un programme de l'envergure de l'INDH. Les centres de travaux, bien qu'aujourd'hui fort peu actifs, constituent des institutions qui peuvent servir de support à une action à un niveau intermédiaire entre communes et provinces (il en existe aujourd'hui 122 répartis à travers le Maroc).

Tableau 2 : Caractéristiques des montages institutionnels des projets intégrés à l'administration

Projet	Maîtrise d'oeuvre	Gestion financière	Exécution	Niveau de planification
Oued Lakhdar	Administration forestière Délégation à la direction provinciale de l'agriculture	Budget DPA sous ordonnateur national	Techniciens et équipe de spécialistes matière relevant du ministère de l'agriculture	Douar
Sidi Driss	Administration forestière Délégation à la direction provinciale de l'agriculture	Compte d'avance budgétisé Paiements directs de la DCE Directeur du centre de travaux de Demnate sous ordonnateur national	Planification et mise en œuvre réalisée par les techniciens du CT appuyés par une équipe de spécialistes matière relevant des E&F en poste au CT Assistance technique internationale permanente	Micro bassin versants
FIDA Al Haouz	Ministère de l'Agriculture / CT de Amizmiz	DPA sous ordonnateur national	Unité de coordination au sein du CT Conventions avec DPA, DREF, DPE et ONG	Douar / vallée
MEDA Chaouen	Administration forestière Délégation à la direction provinciale de l'agriculture	Compte d'avance budgétisé Paiements directs de la DCE DPA sous ordonnateur national	Planification réalisée par des techniciens et équipe de spécialistes matière relevant du ministère de l'agriculture et du HCEFLCD Mise en œuvre réalisée par les services de la DPA et le SPEF	Massif forestier / douars

L'évolution notable par rapport à la génération précédente de projet est la budgétisation des fonds. Cette budgétisation ne va pas sans soulever des difficultés. Tous ces projets travaillant selon des approches participatives subissent les contraintes liées à la nécessaire implication des populations bénéficiaires.

En effet, afin de ne pas démobiliser les populations partenaires des projets entre la planification participative et l'exécution, les délais entre programmation et réalisation des activités doivent être relativement courts, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas³.

3 Les contraintes ne sont pas liées aux seules procédures budgétaires marocaines. A celles -ci, viennent s'ajouter les obligations imposées par les bailleurs de fonds, particulièrement lourdes pour certains bailleurs. Les mécanismes de programmation et d'exécution des dépenses constituent ainsi souvent des freins à la bonne mise en œuvre des projets en allongeant les délais d'exécution.

Les projets continuent aujourd’hui à être gérés en interne par l’administration. L’accumulation de l’expérience a permis d’atténuer les effets des contraintes budgétaires mêmes si celles-ci restent l’un des principaux freins à la participation.

La principale évolution récente en terme institutionnel réside dans la plus grande importance donnée aux collectivités locales, et en particulier à la commune.

1.1.1.3 L’ouverture vers les collectivités locales

Durant les dix dernières années, l’implication des collectivités locales dans les projets de développement rural va croissante. Ce mouvement tire son origine de plusieurs facteurs : l’affirmation de la décentralisation comme orientation politique majeure, l’importance accordée aux assemblées locales élues dans les processus de lutte contre la pauvreté, la prise en charge par les collectivités d’une partie des coûts d’intervention et la représentativité au niveau local des élus.

Les schémas institutionnels n’ont toutefois pas beaucoup évolué. Ils sont simplifiés en supprimant les délégations de maîtrise d’œuvre.

Tableau 3 : Montages institutionnels intégrant les collectivités locales

Projet	Maîtrise d’œuvre	Gestion financière	Exécution	Niveau de planification
DRI PMH	Direction des aménagements hydroagricoles	DPA sous ordonnateur budget Gouverneur sous ordonnateur FDR	DPA pour les volets agricoles Autres services déconcentrés pour les autres composantes	Province commune Interventions agricoles planifiées au niveau des périmètres de PMH
DRI MVB	Direction des aménagements fonciers	DPA sous ordonnateur budget Gouverneur sous ordonnateur FDR	DPA pour les volets agricoles Autres services déconcentrés pour les autres composantes	Commune rurale

Outre la mise en œuvre de projets à grande échelle, des expériences à plus petites échelles axées sur l’émergence de dynamique participative locale ont été initiées.

Parmi celles-ci le Projet « Bonne Gouvernance et Partenariat Public/ Privé » dans la province d’Al Haouz est certainement la plus connue.

Le Plan de Développement Communal en faveur de l’Enfant, moins largement diffusé, présente aussi des résultats tangibles comme le montre l’encadré ci-dessous.

Encadré 1 : Montage institutionnel du PLCP

Une expérience d'approche participative territorialisée : le PDCE de Ait Oullal

Le Plan de Développement Communal en faveur de l'Enfant (PDCE) est né d'une initiative conjointe du Ministère de l'intérieur et de l'UNICEF. La démarche retenue pour ce programme, initié dans cinq communes pilotes, vise à l'émergence d'une dynamique locale au travers le renforcement des capacités des institutions élues.

De manière concrète, la participation s'est traduite à Ait Oullal par la création d'un comité communal, animé par le président du conseil communal et regroupant des fonctionnaires, des élus, des représentants des services extérieurs et des acteurs du secteur associatif.

L'ensemble de ces acteurs, après avoir bénéficié de formations, a conduit un exercice de diagnostic participatif permettant d'identifier huit axes d'interventions prioritaires :

- Education préscolaire ;
- Enseignement primaire ;
- Enseignement collégial ;
- Lutte contre l'analphabétisme ;
- Santé de la mère et de l'enfant ;
- Hygiène ;
- Participation et protection de l'enfant ; et amélioration des revenus des ménages.

Ces axes prioritaires ont ensuite été concrétisés en un Plan de Développement Communal en faveur de l'Enfant comprenant près de 15 actions d'envergure et nécessitant une enveloppe globale de près de 14 millions de dirhams.

Les premiers plans d'actions annuels ont permis, grâce à la mise en place de partenariats, de mettre en œuvre 7 projets prioritaires pour un financement global de plus de 2,5 millions de dirhams.

Pour aller plus loin dans la mise en œuvre de leur plan, les membres du conseil communal ont par ailleurs reçu une formation dans les domaines du plaidoyer et des stratégies de collecte de fonds.

En milieu urbain, les expériences sont moins nombreuses ; on y trouve pourtant le dispositif institutionnel le plus abouti en matière de mise en œuvre de projet de développement participatif, celui du PLCP (Programme de Lutte Contre la Pauvreté en milieu urbain et périurbain). Le montage institutionnel de ce programme, intervenant dans trois préfectures (Ben M'sick, Tanger et Marrakech), est conçu en trois dispositifs : le dispositif d'animation institutionnelle, le dispositif financier et le dispositif de mise en œuvre et de suivi des actions. L'encadré suivant présente le détail de cette architecture institutionnelle.

Encadré 2 : Montage institutionnel du PLCP

Montage institutionnel du PLCP⁴

Le dispositif d'animation institutionnelle. Au niveau local, le suivi et l'animation institutionnelle du programme reposent sur deux types de structures : un comité d'orientation et de suivi d'une part, des comités de pilotage communaux d'autre part. Cette organisation est complétée par la mise en place d'actions de sensibilisation et d'information.

Le comité d'orientation et de suivi (COS), présidé par le Wali ou gouverneur rassemble des représentants des autorités locales, des élus, des services extérieurs de l'Etat, du secteur privé et de la société civile. Le COS a pour principale fonction de faciliter la mise en œuvre des activités. Il est chargé de la définition du Programme, ainsi que de l'analyse des résultats des projets et des partenariats engagés pour dégager des orientations générales.

Les comités de pilotage communaux (CPC), présidés par les présidents de conseils municipaux, sont composés d'élus, de représentants d'associations actives sur le territoire de la commune et de professionnels des services techniques municipaux. Les CPC ont vocation à opérationnaliser les orientations du programme. Ils constituent un espace de négociation et d'élaboration de projets et de partenariats, et sont chargés du suivi des actions engagées.

Sensibilisation, information et communication. Composantes clés des activités du programme. La sensibilisation des acteurs, ainsi que l'information et la communication sur les initiatives locales et les actions engagées, sont organisées à l'aide de deux outils : un bulletin de liaison, une série de fiches-projets.

Dispositif financier. Un fonds d'intervention de 300 000 \$, soit environ 2,8 millions de dirhams, est mis en place pour soutenir l'action au niveau local. Le fonds permet d'appuyer l'initiative locale à deux phases distinctes du cycle d'un projet : (a) en amont lors de la préparation et de l'établissement des projets et, (b) pour le cofinancement des activités programmées.

L'accompagnement en amont des projets. Le fonds financier peut être mobilisé pour trois types de travaux : (a) la réalisation d'études de faisabilité de projets concrets ou d'actions transversales; (b) l'appui à la structuration de réseaux d'acteurs, notamment associatifs, dans la perspective de la définition et du montage d'actions concertées ; et, (c) des actions spécifiques de formation des acteurs sociaux et institutionnels locaux.

Le cofinancement de projets. Le fonds peut être utilisé pour contribuer au financement d'appoint d'actions précisément identifiées, en accompagnement du financement d'autres partenaires de l'opération.

Les règles de décaissement. Bien qu'il soit prévu que les dépenses à engager dans le cadre de ce fonds financier soient co-ordonnées par le coordinateur local du programme (sur délégation du coordinateur national) et le président de la communauté territoriale, dans les faits, elles sont ordonnées avec la co-signature des coordonnateurs national et local.

Dispositif de mise en œuvre et de suivi des actions. La responsabilité de l'appui au montage et du suivi des projets et des partenariats développés dans le cadre du programme appartient au coordinateur local, sous l'autorité du COS et des CPC. La responsabilité de la mise en œuvre et de la réalisation des projets appartient aux partenaires mobilisés dans le cadre de ceux-ci.

L'ensemble des expériences conduites par les différents projets de développement participatifs est à l'origine des modifications législatives et réglementaires de ces dernières années qui ont permis de définir le cadre de la décentralisation et de mettre en place les instruments du partenariat Etat-secteur associatif.

⁴ D'après le document de la Banque mondiale « Etude sur le partenariat Etat – ONG – Communes, Août 2003 ».

1.1.2 L'environnement juridique

Les évolutions de l'environnement juridique et institutionnel, nombreuses au cours de ces dernières années, ont toutes été orientées vers la mise en place des outils nécessaires à l'émergence d'une démocratie participative au niveau local.

Les principales modifications législatives et réglementaires ont concerné les textes régissant la décentralisation et ceux organisant le partenariat entre les acteurs publics et les ONG.

1.1.2.1 La décentralisation : un cadre juridique achevé

Deux textes importants sont venus modifier le cadre institutionnel dans lequel évoluent les collectivités locales : la nouvelle charte communale et la nouvelle législation sur les assemblées provinciales et préfectorales. Les réformes introduites par ces deux textes visent au renforcement de la démocratie locale et à l'autonomisation des collectivités. Ces textes redéfinissent les rôles respectifs des différentes collectivités ainsi que ceux de l'autorité de tutelle. Cette meilleure définition des compétences, ainsi que la prise en compte, par les textes, des principes de subsidiarité, de participation, de partenariat et de coopération, renforce les prérogatives des collectivités locales et confirme l'orientation vers un rôle renforcé de celles-ci en matière de développement.

La charte communale

La nouvelle charte communale confère aux conseils communaux un rôle central en matière de développement. Le texte place le conseil en position de cheville ouvrière du développement, en lui confiant outre les prérogatives directement liées au développement économique et social, le développement de la participation des citoyens et l'initiative des partenariats avec les acteurs institutionnels. Les compétences propres du conseil communal sont très étendues ; ainsi il lui appartient de : « (a) voter le plan de développement économique et social de la commune ; (b) fixer le programme d'équipement de sa commune (dans la limite des moyens propres de la commune et de ceux mis à sa disposition) ; et, (c) de proposer les actions à entreprendre en association ou en partenariat avec l'administration, les autres collectivités locales ou les organismes publics ». Le conseil communal dispose d'un réel pouvoir d'initiative en matière de développement économique et social, de coopération et de partenariat ; le texte prévoyant que le conseil « décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social, et arrête les conditions de réalisation des actions que la commune exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux ».

Le rôle d'acteur central du développement local est confirmé par l'étendue du champ des prérogatives des conseils communaux. A la lecture de l'ensemble des compétences propres des conseils, il est possible de dire que pour l'ensemble des domaines, soit le conseil dispose d'un pouvoir de décision, soit il dispose d'un pouvoir consultatif.

Ce principe est d'ailleurs confirmé par l'article 44 du texte qui précise que le conseil « est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou tout autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune, (et qu'il) donne obligatoirement son avis sur tout projet dont la réalisation est susceptible d'entraîner des charges pour la collectivité ou de porter atteinte à son environnement ».

Les législations sur les Provinces et Préfectures et les régions

Les compétences des assemblées provinciales et préfectorales sont nettement moins étendues que celles des conseils communaux. La règle qui semble gouverner la répartition des compétences est celle de la subsidiarité : le niveau provincial ou préfectoral prend en charge les missions ne pouvant être prises en charge à un niveau inférieur.

En revanche, la capacité d'initiative en matière de participation des citoyens ou des associations à la gestion de la chose publique des assemblées provinciales et préfectorales est élevée bien qu'évoquée de manière incidente dans le texte. Ainsi, l'article 35 qui énumère les attributions du conseil déclare qu'il « *engage toutes les actions de solidarité sociale et participe à toute œuvre à caractère humanitaire* ».

Il ajoute que le conseil « *décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social et arrête les conditions de réalisation des actions que la préfecture ou la province exécutera en collaboration ou en partenariat, avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.* »

Etant antérieure à ces réformes, la législation sur la région est moins explicite sur la question. Mais l'autonomie déjà conférée à cette collectivité locale lui suffit largement pour conclure les conventions rentrant dans son objet. De plus, certaines de ses attributions ouvrent explicitement la voie à la participation, notamment au moyen de :

- « *l'adoption des mesures nécessaires à la promotion des activités socioculturelles (art 7, 9) ;*
- *l'engagement des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif (art 7, 13°) ;*
- *l'adoption de toutes mesures tendant à la protection de l'environnement (art 7, 10), au développement de la formation professionnelle (art 7) et du sport (art 9) ».*

1.1.2.2 Le partenariat : des instruments adéquats

Le partenariat symbolise l'idée de la participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. Nous avons vu qu'il s'était imposé dans les années quatre-vingt-dix, en étant au départ conçu comme un mécanisme de partage des coûts. Il a ces dernières années beaucoup évolué. Les associations ont ainsi vu évoluer, parallèlement, leur liberté d'action en matière patrimoniale et les obligations en terme de transparence. Dans le même temps, des mécanismes de financements spécifiques ont été mis en place pour faciliter les partenariats entre acteurs publics et associations.

Aménagement de la législation sur les associations

Durant plusieurs années, les restrictions faites aux associations en matière de ressources et patrimoine ont été évoquées comme l'un des principaux freins au développement des partenariats. Depuis la réforme de la loi réglementant le droit d'association, en 2002, les associations sont admises à recevoir des ressources diversifiées, ce qui renforce singulièrement le champ des activités socio-économiques qu'elles peuvent investir.

La capacité des associations a été largement étendue : d'une part, les membres peuvent apporter des contributions, sans limite tant au titre des droits d'adhésion que des cotisations annuelles ; d'autre part, le secteur privé est admis à leur fournir son aide, sans restriction (les contributions peuvent provenir de toute « *partie étrangère* » ou « *d'organisations internationales* », ce qui ouvre la voie à tous les bailleurs de fonds privés ou publics).

Au niveau de son patrimoine l'association est désormais admise à acquérir, posséder et administrer les biens immeubles nécessaires à la réalisation de ses objectifs et non plus, seulement « *les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose* ». Combinée avec la liberté de contribution des membres et des tiers, cette règle lui permet de bénéficier de donations et de legs de biens meubles ou immeubles.

La récente réforme législative a aussi visé à renforcer sinon le contrôle, du moins la transparence des finances des associations. Ainsi, les associations qui reçoivent périodiquement des subventions d'un montant supérieur à 10 000 DH, d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'une société dont le capital est détenu en totalité ou en partie par l'Etat sont tenues de « *fournir leurs comptes aux organismes qui leur accordent lesdites subventions.* »

Mise en place d'instruments de financement du partenariat

Pour promouvoir les partenariats dirigés vers les secteurs prioritaires de l'action Gouvernementale (en particulier, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'assistance aux femmes et aux enfants en situation précaire, l'alphabétisation des adultes, l'éducation non formelle, les activités génératrices de revenus, la jeunesse, le sport, l'insertion professionnelle des jeunes et le développement des infrastructures et des services sociaux de base) une amélioration du cadre juridique et une simplification des procédures a été opérée par une circulaire du premier ministre. Les objectifs affichés par ce document sont de :

- Mettre en place un nouveau cadre de partenariat plus souple et conforme aux principes de bonne gouvernance ;
- Améliorer la coordination et le contrôle, à travers un cadre conventionnel gouverné par une logique de résultats.
- Promouvoir la territorialité des partenariats au titre du processus de consolidation de la déconcentration et de décentralisation.

De manière concrète, le texte organise l'inscription du partenariat dans un cadre conventionnel, en conditionnant l'ensemble des subventions de plus de 50000 dirhams à la signature d'accords stipulant les engagements des deux parties ainsi que les modalités précises de réalisation des opérations conjointes. Le texte harmonise ensuite les procédures d'octroi des subventions publiques en prévoyant des procédures d'éligibilité des projets associatifs aux contributions financières publiques. En créant des comités d'éligibilité et en précisant que les décisions de ces derniers doivent être prises sur la base de critères garantissant la transparence, l'objectivité et le bénéfice direct aux populations cibles, le texte lève l'opacité qui a pu régner jusque là sur les procédures d'octroi de subvention.

De plus la circulaire appuie la bonne gouvernance au sein du secteur associatif en prévoyant que les conventions ne soient conclues qu'avec les seules Associations qui s'astreignent à l'application rigoureuse de la législation et la réglementation en vigueur,

et au respect de leur statuts, notamment en matière, de correspondance de l'activité projetée avec l'objet statutaire, de tenue régulière des réunions de leurs organes statutaires délibérants et de respect des règles de fonctionnement démocratique de leurs instances.

Le dernier apport important du texte concerne les procédures d'engagement et de paiement des contributions. En vue de promouvoir les partenariats, de renforcer le rôle et les capacités du mouvement associatif et d'améliorer la transparence, la circulaire introduit un allègement des procédures d'accès aux ressources publiques et la clarification du contrôle financier.

Globalement, il est possible d'affirmer qu'aujourd'hui, en terme institutionnel et juridique que l'environnement est propice à la mise en place de processus participatifs. Reste néanmoins posée la question de la mise en œuvre au niveau local.

1.2 La mise en œuvre au niveau local

La réussite d'un programme dépend de son ancrage institutionnel, de son environnement mais surtout des modalités de mise en œuvre au niveau local. Celles –ci sont conditionnées par trois principaux facteurs : les parties prenantes au programme, les dynamiques locales et les modes de mise en œuvre.

1.2.1 Les parties prenantes

Les principales parties prenantes aux processus participatifs devant être conduits dans le cadre de la mise en œuvre de l'INDH sont les services de l'Etat, les collectivités locales et les ONG. L'ensemble de ces intervenants ou acteurs présentent aujourd'hui des déficits en termes de capacités de mise en œuvre des processus qui font peser un risque sur le respect des diverses procédures d'intervention.

1.2.1.1 Les principaux acteurs locaux

Si l'on fait abstraction des individus et du secteur privé, qui bien qu'intervenant dans les processus participatifs n'en sont pas des animateurs, trois acteurs locaux principaux doivent être étudiés : les services de l'Etat, les collectivités locales et les ONG.

Les services de l'Etat

Les différents ministères, disposent de services extérieurs au niveau de la région, de la province ou parfois de la commune. Cette présence se double souvent de services techniques opérationnels : c'est le cas pour l'agriculture, la santé publique, l'habitat, etc.... Mais, de manière générale, la déconcentration administrative ne recouvre pas un véritable transfert de pouvoirs de l'administration centrale aux services extérieurs ; le rôle des services extérieurs demeure largement un rôle d'exécution. La programmation des ministères au plan local souffre d'une insuffisance de concertation systématique (au niveau local), mais en outre, à supposer que cet effort soit fait par les services de l'Etat dans une province donnée, rien ne garantit que les arbitrages budgétaires effectués par leurs administrations centrales respectives préservera cette recherche de cohérence. Cette réalité fait qu'aujourd'hui, la conjugaison des logiques sectorielles centralisées, et de l'absence d'espaces de planification et de concertation au niveau local, conduit à l'absence de discussion programmatique réelle entre les services agissant dans la même province.

En accompagnement des processus de décentralisation il apparaît que seule une réelle déconcentration, c'est à dire la dévolution de responsabilités de l'administration centrale vers les services extérieurs des administrations de l'Etat, non seulement dans l'exécution, mais aussi et surtout dans la programmation des investissements et actions, permettra de répondre aux besoins exprimés par les populations dans le cadre de l'INDH.

Le manque de capacités de planification et de programmation existant aujourd'hui au niveau des services extérieurs des différents ministères techniques et à considérer avec beaucoup d'attention. En effet, les méthodologies d'intervention proposées, pour le rural et pour l'urbain, donnent au niveau provincial un rôle important en terme de consolidation des différentes programmations locales. Il est probable que si aucune mesure n'est prise pour garantir le respect des programmations locales, les mêmes biais que ceux décrits ci-dessus ne se retrouvent : pour que les ILDH gardent leur cohérence, il est nécessaire qu'aucun arbitrage ne soit conduit au niveau provincial sans accord des comités locaux (en particulier en zone rurale).

Sans l'adoption de cette règle, les équilibres qui se seront dégagés des planifications stratégiques pourraient être remis en cause altérant la portée du travail conduit au niveau local.

Les collectivités locales

Les communes sont les collectivités locales les plus concernées par le développement du fait de leurs compétences étendues en la matière (cf. partie sur la décentralisation). Toutefois plusieurs limites viennent entraver l'exercice de ces prérogatives par les communes.

Les premières entraves aux prérogatives reconnues au niveau communal sont liées à leur environnement institutionnel et sont de deux ordres : (a) celles liées à la tutelle qu'exerce l'autorité administrative (Ministère de l'intérieur), qui viennent restreindre de fait le champ des prérogatives des conseils communaux ; et, (b) celles liées à la limitation des prérogatives des présidents de conseils communaux par le maintien de nombreuses attributions dans la sphère de compétences de l'autorité administrative locale⁵.

Cette limitation aux prérogatives des communes est aggravée par le manque de capacité, notamment en matière de planification.

⁵ A ces restrictions prévues par les textes s'ajoute une limitation de fait à l'exercice par les communes de leurs compétences : leurs faibles moyens, tant humains que financiers. La question centrale du rôle pouvant être joué par les collectivités au sein de partenariats pour le développement reste l'appréciation de leur capacité de financement réelle. Les collectivités locales ne sont pas dotées d'un pouvoir autonome de création d'impôts ; elles ne peuvent que fixer le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception de diverses taxes, redevances et autres droits. L'insuffisance des ressources qui leur sont allouées (essentiellement la part de la TVA à laquelle il faut ajouter pour les municipalités la patente et les impôts urbains) est aggravée par les charges importantes de fonctionnement. Pour illustrer les besoins de financement des collectivités locales, rappelons que (selon une étude conduite en 2002) leurs programmes d'équipements prioritaires requièrent la mobilisation de 110,16 milliards de Dirhams. Dans le même temps, leur capacité d'autofinancement est évaluée au mieux à 33,35 milliards de Dirhams, soit un écart de 76,81 milliards de Dh.

Une étude conduite en 2002 pour le compte de l'Agence Américaine de Développement International sur le thème « Planification stratégique participative et budgétisation pluriannuelle des investissements » fait ressortir les difficultés des collectivités locales à établir des programmes de développement, qui sont un préalable à la mise en place de partenariats pérennes.

Le premier constat fait par cette étude, sur la base de l'analyse de plans de développement économique et social, est que les collectivités sont aujourd'hui difficilement capables d'avoir une vision de leur avenir permettant de faire émerger des projets fédérateurs.

Plusieurs raisons globales ont été avancées pour expliquer cet état de fait :

- L'absence de critères d'identification de projets régionaux, empêche l'émergence de projet pouvant avoir des retombées à l'échelle de la collectivité et conduit à ce que les investissements soient le plus souvent répartis de manière équitable entre les différentes collectivités d'un niveau inférieur (le budget régional ou provincial est ainsi partagé entre les différentes communes).
- L'absence d'approche horizontale du développement, qui fait que chaque secteur (route, eau, santé) est réfléchi de manière séparée, interdisant la vision d'ensemble.

La méthodologie d'intervention de l'INDH en milieu rural prévoit un renforcement des capacités des acteurs locaux, au fur et à mesure de l'avancée du processus de mise en œuvre. Outre le fait que l'on puisse déplorer que les mêmes actions n'aient pas été prévues en milieu urbain et péri urbain, l'organisation de l'appui risque de poser un problème. Si les formations sont dispensées au fur et à mesure des besoins, on peut craindre que ne survienne un décalage entre leur réalisation et le moment où les compétences devront être acquises par les acteurs locaux.

Le risque principal en cas de déficit de capacités des élus est celui de la captation du processus par l'administration. En effet, il est prévu dans les structures opérationnelles communales une forte représentation de l'administration, dont les agents ont pour la plupart une meilleure maîtrise des processus nécessitant la maîtrise de concepts abstraits (stratégie, planification) ou de compétence technique. Cette déviation viendrait mettre à mal une logique d'intervention qui revendique comme principes fondateurs la décentralisation et la participation.

Les ONG

Les associations sont aujourd'hui des acteurs importants du développement au Maroc. Durant ces dernières années, elles se sont imposées comme des fournisseurs importants de services en direction des populations en situation précaires ou d'exclusion.

Agissant comme relais de l'action des services de l'Etat ou investissant des domaines dans lesquels l'action publique est absente ou insuffisante, elles sont devenues des partenaires importants auxquels la majorité des programmes et des projets font appel. Cet essor du mouvement associatif et son importance nouvelle cache des situations très disparates.

Quelques études et travaux réalisés au cours des deux dernières années permettent de mieux évaluer le fonctionnement et l'apport des associations dans le développement humain.

Les principaux enseignements de ces travaux sont que :

- a. les associations restent un phénomène majoritairement citoyen, les animateurs des mouvements associatifs se recrutant pour la plupart en milieu urbain, dans la classe moyenne supérieure. Ce constat est aussi valable pour les associations travaillant en milieu rural, dont les dirigeants sont souvent citoyens.
- b. Les associations souffrent d'un manque de professionnalisme de leurs dirigeants et ne disposent pas du personnel permanent qualifié à même d'assurer une gestion performante. En matière de développement cela se traduit par le peu de rigueur dans l'identification des besoins des populations et le pilotage de projets.
- c. Les performances des associations les plus efficaces sont tributaires de l'aide financière internationale, les rendant ainsi dépendantes de ce mode de financement ; cette dépendance induit une inflexion de la programmation vers des activités susceptibles d'être financées au détriment de ce qui peut apparaître comme prioritaire au niveau local. En fait, les actions des associations, en particulier des associations de développement, sont en réalité plus réfléchies en fonction des offres de financement que de la réalité de la demande sociale

Les évaluations ne soulignent pas que des insuffisances dans le fonctionnement des associations. Ainsi, il apparaît que :

- a. Le fonctionnement des associations se fait dans un respect relativement élevé des règles. Ce respect des règles démocratiques est relativement étonnant au regard de l'idée communément admise selon laquelle les associations souffrent d'un manque de gouvernance. Un bémol doit toutefois être apporté à ce constat : les associations créées par les services de l'Etat (et en particulier les AUEA) font exception et continuent à fonctionner sans respect des règles.
- b. Alors que pendant longtemps, l'absence de coordination du mouvement associatif a empêché le secteur de se doter d'une réelle capacité de négociation, on assiste ces dernières années à une montée en puissance des liens entre associations, sous forme de réseaux, d'échanges et de parrainage. Dans plusieurs régions, des associations relativement anciennes, et qui ont su gérer leur développement, essaient en appuyant matériellement et techniquement l'activité de structures nouvellement créées.

1.2.1.2 Le rôle des parties prenantes

L'analyse du rôle des parties prenantes peut se faire selon plusieurs critères. Le premier est celui du rôle de ces acteurs dans les différentes étapes de mise en œuvre des projets. Identifier le degré d'implication de chacun des acteurs permet de connaître son degré de connaissance et de pratique des techniques nécessaires à chacune des étapes du processus de gestion des projets. L'intérêt de cet exercice est de pouvoir anticiper les défaillances prévisibles si le montage confère à un acteur une responsabilité qu'il n'a pas l'habitude d'exercer.

Le tableau suivant présente une évaluation du degré d'implication des différents acteurs au travers des étapes des projets de développement participatifs conduits au Maroc. Les appréciations portées dans ce tableau sont forcément subjectives et quelques peu imprécises mais donnent une idée assez claire de l'expérience de chacune des parties prenantes.

Tableau 4 : Rôle des acteurs au différentes étapes des projets

	<i>Formulation des projets</i>			<i>Mise en œuvre des projets</i>		<i>Suivi et évaluation</i>
	<i>Etablissement des priorités</i>	<i>Planification</i>	<i>Choix des actions publiques</i>	<i>Allocation des ressources</i>	<i>Programmation</i>	<i>Participation au SE</i>
<i>Administrations</i>	Maîtrise du processus	Forte implication	Maîtrise du processus	Forte implication	Maîtrise du processus	Faible implication
<i>Organisations communautaires de base</i>	Très faible implication	Faible implication	Faible implication	Implication moyenne	Forte implication	Faible implication
<i>Société civile</i>	Très faible implication	Très faible implication	Très faible implication	Faible implication	Très faible implication	Faible implication
<i>Secteur privé</i>	Très faible implication	Très faible implication	Très faible implication	Très faible implication	Très faible implication	Très faible implication
<i>Bailleurs</i>	Forte implication	Forte implication	Forte implication	Contrôle	Contrôle	Faible contrôle
<i>Collectivités locales</i>	Implication moyenne	Faible implication	Faible implications	Implication moyenne	Implication moyenne	Faible implication

Il apparaît à la lecture de ce tableau, qu'à l'exception des administrations et des bailleurs, aucune des parties prenantes ne dispose d'une expérience englobant l'ensemble des étapes de la gestion de programme de développement.

Paradoxalement, il apparaît que les organisations communautaires de base ont plus souvent été impliquées dans les processus de gestion de programme de développement participatif que les collectivités locales. Bien que cela ne signifie pas que leurs capacités soient supérieures à celles des collectivités locales, on peut affirmer que les administrations qui ont la maîtrise de ces processus auront une plus grande facilité à travailler avec ces groupes qu'avec les élus, ce qui n'est pas sans constituer un risque comme le rappelle l'encadré ci-dessous, extrait d'une étude sur le partenariat Etat-Collectivités Locales-ONG ⁶.

⁶ Etude pour la Banque mondiale sur le partenariat Etat – ONG – Communes, Août 2003.

Encadré 3 : La participation, substitut à la décentralisation

La participation, substitut de la décentralisation

L'approche participative est aujourd'hui un précepte incontournable auquel se réfèrent l'ensemble des projets de développement. La participation constitue une conditionnalité à la majorité des financements internationaux destinés au développement. Malgré son utilisation courante, ce terme « passe-partout » est mal défini et désigne communément la volonté d'intégrer l'avis des populations bénéficiaires de la dépense publique lors des processus de réalisation de cette dépense.

L'ensemble de ces arguments peut se résumer au fait que la participation doit rapprocher les administrations gérant les budgets publics des citoyens et permettre de mieux prendre en compte les particularités locales dans l'établissement des programmations. En effet si l'on s'en tient aux règles en vigueur, la complexité et l'importance des documents constituant la loi de finances conduisent à limiter sa discussion et sa vérification aux grands équilibres : impossible en effet pour le pouvoir législatif d'entrer dans les détails et de contrôler l'opportunité des dépenses inscrites au budget de l'Etat et la réalité des besoins qu'elles sont censées couvrir. Ce dispositif entraîne une désresponsabilisation de fait, l'administration ne faisant l'objet d'aucun contrôle réel sur sa programmation.

Il est donc apparu que pour répondre aux besoins exprimés par les populations, il était nécessaire de transmettre les responsabilités de l'administration centrale vers les services extérieurs des administrations de l'Etat, non seulement dans l'exécution, mais aussi et surtout dans la programmation des investissements et actions.

Sur la base de ces constats plusieurs montages institutionnels ont été élaborés pour introduire les concepts de la participation dans les différents projets et programmes de développement. Nombreux, de complexité et d'efficacité variable, les montages institutionnels actuellement adoptés pour la mise en œuvre d'approches participatives restent très nettement emprunt d'une logique verticale et se traduisent par la mise en œuvre d'une approche participative privilégiant le recours à des cadres conventionnels, liant les services déconcentrés de l'administration à des associations d'usagers ou des communautés.

Partis d'une construction théorique de la participation dans laquelle les procédures devaient permettre que l'action de l'Etat réponde aux besoins des populations, on se retrouve dans une situation où les usagers se voient proposer des « contrats d'adhésion » : loin de prendre en compte les réelles priorités des populations au niveau local, on leur fait une offre ciblée qu'elles n'ont d'autres choix que d'accepter ou de refuser sans pouvoir en discuter ni la pertinence, ni les modes de réalisation. A la lumière de la pratique il s'est avéré que la construction théorique souffrait d'un pêché originel : la participation ne permettait pas, à elle seule, de créer des contrepois locaux à même d'influer sur le fonctionnement des services de l'Etat. Elle a permis de créer l'illusion d'une « démocratie locale » en mettant en place des mécanismes qui viennent se substituer à des solutions institutionnelles telles que la fourniture d'un appui tangible à la réalisation des plans de développement économique et social des collectivités locales ou la conclusion de contrats de plan entre l'Etat et les collectivités locales, qui constituent les véritables outils de négociation entre l'administration centrale et les pouvoirs locaux.

L'alternative à cette solution « participative » aurait en effet pu être une accélération du processus de décentralisation, ce mouvement permettant de recueillir l'ensemble des avantages attachés à la participation et celui, non négligeable, de conduire les interventions dans le cadre d'institutions élues et pérennes. La décentralisation aurait aussi permis de réaliser ce qui est l'un des objectifs de la Stratégie 2020 de Développement Rural : l'intégration territoriale des financements publics.

Elle aurait toutefois nécessité la réalisation de transfert de compétences à laquelle s'opposent la plupart des ministères techniques ; mais plus encore, elle aurait diminué les budgets en transférant une partie des recettes fiscales aux collectivités locales. Les diverses réticences ont conduit à l'adoption d'une « côte mal taillée », une démarche qui dans les faits ne constitue qu'un palliatif à la lenteur de la décentralisation et ne permet absolument pas d'assurer la transparence nécessaire à la réalisation d'une véritable participation citoyenne.

La seconde analyse du rôle des parties prenantes est prospective. Elle concerne l'importance que celles-ci doivent avoir dans le futur processus de mise en œuvre de l'INDH. Celle-ci peut être mise en perspective avec les responsabilités traditionnellement assumées par les acteurs et permettre ainsi d'identifier les facteurs de risques. Il est possible de coupler l'importance de ces parties prenantes avec leur

influence. Prendre en compte l'influence des différents acteurs présente l'avantage de pouvoir prévenir en amont les problèmes de représentation d'acteurs importants mais sans influence.

Tableau 5 : Analyse du rôle des parties prenantes

Influence des parties prenantes	Importance des parties prenantes		
	<i>Faible ou inexistante</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Significative</i>
<i>Faible ou inexistante</i>		Secteur privé	Pauvres et population vulnérable
<i>Moyenne</i>		Grandes ONG nationales	Organisations communautaires de base ONG provinciales
<i>Significative</i>	Leaders traditionnels	Bailleurs	Agents locaux de l'administration Autorité locale Administration Conseils communaux

Plusieurs informations importantes peuvent être déduites de la lecture de ce tableau :

- Les leaders et les notables traditionnels qui n'ont pas d'importance significative dans le processus de mise en œuvre de l'INDH conservent une capacité d'influence importante qu'il convient de prendre en compte pour éviter une mainmise de ces acteurs, en particulier en milieu rural ; Le secteur privé, qui pourrait avoir une importance relative en particulier en milieu urbain (au regard notamment des apports qu'il a pu avoir dans des projets comme le RESAC), n'a qu'une influence faible sur les processus ; il conviendrait peut-être de renforcer celle-ci ;
- Les pauvres et les populations vulnérables, qui revêtent une importance particulière dans l'INDH, n'ont qu'une capacité d'influence limitée ; leur représentativité doit faire l'objet d'une attention particulière lors de la mise en œuvre, et être assurée par des mécanismes spécifiques.

Ces enseignements recourent ceux tirés de l'analyse des dynamiques locales.

1.2.2 Les dynamiques locales

Les dynamiques locales jouent un rôle important dans la manière dont évoluent les processus de gouvernance participative. L'analyse de l'expérience des projets participatifs au Maroc nous permet de dresser une esquisse de ces dynamiques au niveau local.

1.2.2.1 L'impact des dynamiques locales sur les processus participatifs

Deux paramètres influent sur la manière dont s'organisent les processus participatifs à l'échelle locale : le mode de gouvernance et le caractère du processus décisionnel. Concernant les modes de gouvernance deux cas sont à considérer : les structures verticales hiérarchiques (top down) et les modes participatifs dont les expérimentations sont aujourd'hui relativement nombreuses. Les processus décisionnels sont rarement délibératifs et dans la plupart des cas, ils reposent sur la recherche par les groupes d'intérêts, de la maximisation de leurs avantages à travers un processus de pression-négociation, on peut alors parler de processus agonistiques.

Le tableau suivant présente les situations obtenues en croisant ces deux dimensions et donne des exemples de dynamiques prises dans les différents types de projets mis en œuvre ces dernières années. On peut voir dans ce tableau que l'ensemble des configurations possibles se retrouve dans les expériences de terrain.

Tableau 6 : Les dynamiques locales et les processus participatifs

		<i>Processus décisionnels</i>	
		<i>Agonistique</i>	<i>Délibératif</i>
<i>Structure de gouvernance</i>	<i>Verticale</i>	Politique de groupes d'intérêts (Ex : Périmètre de mise en valeur en bour)	Résolution des problèmes par les élites et les experts (Ex : Projet d'aménagement de bassins versant ; Projet MEDA)
	<i>Participative</i>	Leaderships locaux traditionnels (Ex : Projet de développement fondés sur l'approche communautaire et les plans de développement de douars)	Diffusion de pouvoir et gouvernance participative (Ex : programme de lutte contre la pauvreté en milieu urbain)

Le seul projet participatif où les processus décisionnels ont été relativement délibératifs est le PLCP conduit par le PNUD et le ministère de l'emploi en milieu urbain. Malheureusement ce projet reste difficilement reproductible, le délai nécessaire à la mise en place de processus fondés sur la consultation des différents acteurs locaux et à la prise de décision selon des règles démocratiques acceptées par tous est relativement long.

En moyenne, les premières décisions relatives au financement de projets ont été prises neuf mois après l'installation des structures de décision au niveau local. Les autres formes de dynamiques locales ont pour la plupart abouti à la captation des processus : soit par les leaders locaux dans les projets communautaires, soit par les technocrates dans les projets de conservation des ressources naturelles.

Cette analyse souligne la nécessité de promouvoir des approches ascendantes mais surtout de mettre en place des règles du jeu claires, transparentes et accompagnées de processus de prises de décision permettant de se soustraire à deux biais majeurs : l'absence de mécanisme de concertation et, à l'inverse, l'obligation de consensus.

Cet enseignement est primordial pour la mise en œuvre de l'INDH.

1.2.2.2 Les dynamiques locales et la représentativité

Les dynamiques locales influent sur les processus participatifs et ont de plus un impact sur les mécanismes de représentativité mis en place.

Cette dynamique peut être appréciée en analysant comment varient les degrés de contre-pouvoir et les structures de gouvernance.

Tableau 7: Les dynamiques locales et représentativité

		<i>Degré de contre-pouvoir</i>	
		<i>Faible</i>	<i>Fort</i>
<i>Structure de gouvernance</i>	<i>Verticale</i>	Mainmise sur les sous-systèmes de gouvernement (Ex : processus traditionnels de création de leadership)	Pluralisme et divergence d'intérêts (Ex : Projet de conservation de la biodiversité)
	<i>Participative</i>	Cooptation et simulation de la participation (PDPEO, projet de PMH)	Diffusion de pouvoir et gouvernance participative (Ex : Province d'Al Haouz, PLCP)

L'analyse des dynamiques selon ce canevas permet de mettre en avant un biais important des approches participatives et partenariales, celui de la captation des formes de représentations nouvelles par les leaders traditionnels. Dans de nombreux projets ayant adopté une démarche participative, les notabilités traditionnelles se sont adaptées en cooptant certains des représentants issus des nouveaux processus de création de leadership, en particulier le mouvement associatif et coopératif, et la participation se réduit, à l'arrivée, à un simple exercice formel.

Les mécanismes de participation sont souvent mis en œuvre pour assurer une représentation alternative en partant du point de vue que les systèmes de représentation politique classiques ne permettraient pas de remplir pleinement ce rôle.

Une nouvelle représentation, « sociologique », permettrait, elle, d'inclure au débat l'ensemble des groupes sociaux ou des catégories de populations ?

Cela pose la question de la place des populations les plus faibles et les plus démunies socialement qui ont tendance à fuir les structures de participation.

Plusieurs solutions ont été testées, malheureusement pas au Maroc, pour inventer des procédures d'inclusion de ces groupes : les tirages au sort de jury citoyens ou encore la mise en place de quotas pour favoriser la représentation des groupes les plus défavorisés. Aucune de ces solutions ne permet aujourd'hui d'apporter une réponse satisfaisante : la présence physique des citoyens appartenant aux groupes les plus démunis dans les enceintes de discussions ne garantit pas leur prise de parole ou le fait qu'ils soient entendus.

En fait, il apparaît que les mécanismes de représentativité « classiques », fondés sur des instances élues sont ceux qui assurent le mieux l'inclusion, à la condition de mettre en place de réels mécanismes de responsabilisation et éventuellement des contre-pouvoirs. On peut tirer un enseignement fort de cette réalité pour la mise en œuvre de l'INDH : les associations doivent être incluses dans le processus - plus comme un facteur de mise en responsabilité des élus et de renforcement des contre-pouvoirs - que comme des instruments de représentations des groupes les plus démunis.

Le dernier point important, conditionnant la réussite de l'implémentation au niveau local du programme est celui du choix du mode de mise en œuvre.

1.2.3 Les modes de mise en œuvre

L'analyse de l'efficacité des différents montages institutionnels, en particulier celle des difficultés apparues lors de l'intégration des projets aux structures administratives, amène à se poser la question du choix du mode de mise en œuvre. Cette question se structure en une comparaison entre le choix d'un opérateur public (régie) ou d'un opérateur privé (entreprise).

La régie.

L'exécution des travaux en régie facilite l'implication de la population dans la réalisation d'une action et assure ainsi, un plus haut niveau d'appropriation de l'ouvrage et de maîtrise des technologies utilisées par les bénéficiaires. Ces critères sont toujours importants dans le cas des infrastructures collectives, dont les populations doivent assurer le futur fonctionnement et l'entretien d'une manière autonome.

Le second avantage de la régie, et certainement le plus important dans la perspective de la mise en œuvre de l'INDH, consiste en la distribution de revenus importants sous forme de salaires. La rémunération de la main d'œuvre est plus importante lors de travaux en régie, et de plus, l'intégralité des ouvriers est recrutée dans la zone d'action du projet (aucune disposition contractuelle ne peut réellement contraindre une entreprise à recruter exclusivement dans la zone). Cette offre de travail, réservée aux habitants de la zone, permet d'atténuer les phénomènes d'exode temporaire que connaissent en particulier les espaces ruraux marginaux. La possibilité de trouver un travail rémunéré offrira aux nombreux hommes en âge de travailler, qui quittent leurs foyers pour des durées de plusieurs mois, la possibilité de rester chez eux tant que dureront les chantiers.

Néanmoins, l'exécution en régie peut causer des problèmes à d'autres niveaux, à savoir : les technologies utilisées et les standards de qualité appliqués doivent être moins exigeants ; les durées de réalisation doivent être orientées vers les capacités des populations et sont donc parfois plus longues ; et l'utilisation de la régie limite la compétition locale et l'émergence des petites entreprises locales, mieux à même de créer de l'emploi sur le long terme.

La charge de travail pour les ressources humaines limitées d'un projet, peut être allégée en allant encore un pas plus loin vers une approche de «réalisation en partenariat».

Avec cette formule, la population même devient le maître d'œuvre, et l'administration joue «seulement» le rôle d'un conseiller technique et de pourvoyeur de certains éléments qui ne sont pas à la portée des populations. Evidemment, cette approche est limitée à des mesures ayant un modeste niveau de technicité.

Néanmoins, il est probable qu'une grande partie des mesures à exécuter dans le cadre de l'INDH tombent dans cette catégorie.

La réalisation à l'entreprise

Pour l'exécution à l'entreprise, l'un des problèmes les plus fréquemment cités est celui de l'intégration des contributions des populations. La communication entre les deux côtés est souvent difficile, et le travail d'une entreprise suit une logique commerciale qui est fréquemment très différente de la logique des bénéficiaires (surtout en zone rurale).

En conséquence, les entreprises se trouvent souvent obligées de prendre elles-mêmes en charge la contribution de la population pour éviter des problèmes avec leurs clients en termes de qualité ou respect des délais.

Néanmoins, l'exécution à l'entreprise reste une option naturelle dans le cas de projets complexes requérant un niveau élevé de technologie ou de savoir faire. Dans ce cas, la contribution des bénéficiaires doit se réaliser de préférence à travers des paiements en espèce, une option fréquemment rejetée par des populations rurales à cause de leur pauvreté.⁷

Le tableau suivant résume certaines caractéristiques des différentes possibilités de réalisation des actions du projet. Il présente en même temps un ensemble de critères pour le choix au cas par cas de la modalité appropriée.

Tableau 8 : Caractéristiques des différents modes de réalisation des actions

	Réalisation à l'entreprise	Réalisation en régie	Réalisation en partenariat
Potentiel de mobilisation des bénéficiaires	Bas	Moyen	Elevé
Bénéfices secondaires pour la population (salaires)	Bas	Elevé	Nul
Durabilité	Bas	Moyen	Elevé
Rapidité et garantie de l'exécution	Elevé	Moyen	Bas
Niveau de technicité gérable	Elevé	Moyen	Bas

A ce jour, et malgré les avantages reconnus par l'ensemble des opérateurs, la régie reste toujours marginale en tant que mode d'intervention. Bien que cela puisse être justifié par la volonté d'appuyer l'émergence d'opérateurs économiques locaux, voir par le fait de faciliter le contrôle financier, cet abandon prive les opérateurs de projet d'un mode de mise en œuvre mobilisateur et ayant des impacts directs sur les revenus des plus pauvres.

7. Ce n'est pas un problème insurmontable. On constate souvent que la volonté des populations de contribuer financièrement est plutôt une question de priorité que de disponibilité absolue des moyens. En plus, si un projet applique différentes modalités en même temps, comme par exemple le paiement de primes ou de salaires aux individus en parallèle à l'exécution de projet collectifs, la communauté peut directement collecter une partie des ces paiements aux individus comme contribution à une autre mesure exécutée à l'entreprise.

2 Recommandations pour la mise en œuvre de l'INDH

La réussite de l'INDH reste conditionnée par la maîtrise d'un certain nombre de processus. Ces processus ont été conçus en s'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience en matière de développement local participatif au Maroc et de l'expérience internationale. Cependant, il est bon de rappeler ici les principaux risques auxquels pourrait être confrontée l'INDH et de formuler des recommandations qui permettraient d'y faire face.

2.1.1 Les étapes de la gestion du programme

Le premier type de risques pour la mise en œuvre de l'INDH est lié à la mise en œuvre d'approches participatives. Pour faciliter la présentation de ces risques, nous les exposerons en les regroupant selon les étapes de la gestion du processus durant laquelle ils sont susceptibles d'intervenir.

2.1.1.1 Analyse de la situation

L'analyse de situation est le point de départ des processus de planification. Cette phase conditionne souvent la réussite ou l'échec de la suite du processus. Deux risques principaux existent à ce stade :

- Mauvaise connaissance du milieu
- Absence d'évaluation des parties prenantes et de leur capacité.

Les projets participatifs ont souvent une incidence importante sur l'organisation des pouvoirs locaux. La maîtrise des projets de développement et la capacité, pour un acteur local, de jouer le rôle de point d'entrée pour ces projets constituent aujourd'hui un élément déterminant des rapports de pouvoirs locaux. Cette réalité ne peut être niée ni écartée lors de la mise en œuvre des processus participatifs. Les dérives peuvent toutefois être prévenues en conduisant une analyse, même succincte, des parties prenantes, de leurs objectifs propres et des implications de leur positionnement sur les actions menées au niveau local. Cette analyse est d'autant plus importante pour l'INDH que les enjeux au niveau local vont être importants et vont certainement exacerber, d'une part, les compétitions latentes qui caractérisent les relations entre élus et leaders associatifs et, d'autre part, les volontés de s'affirmer des « diplômés-chômeurs », constituant aujourd'hui une catégories d'acteurs en compétition pour les leaderships locaux.

2.1.1.2 Planification

La phase de planification constitue une charnière entre l'analyse de la situation et la programmation des actions. C'est à ce stade que sont arrêtées les orientations données à l'action au niveau du territoire. L'expérience des projets antérieurs permet d'identifier deux risques majeurs liés à cette étape :

- Formuler des plans d'actions qui ne soient qu'une compilation des besoins exprimés
- Exclure les groupes marginaux.

Les séquences de planification participative, notamment celles conduites dans le cadre de projets adoptant les principes du développement conduit par les communautés, se basent sur une élaboration de programmes d'actions fondés sur les priorités établies par les populations.

Souvent, afin de coller au plus près à la demande sociale, les programmes ainsi formulés ne constituent qu'une compilation d'actions visant à satisfaire des requêtes des populations, ce qui ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'INDH, les Initiatives Locales de Développement Humain doivent correspondre à une réelle demande sociale mais doivent être réfléchies dans le cadre d'une vision globale et coordonnée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceci implique qu'une réflexion stratégique soit conduite au niveau local pour choisir les axes d'intervention qui prennent en compte les tendances démographiques, les investissements projetés, et les synergies entre activités.

Parvenir à formuler une stratégie implique de pouvoir effectuer des choix et des arbitrages. Cette capacité est liée à l'existence de processus de prise de décision. L'analyse des expériences montre que très souvent, l'absence de mécanismes de décision a une forte incidence sur la qualité des planifications. Les processus d'élaboration de plans de développement communautaires ont ainsi souvent souffert de ce biais : la nécessité d'obtenir un consensus oriente les planifications vers les actions les moins litigieuses, en obligeant dans certains cas à délaissier des options qui auraient pu être plus efficaces.

Le second risque est celui de l'exclusion des groupes marginaux. Très souvent lors des processus participatifs, les voix qui réussissent à se faire entendre sont celles des groupes les plus influents ou les mieux organisés. En milieu rural, où ce risque est très présent, les femmes, les jeunes et les paysans sans terres sont souvent exclus des projets qui privilégient comme interlocuteurs les notables et les exploitants agricoles. Limiter ce risque d'exclusion des groupes marginaux passe par deux types d'actions :

- Apporter une attention particulière à ces groupes et à leurs besoins lors de la phase de diagnostic ;
- S'assurer de leur représentation lors des étapes de planification, et particulièrement au sein des organes de prise de décisions.

En milieu urbain les mêmes biais peuvent être constatés : Les associations ou amicales de quartiers sont exclues faute d'existence ou de capacité de se représenter. Les élus jouent généralement l'interface entre ces groupements et les autres acteurs. Ce sont surtout les associations de ville, régionales ou nationales qui accaparent le plus l'offre de projets ou d'initiatives. Si dans le rural, l'espace d'intervention est aussi, dans la plupart des cas, un espace de vie et de génération de richesse, en milieu urbain ce n'est pas toujours le cas. Un quartier marginalisé peut être un espace dortoir, un espace pour l'informel ou les deux. Les interconnexions avec les autres quartiers de la ville sont difficilement repérables. Si l'approche quartier est retenue dans le cadre d'un plan stratégique d'intervention, la mise en place de forums citoyens ou de centres d'écoute et d'orientation (pour les groupes marginaux) serait une action qui renforcerait l'approche participative. Ces forums seront animés par les responsables équipes d'animation de quartier prévues dans l'INDH ou par des associations locales sur la base d'un programme objectifs/résultats.

Sur le plan opérationnel, l'expression des besoins est encore, le plus souvent, confiée aux associations chargées d'animer "l'expression des besoins".

Les besoins sont toutefois exprimés dans la phase actuelle en fonction soit des urgences considérées par les porteurs, soit des préoccupations ou des axes d'intervention des porteurs (culture, sport, environnement,...).

Il est difficile, en milieu urbain, d'éviter une expression des besoins pré-formatée qui consiste à désigner une réponse technique connue, mais qui ne traduit pas forcément, avec fidélité, les préoccupations réelles des populations bénéficiaires concernant les soins, l'éducation des enfants et l'accès à des meilleures conditions de vie.

Il serait judicieux, en milieu urbain de faire exprimer les besoins par une évaluation participative qui permette une innovation dans la recherche de solution.

Cette démarche est bien sûr plus exigeante qu'un inventaire des demandes d'équipements par exemple ou de subventions pour des activités. Elle nécessite un effort de formation prolongée, un accompagnement dans l'expérimentation et elle doit être expliquée aux différents acteurs, y compris aux financeurs potentiels.

2.1.1.3 Programmation

La phase de programmation, lors de laquelle sont établis les choix techniques, les calendriers de réalisation et les responsabilités est le plus souvent la phase la moins bien conduite dans les processus participatif. Cela induit trois risques principaux :

- Un faible niveau de technicité
- Insuffisance de la convergence financière
- Responsabilité mal définie.

« Les techniciens ont parfois du mal à trouver leur place vis-à-vis des bénéficiaires, lorsqu'il s'agit d'effectuer des choix techniques. Le fait d'entreprendre des actions en partenariat avec les populations dilue souvent la chaîne de commandement technique. On a l'impression qu'il y a deux façons d'intervenir techniquement : avec la population et sans elle, entre techniciens, en respectant les « normes techniques ».

Ce constat tiré de l'évaluation de plus de vingt projets de développement rural participatif illustre le principal risque lié à cette étape qui est celui de renoncer au respect des normes requises pour les équipements.

Très souvent, les techniciens interrogés sur les déficiences techniques s'exonèrent de la responsabilité en arguant du fait que les réalisations effectuées correspondent aux demandes exprimées par les populations.

Pour pallier cette insuffisance de technicité dans les programmations participatives, il semble qu'une seule voie soit possible : confier l'entière responsabilité technique des réalisations aux services compétents. Les procédures de programmation de l'INDH doivent prendre en compte cet impératif.

En milieu urbain, la convergence financière suppose une convergence d'intérêts des acteurs partenaires dans une action. La convergence globale ne peut s'exprimer que dans le contexte de l'unité de la ville et de l'affectation globale des budgets.

La charte d'objectifs prioritaires requiert la valeur d'un contrat moral au service de la mise à niveau sociale du quartier. Elle n'est nullement un engagement ferme et contractuel des acteurs.

Les problèmes liés à la définition des responsabilités ne sont pas spécifiquement liés à la mise en œuvre d'approches participatives mais constituent un frein à la mise en œuvre des projets intégrés. Dans beaucoup de projets, le maître d'œuvre a souvent du mal à mobiliser les autres intervenants. Cette situation entraîne des retards dans la mise en œuvre qui ont des répercussions importantes sur la qualité des processus participatifs en

diminuant la confiance des acteurs locaux dans les administrations. Ces problèmes sont souvent dus à la mauvaise définition des responsabilités au moment de la programmation. Les actions sont planifiées et programmées sans que l'on s'assure qu'elles aient un responsable désigné qui en assure la réalisation. Dans certains cas, alors que toutes les précautions ont été prises au moment de la programmation, la mobilisation d'autres services reste aléatoire. Outre l'absence de « motivation », dans toutes les acceptions courantes du terme, cette difficulté est liée au fait que les performances des services déconcentrés de l'administration ne sont, le plus souvent, jugées qu'à l'aulne du respect de la programmation de leur seul ministère. Les gestionnaires des services déconcentrés, concentrent logiquement leurs moyens sur les programmes sectoriels plutôt que d'accompagner les programmes intégrés.

En milieu urbain, les expériences de lutte contre la pauvreté montrent que la responsabilité des projets incombe aux associations. Les autres partenaires se limitent à l'apport initial et à la mise à disposition du personnel et des locaux.

On passe généralement de ce qui pourrait être une phase de découverte ou d'apprentissage de la coopération entre des services de l'Etat et des associations, entre ce qui est gouvernemental et ce qui ne l'est pas, entre le sectoriel et le territorial, entre le "militant" et le "gestionnaire". La sélection des projets, comme présentée par la méthodologie, dilue les limites des contours de la responsabilité des porteurs de projets ainsi que les modalités de choix des projets. Qui est enfin porteur du projet ? Celui qui a présenté la monture initiale ou le bailleur qui a été choisi dans le cadre de la recherche de partenariat et des financements additifs (termes de concertation et de négociation) ?

2.1.1.4 Mise en oeuvre

Les risques inhérents à la mise en œuvre ne diffèrent pas de ceux qui ont pu être identifiés dans l'ensemble des programmes conduits selon des approches participatives ou partenariales. Ils sont principalement liés : (a) au manque de capacité des acteurs locaux ; (b) aux délais de gestion des fonds publics ; et (c) à la faible maîtrise des processus de suivi et d'évaluation par les opérateurs de projets. Les montages institutionnels et financiers prévus pour l'INDH ont d'ores et déjà pris en compte ces risques.

Il est ainsi prévu de mettre en œuvre une importante composante relative au renforcement de ces capacités englobant formation, assistance technique et communication-information. Le seul risque réel est de commencer trop tard ces actions de renforcement institutionnel. Il est ainsi important que la formation débute dès que les besoins auront pu être identifiés. Concrètement cela implique que dès le démarrage des premières opérations de diagnostic au niveau local, les premiers modules de formation relatifs aux procédures (planification, gestion des appels à projets, élaboration de critères d'évaluation, etc.) soient disponibles et que les formateurs puissent être mobilisés à la demande.

Concernant les délais de gestion des fonds publics, l'ensemble des dispositions a été pris pour éviter les dérapages en terme de temps. La création du compte d'affectation spéciale et la mise en place d'un contrôle à posteriori devraient permettre de ne pas revivre les retards qui ont été à l'origine des difficultés de nombreux projets participatifs financés sur fonds publics.

Il est à noter que l'aménagement des règles de finances publiques effectué à l'occasion de l'INDH ne réduit pas la rigueur du contrôle de la régularité des dépenses publiques mais qu'il en simplifie l'exercice.

Pour éviter tout retard dans le financement des activités prioritaires identifiées au niveau local, il faudra toutefois veiller à ce que les processus de validation des décisions au niveau provincial se déroulent dans des délais compatibles avec le maintien d'une dynamique locale synonyme de réussite de l'INDH.

Le dernier risque est très certainement celui présentant la plus grande occurrence de réalisation : les problèmes dans la conduite du suivi et surtout de l'évaluation.

Les opérateurs de projets ont l'habitude (particulièrement lorsqu'il s'agit d'administrations) de conduire un suivi se limitant au contrôle de la réalisation physique des activités programmées. L'utilisation du suivi comme outil de pilotage des projets n'est pas encore ni maîtrisé, ni même objet de l'attention qu'il mériterait. Le suivi permet de fournir des informations pendant la durée du projet, de sorte qu'on peut effectuer, si nécessaire, des ajustements et/ou des modifications à la programmation initiale. La possibilité qu'il offre de rectifier des erreurs, des omissions lors de la planification ou encore de prendre en compte des éléments externes nouveaux en fait un important mécanisme d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. L'importance donnée à l'idée de planification stratégique dans l'INDH devrait naturellement amener à mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation qui permettent de juger de la validité des hypothèses de planification puis de leur réalisation lors de la mise en œuvre.

En dehors des aspects liés directement à la gestion de projets ou de programmes, un autre facteur fait peser des risques importants sur la mise en œuvre de l'INDH : il s'agit des interférences induites par les dynamiques locales sur les processus participatifs.

2.1.2 La mise en œuvre d'activités productives

Le soutien aux activités productives est un élément clé de la stratégie d'intervention de l'INDH. Les activités génératrices de revenus sont, lorsque l'on arrive à les initier et à les appuyer, un levier important de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion.

Il convient toutefois de souligner la difficulté à intervenir dans ce domaine ; pour mieux aborder ce problème nous différencierons le constat entre les actions en milieu urbain et les interventions en milieu rural.

L'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de développement 2020 de développement rural constitue la seule étude à avoir conduit une appréciation du soutien aux activités génératrices de revenus en zone rurale. Les constats dressés par cette étude appellent à une réflexion en profondeur sur les modes actuels d'intervention en matière de développement des activités génératrices de revenus.

Ainsi, les auteurs de ce travail écrivent que « *lorsqu'elles sont effectivement appuyées, les activités productives sont fréquemment mal ciblées et s'avèrent trop souvent peu rentables, quel que soit le soin qui y est apporté par les bénéficiaires* ». Plusieurs éléments expliquent ce constat :

- a. Lorsqu'elles sont identifiées au niveau local - y compris dans le cadre d'une démarche de planification participative à la base - les activités le sont trop souvent en l'absence d'une analyse préalable précise du milieu d'intervention. Ce déficit met en cause la pertinence des actions appuyées et compromet sérieusement leur pérennité.

- b. Par ailleurs, les activités sont en général choisies en l'absence de toute analyse fiable de la demande des marchés locaux, régionaux, nationaux ou internationaux qui pourraient raisonnablement être ciblés, et des difficultés potentielles liées à l'organisation de la commercialisation vers les marchés identifiés.
- c. De plus, il semble que les structures qui appuient l'introduction d'une activité productive à vocation commerciale manquent souvent à la fois de capacités et d'outils qui leur permettraient de réaliser une analyse financière ex-ante fiable et, plus généralement, faciliteraient la préparation, l'analyse et le suivi des petits projets censés générer des revenus.
- d. Enfin, l'analyse, notamment financière, des petits projets productifs déjà en cours (ou analyse ex-post) est trop rarement effectuée. Ainsi, les difficultés rencontrées par les projets productifs déjà appuyés, les mesures éventuellement prises par les bénéficiaires pour contourner ces difficultés et les causes d'échecs restent peu analysées, voire totalement ignorées lorsque le projet ne fait pas l'objet de suivi après sa mise en œuvre, ce qui conduit à reproduire les mêmes erreurs.

Le soutien aux activités productives s'avère aussi difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'approches participatives. L'expérience de l'approche participative au Maroc a principalement été conduite selon une logique communautaire. Si ce mode d'intervention s'est révélé efficace pour les investissements collectifs à caractère socio-économique (pistes, points d'eau, réhabilitation de réseau d'irrigation), son inadaptation en matière de développement agricole et de gestion des ressources naturelles est aujourd'hui manifeste. On constate une réelle insuffisance en investissements publics véritablement porteurs pour le développement d'activités productives agricoles, para-agricoles (petite transformation, approvisionnement en intrants...) et non agricoles (artisanat, tourisme rural, etc.), à l'exception des infrastructures d'irrigation.

La démarche de planification participative tend généralement à favoriser les investissements sociaux et structurants au détriment des activités.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. Les planifications participatives conduites selon une approche communautaire font émerger comme priorités les actions pour lesquelles il est simple de dégager un consensus et pour lesquelles il existe un intérêt collectif. Ainsi, il est par exemple facile à une communauté de se mettre d'accord sur la construction d'une piste ou d'une adduction d'eau. A l'inverse, les activités productives sont souvent individuelles ou bénéficient à un groupe spécifique. Pour les actions relevant de l'initiative individuelle l'obligation d'une prise de décision collective constitue un frein important.

De plus, l'identification d'activités productives rentables nécessite un véritable travail de diagnostic, à la fois technique et commercial, qui n'est pas forcément intégré à la démarche de planification participative et pour lequel les populations cibles ne sont en général ni formées ni outillées (attend-t-on d'une association féminine qu'elle réalise spontanément une étude de marché et une évaluation financière ex-ante avant d'accepter d'entreprendre l'élevage de lapin ou, même, avant de demander à élever des lapins sur le modèle de ce qui a été proposé à l'association féminine du village voisin ?).

Les mesures qui peuvent être prises pour développer les activités productives n'apparaissent pas forcément de manière évidente aux bénéficiaires.

En milieu urbain, le soutien à la création des activités génératrices de revenu est assuré essentiellement par les organismes de micro crédit. Très peu de soutien est relevé au niveau des coopératives d'artisanat ou autres activités. Cependant, les projets de création des activités génératrices de revenus prennent la forme, dans la majorité des cas, de modules de formation spécifique orientée vers l'emploi et la création d'activité. Les expériences sont nombreuses, initiées par le Département de la Formation Professionnelle, le Département de l'Emploi, la Banque Populaire, les ONG,....

Les mesures d'aide à l'auto emploi et aux promoteurs offrent à des jeunes promoteurs la possibilité de créer leur propre emploi en créant une entreprise. Le "Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes" finance, à côté des actions en faveur de l'insertion, des actions complémentaires destinées à faciliter la création d'entreprises.

Le nombre de jeunes entrepreneurs ayant réalisé des projets d'investissements avec l'appui de ce fond reste modeste. Le "programme d'appui à l'auto emploi" (également financé par le Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes) consiste à financer les projets des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (bac + 2 au moins, 35 ans au plus) inscrits dans les CIOPE. Il vise l'auto insertion dans la vie active des jeunes diplômés porteurs de projets dont le coût ne dépasse pas 250000 DH.

Des conventions ont été signées avec deux banques (la Caisse Nationale du Crédit Agricole, et la Banque Centrale Populaire).

Les résultats quantitatifs ont été également très modestes. Trois remarques s'imposent : 1) Le nombre de bénéficiaires est modeste, et très inférieur aux besoins. 2) L'impact de ces mesures, tant sur l'emploi des jeunes que sur la création d'entreprises, n'est pas réellement connu, en dehors des simples comptages de bénéficiaires. 3) Ces mesures sont quasi exclusivement destinées aux diplômés, quand la grande masse des chômeurs est sans diplôme ou ne possède qu'un faible niveau de formation.

Les mesures d'aide par la formation :

- a. Formation par apprentissage : l'objectif est de faciliter l'insertion professionnelle dans les métiers de l'artisanat par l'implication des artisans dans l'acte de formation ;
- b. Formation insertion : le dispositif mis en place propose une diversification des mesures mais la cible principale, sinon exclusive, reste les jeunes titulaires d'un diplôme (bac et plus) ;
- c. Formation atelier : Adoptée par quelques départements comme le Département de l'Artisanat, ou programmes (ceux de l'ADS, du PLCP, NEJMA) a pour objectif de relier la formation à la création d'activité par le biais soit de coopératives, d'aide à l'installation ou d'accompagnement (domaines de la couture, pâtisserie, informatique, coiffure,...).

Cependant, ces programmes et mesures de création d'activités n'aboutissent pas à des résultats concluants pour les raisons suivantes :

- 1) Difficultés d'accès aux locaux d'installation, 2) Problèmes de technicité, 3) Concurrence sur les secteurs les plus adoptés (commerce et services), 4) Difficultés d'accès au crédit bancaire, 5) Manque de la culture de coopérative, 6) Difficulté de s'installer dans le secteur formel.