

COMPRENDRE LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN



ROYAUME DU MAROC
MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL
DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ



المملكة المغربية
وزارة التنمية الاجتماعية
والأسرة والتضامن

COMPRENDRE LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Travail réalisé par le Dr Grefft-Alami

ROYAUME DU MAROC
MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL
DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ



المملكة المغربية
وزارة التنمية الاجتماعية
والأسرة والتضامن

J'ai jugé bon de focaliser ce discours sur les orientations d'avenir qu'il convient de suivre pour parachever la construction de la citoyenneté digne. C'est une entreprise qui requiert le renouvellement du pacte pour la réalisation du chantier de règne, qui est celui du développement humain, ainsi que la mobilisation totale des potentialités de nos jeunes. Cela suppose, aussi de laisser toute latitude aux initiatives génératrices de richesses économiques et novatrices dans tous les domaines scientifiques et artistiques, à l'intérieur du Maroc comme à l'extérieur. Notre but ultime réside dans l'édification d'un Maroc d'égalité des chances et de partage des responsabilités.

Nous demeurons attaché à ce que l'Etat déploie tous les efforts nécessaires à la réalisation de cet objectif, et veillerons également à assurer à tous les Marocains les conditions d'une vie digne et décente. A cet effet, nous menons des actions avec la contribution de l'Etat et de l'ensemble des acteurs de secteur privé, de la société civile, des corps constitués, des autorités, des individus et des collectivités. Pour y parvenir, il n'est d'autre voie pour nous que d'œuvrer à l'ancrage des vertus du labeur, de la rectitude et du mérite, et à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle, de responsabilisation et de transparence, dans le respect de la primauté de la loi et des valeurs de citoyenneté agissante.

*Extrait du discours Royal du 6 janvier 2006,
à l'occasion du rapport de l'IER et du RDH 50*



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله

Photos Ministère du Développement social - Photos Taher Jemiya - Crédit ADS

Juin 2006



SOMMAIRE


- Préambule**
- Première partie : Comprendre le développement humain**
- I. Développement humain et doctrines classiques du développement
- II. Définition du développement humain
- III. Perspectives des capacités et des libertés humaines
- IV. Application des perspectives "capacités et libertés" au domaine de la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité
- V. Mesure du développement humain
- VI. Développement humain et Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)
- Seconde partie : Comprendre l'Initiative Nationale pour le Développement Humain**
- I. Principes et fondements de l'INDH
- II. Contenu programmatique de l'INDH et modalités de mise en œuvre . .
 - 1. Contenu programmatique et procédural
 - 2. Démarche et procédures de mise en œuvre des programmes .
- III. Financement et allocation des ressources
- IV. Principaux enjeux de l'INDH
- Conclusion**



PRÉAMBULE

Depuis le milieu des années 90, le Maroc est engagé dans un vaste processus de réformes politiques, économiques et sociales, dont les traits saillants sont :

- la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, modernisation de l'Etat et des institutions, élargissement des espaces de libertés.
- des réformes économiques structurelles, ouverture et modernisation de l'économie, chantiers structurants d'infrastructures et d'aménagement du territoire, promotion de l'investissement et de l'emploi.
- des réformes sociales majeures dans le domaine de l'éducation, de la santé, des relations professionnelles et de l'emploi, du logement, de la protection sociale et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.
- des changements sociétaux caractérisés par l'émergence de la société civile, le dynamisme associatif, le processus égalitaire en matière de genre, la modernisation et la professionnalisation des medias, l'ouverture des espaces d'information et de communication
- l'intensification du débat public, notamment à travers les rapports de l'Instance Equité et Réconciliation (IER) et celui du cinquantenaire sur le développement humain du pays (RDH50).



Dans ce contexte global, l'année 2005 a connu deux événements marquants, le rapport du jubilé de l'indépendance (sus-cité) et l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) lancée par Sa Majesté le Roi Mohamed VI, que Dieu l'assiste, lors de son discours à la nation du 18 mai. Tous deux mettent en exergue l'importance que prend désormais le concept moderne de développement humain dans la conduite des politiques publiques au Maroc. Comprendre l'une (l'INDH) et l'autre (le RDH50) implique de comprendre le développement humain.

L'objet de ce document est précisément de proposer une clarification de ce concept relativement dense et aux ramifications complexes, afin de le rendre aisément compréhensible et accessible à tous. Dans cette optique, ce document se veut un ouvrage de vulgarisation dans le bon sens du terme. Il ne s'adresse donc pas aux spécialistes du développement rompus au maniement de ce concept, mais aux citoyens en général, qui ont besoin d'une lecture simple et synthétique du développement humain, afin d'être en mesure d'en saisir toutes les implications sur leur existence quotidienne et leurs aspirations, ainsi que les efforts que le pays déploie actuellement pour tenter de les améliorer et de les satisfaire.

L'objectif global étant de rendre explicites, pour tous, les diverses dimensions que recouvre le concept de développement humain afin de bien comprendre toute la portée et la philosophie de l'INDH. C'est pourquoi ce document est composé de deux parties :

- comprendre le développement humain
- comprendre l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH).

Abderrahim Harouchi
Ministre du Développement Social
de la Famille et de la Solidarité

 | COMPRENDRE
LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN



COMPRENDRE LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

I. Développement humain et doctrines classiques du développement

De prime abord, la question fondamentale est la suivante : en quoi le développement humain est-il différent des théories classiques du développement et qu'apporte-t-il de réellement nouveau par rapport à elles ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de faire un bref rappel des doctrines classiques du développement et de les passer en revue à l'épreuve de l'histoire. Depuis la fin du second conflit mondial, quatre grandes tendances, en matière de développement, se sont succédées, parfois de façon antagoniste ; en effet :

- Au cours des années 50 et 60, l'accent a été mis sur l'accumulation du capital physique et financier, sur le développement des infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles (agriculture, industrie, substitution des importations, promotion des exportations). La croissance économique était censée générer et diffuser le progrès social. Ni le sort des populations pauvres, ni encore moins le sort des femmes ne constituent une préoccupation du développement.
- Dans les années 70, la nécessité est apparue d'investir dans "le capital humain" notamment au moyen des politiques d'éducation et de santé, le facteur humain (facteur travail) étant de plus en plus considéré comme un élément fondamental et indispensable aux gains de "productivité" à côté des progrès scientifiques et technologiques.

- Au cours des années 80, la priorité a été de nouveau accordée à la croissance économique, la prééminence du développement économique étant soulignée en tant que préalable à la redistribution. Les chocs pétroliers des années 70, les tendances inflationnistes, les crises économiques monétaires et financières successives, ainsi que la crise de surendettement de beaucoup de pays en développement ayant conduit aux programmes d'ajustement structurels (PAS) sous la houlette du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Les efforts ont porté sur la stabilisation macroéconomique et les réformes économiques structurelles, même s'il apparaissait nécessaire d'atténuer les coûts sociaux de l'ajustement et des réformes par des mesures sociales d'accompagnement.
- Enfin, dans les années 90, un accent tout à fait nouveau a été mis sur l'importance de la démocratie et de l'Etat de droit. Les mots d'ordre ont dès lors porté sur la garantie des droits humains fondamentaux, sur les libertés politiques et civiles, sur l'équité à l'intérieur des générations (lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion) et entre les générations (développement durable), sur l'équité entre les genres, sur le respect de l'environnement et sur la bonne gouvernance.

Par rapport à ces doctrines classiques de développement, dont certaines étaient en opposition caricaturale (capital physique et financier versus capital humain), le développement humain a d'abord comme mérite fondamental de ne pas remettre en cause les autres conceptions du développement à dominante strictement politique, économique ou socioculturelle. Au contraire, il tente de les unifier et de les englober toutes, en ce sens que chacune a une part de validité ou de vérité. La différence essentielle réside dans la nécessité de ne pas confondre les "fins" et les "moyens" ; partant de cette exigence éthique :

- Le développement humain postule que le bien être humain est la seule et vraie finalité ou devrait être celle de toute politique de développement. Les autres considérations n'ont trait qu'aux moyens de parvenir à cet objectif.
- Il s'inscrit dans une dimension plus large que celle de la simple croissance économique, en lui intégrant justice sociale, durabilité et contrôle des personnes sur leur propre destinée. Il couple donc étroitement et prioritairement une logique qualitative de bien-être social à la logique quantitative de croissance économique.



- Il déploie, en conséquence, des indices adaptés et popularisés pour appréhender l'état comparé du développement entre les nations et entre les régions du monde.
- Il s'appuie enfin sur une démarche de territorialisation et d'appropriation des processus de développement et de diffusion des bonnes pratiques, et ne procède donc pas d'un quelconque modèle formalisé, imposé ou figé en matière d'action.

Pour autant, et dans le but de lever certains raccourcis et certaines oppositions factices qui règnent encore dans un vaste spectre sémantique comprenant les expressions suivantes : développement économique, développement social, politiques sectorielles, politiques sociales, investissement dans le "capital humain", protection sociale, aide sociale... il convient de lier celles-ci à la dimension politique et institutionnelle du développement. A cet égard, il semble utile de rappeler que le tournant conceptuel de la fin des années 80 et du début de la décennie 90 a clairement une connotation géopolitique. Il s'agit de la chute du mur de Berlin en 1989 et de la cessation, du même coup, de l'opposition frontale et rédhibitoire entre deux modèles de développement.

En effet, cet événement a signifié la fin d'un paradigme géopolitique, celui de l'ère des blocs et de la guerre froide, dans lequel l'espace politique et économique était divisé en 3 "mondes", dont deux, l'Est et l'Ouest, étaient engagés dans une confrontation sans fin, tandis qu'ils cherchaient chacun à attirer le "Tiers monde" en lui proposant un modèle de développement et d'accession à la modernité et au "progrès".

Un an après, en 1990, selon les chiffres de la Banque mondiale, 16% de la population de la planète à l'époque, soit 830 millions d'habitants sur 5,2 milliards, concentrent entre leurs mains 75% du revenu mondial, soit 15 mille milliards de dollars sur un total de 20 mille milliards. Ce constat majeur, jusque là masqué par la confrontation des deux blocs, qui pourtant en avaient fait leur terrain d'affrontement principal, doit être rapproché avec un second fait capital induit par la fin des blocs, à savoir que la planète est désormais perçue comme un monde fini, un "village planétaire" dont tous les pays sont solidaires de l'évolution et coresponsables de l'avenir.

Cette phase historique est à l'origine du nouveau paradigme de la mondialisation moderne. Ce paradigme nous fait voir l'avenir à travers

un prisme où le monde s'achemine, de façon parfois chaotique mais quasiment irréversible, vers une configuration unifiée, plus au moins "apaisée", combinant les structures de l'économie libérale de marché, celles de la démocratie représentative et des droits de l'homme, et celles de la responsabilité écologique partagée.

Même s'il est contesté par des contre paradigmes concurrents (altermondialisme, tentation d'un nouveau grand schisme Nord-Sud remplaçant l'ancien schisme Est-Ouest, choc des cultures et des civilisations...), ce modèle régit désormais les six facteurs de transformation du monde :

1. Facteurs politiques, institutionnels et sécuritaires liés à la paix dans le monde, conflits régionaux, ethniques ou culturels, hyper-terrorisme international, opposition de la tentation de l'unilatéralisme de l'hyper-puissance américaine au multilatéralisme.
2. Facteurs économiques liés à la globalisation des échanges, à la rapidité et à la mobilité de ces échanges.
3. Facteurs écologiques et environnementaux liés aux problèmes de l'énergie, de l'eau, du réchauffement climatique et à la nécessité de préserver les ressources naturelles et le patrimoine planétaire commun.
4. Facteurs démographiques liés à l'accroissement de la population mondiale, au vieillissement de la population dans certains pays et aux tensions induites par les flux migratoires.
5. Facteurs culturels liés à la tendance à un modèle dominant et à la nécessité de préserver la diversité et la richesse des cultures et des civilisations.
6. Facteurs spécifiques liés à la coopération internationale, à l'aide publique au développement, à la lutte contre la pauvreté et la faim dans le monde.

Ce rappel chronologique permet d'expliquer que le développement économique, y compris à travers ses modèles alternatifs et antithétiques (économie libérale versus économie administrée), a longtemps été dominant et a exercé ainsi une sorte de fascination prioritaire. Le développement social et a fortiori le développement humain étaient censés découler de l'une ou l'autre option en matière d'organisation



politique et économique, ou plutôt de l'une à l'exclusion de l'autre. Perdus entre les hauts et les bas du calcul des revenus nationaux, les théoriciens des deux bords sont passés à côté de l'essentiel : **le bien-être humain**.

A l'évidence, il est plus facile de calculer le revenu par habitant que de mesurer le développement humain. En outre le développement humain participe du tournant conceptuel de la décennie 90 qui met en exergue l'importance des droits de l'homme et de la démocratie pour le bien-être individuel et collectif.

Au regard du développement humain, seule la garantie des droits humains fondamentaux et seuls l'élargissement des opportunités et des choix des individus et de leurs possibilités de participation aux décisions, sont à même d'induire un processus auto-entretenu de croissance économique, d'amélioration du revenu par habitant et de cohésion sociale. **En ce sens, la démocratie et la bonne gouvernance sont consubstantielles au développement humain, dans la mesure où ils se renforcent mutuellement.**

Ainsi, à l'épreuve de l'histoire et par rapport au concept du développement humain, les différentes doctrines de développement se sont avérées à un égard ou à un autre réductionnistes. Le nouveau concept élargit l'horizon de développement en remplaçant l'homme non seulement comme son moteur essentiel, mais aussi et surtout comme sa finalité ultime. Les applications pratiques de ce changement d'horizon et de paradigme, pour aussi simples qu'elles puissent paraître, sont cependant considérables.

II. Définition du développement humain

Il n'est pas facile de proposer une définition unique et simple du concept de développement humain, tant sa richesse est grande et ses implications considérables. Néanmoins, il est possible d'en présenter une définition synthétique et globale, telle qu'elle a été popularisée par les rapports successifs du PNUD, et telle qu'elle est universellement admise aujourd'hui, avant d'en aborder les multiples facettes et les enjeux profonds qu'il soulève.

Le développement humain est fondé sur quatre aspirations essentielles :

1. Vivre longtemps et en bonne santé.
2. Accéder au savoir dans ses différentes dimensions.
3. Disposer de ressources matérielles suffisantes pour mener une vie décente.
4. Participer librement à la vie communautaire et publique.


De ces quatre aspirations fondamentales découle directement la logique de l'**indice de développement humain (IDH)**, instrument vedette de mesure du développement humain dans les pays. La quatrième étant difficilement quantifiable, l'IDH focalise sur les trois premières dimensions :

L'IDH : 3 dimensions

1. La santé : mesurée par l'espérance de vie à la naissance.
2. Le savoir : mesuré par le niveau d'instruction.
3. Le niveau de vie : mesuré par le PIB par habitant.

Même ainsi défini, de la façon la plus simple et la plus claire possible, le développement humain prête encore à confusion :

- Il est souvent utilisé pour qualifier toute politique à dimension humaine ;
- il est souvent assimilé aux politiques qui investissent dans les ressources humaines.



Ces fréquentes confusions rendent nécessaire une analyse en profondeur du concept qui sera développée au paragraphe suivant. Le développement humain comporte aussi une **dimension de durabilité**. Il a pour objet de créer un environnement au sein duquel chaque être humain pourra accroître ses capacités et élargir ses choix, sans remettre en cause ceux des générations futures.

Le développement humain durable

Le développement humain durable est un développement qui n'engendre pas seulement la croissance, mais qui distribue de façon équitable ses bénéfices, qui renouvelle l'environnement plutôt qu'il ne le détruit, qui responsabilise les gens plutôt qu'il ne les exclut.'

J.G. Speth, administrateur du PNUD, 1994

Piliers fondateurs du développement humain

1. Développer les ressources humaines : santé et éducation.
2. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion.
3. Créer des emplois décents.
4. Promouvoir les femmes.
5. Gérer l'environnement en préservant le choix des générations futures.
6. Promouvoir la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle, c'est-à-dire favoriser l'émergence d'un capital socio-institutionnel propice au développement humain.

Le développement humain n'est pas réductible aux seules dimensions économiques

1. L'accumulation de richesses peut s'accompagner de faibles niveaux de développement humain et de persistance de la pauvreté.
2. La croissance économique, mal contrôlée, peut détruire à jamais les ressources naturelles non renouvelables.

Le développement humain n'est pas l'affaire de l'Etat seul. Au contraire, il implique de redéfinir le rôle des différents acteurs du développement :


Rôle des acteurs du développement humain

- L'Etat doit créer des cadres institutionnels, juridiques et réglementaires qui favorisent le développement humain, et veiller à leur mise en œuvre.
- Les collectivités locales et les entreprises doivent participer à la mise en œuvre des cadres précités dans la transparence, la responsabilité sociale et l'efficacité des marchés.
- La société civile doit proposer et mettre en œuvre des initiatives en faveur du développement humain durable et veiller à la reddition des comptes des décideurs politiques, économiques et sociaux.
- Le développement humain implique une bonne gouvernance publique et privée.

Dimensions de la bonne gouvernance du développement humain

1. La légitimité et la responsabilité politiques.
2. La liberté d'association et de participation.
3. Un système judiciaire équitable et fiable.
4. La liberté d'information et d'expression.
5. Une administration responsable et transparente.
6. Une gestion efficace et efficiente des finances publiques.
7. Une coopération effective et sincère avec les organisations de la société civile.

Ainsi vu sous ces quatre angles : (i) aspirations aux capacités essentielles, (ii) durabilité, (iii) piliers fondateurs, (iv) rôle des acteurs et gouvernance, le développement humain est décrit de façon simple et synthétique, immédiatement perceptible par tous ; on peut cependant y adjoindre la définition qu'en propose le "rapport arabe sur le développement humain, PNUD 2002" qui est d'une grande limpidité.



“Le développement humain peut être défini simplement comme un processus d’élargissement des choix. Chaque jour, chaque être humain fait toute une série de choix d’ordre économique, social, politique ou culturel. Si les êtres humains sont bien au centre des activités entreprises en vue du développement, celles-ci devraient être orientées vers l’élargissement des choix dans tous les domaines de l’activité humaine au bénéfice de tous.

Ainsi défini, le développement humain est une notion assez simple qui comporte pourtant des implications considérables. En premier lieu, les choix humains sont accrus lorsque les êtres humains acquièrent des opportunités supplémentaires d’utiliser ces capacités. Le développement humain vise non seulement à élargir les capacités et les opportunités, mais aussi à maintenir un équilibre approprié entre celles-ci afin d’éviter la frustration qui résulterait d’une grande disparité entre elles.”

Cette définition a le mérite de focaliser sur les “capacités” et les “libertés” humaines. Comprendre le développement humain implique de bien comprendre la portée et la signification de la perspective des capacités et de celle des libertés.

III. Perspectives des capacités et des libertés humaines

On ne saurait parler du concept du développement humain et expliquer toute la richesse de ses soubassements théoriques, sans dire l'apport majeur du prix Nobel de l'économie Amartya Sen, auquel l'émergence, puis l'essor du concept doit beaucoup.

Ce concept est né dans le cadre des travaux de l'économie du bien-être (économie du welfare à ne pas confondre avec le welfare State, qui signifie Etat-providence). Partant d'une critique radicale de l'approche purement utilitariste de l'économie du bien-être, Sen a posé les fondements d'une nouvelle approche plus humaniste, essentialiste, et qui a trait, en somme, à l'éthique du développement. Cette approche peut être entièrement résumée par une seule phrase de l'auteur : "Le développement humain n'a rien à voir avec la richesse ; il a, au contraire, tout à voir avec la vie". A partir de 1990, date du premier rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde, un cycle de conférences et de sommets organisés sous l'égide des Nations unies a permis de concevoir et d'enrichir progressivement ce nouveau concept, notamment à travers la construction de l'indice de développement humain, l'IDH¹, et plus tard de multiples autres indices complémentaires et/ou alternatifs.

Le concept du développement humain pose comme préalable que ce dernier est irréductible au seul revenu. On peut dire que l'hypothèse du développement humain repose entièrement sur cette affirmation simple. En outre, même le principe classique de justice sociale, fondé sur la répartition et la redistribution des revenus est, à terme, inefficace s'il ne prend pas appui sur un niveau suffisant de potentialités humaines élémentaires.

Ce terme de "potentialités humaines élémentaires" permet d'introduire la perspective des capacités. Dans une telle perspective, la pauvreté en termes de revenus ou en termes monétaires n'est qu'une composante de la privation des capacités humaines. A l'inverse, l'élargissement des possibilités pour les individus d'acquérir ces capacités, et l'élargissement de leurs choix pour mettre à profit ces capacités et participer aux décisions, est à même d'induire un processus auto-entretenu de bien-être, couplé à la croissance économique et d'amélioration du revenu par habitant.

¹ L'IDH a beaucoup contribué à populariser le concept de développement humain à travers les rapports annuels publiés par le PNUD qui proposent une classification, désormais universellement admise, des pays selon cet indice.



La perspective des libertés humaines est donc un corollaire fondamental de celle des capacités. Le concept du développement humain "pense" le développement à la fois comme capacité et comme liberté. Dans ce sens, il peut être défini simplement comme le "développement des individus, par les individus, pour les individus" ou, mieux encore, le "développement de la population, par la population et pour la population". Fondé ainsi sur le binôme capacités-libertés, le développement humain est avant tout un processus de libération positive des énergies humaines.

Par capacités, il faut entendre quatre grandes capacités qui correspondent aux quatre grandes aspirations citées plus haut : vivre une vie longue et saine, acquérir des savoirs, accéder aux ressources nécessaires pour mener une vie décente et digne et participer à la vie de la communauté. Ces capacités ont d'abord une valeur universelle. Elles sont primordiales pour la vie, car leur absence fermerait la porte à de nombreuses autres capacités, possibilités ou opportunités. De ce fait, la véritable richesse d'une nation, ce sont ses hommes et ses femmes ; autrement dit, son potentiel humain et la façon dont elle le met en valeur.

De plus, les capacités humaines ne sont rien sans les droits et les libertés de les exercer. Le développement humain a donc aussi pour objectif premier de favoriser les libertés humaines. Par le développement, on peut accroître les capacités humaines en accroissant les choix des hommes et des femmes, afin qu'ils puissent mener une vie pleine et créative pour eux et pour les autres. En somme, il s'agit de favoriser l'épanouissement individuel pour favoriser l'épanouissement collectif.

En effet, grâce au développement, les êtres humains bénéficient à la fois des facteurs de progrès et des changements que ce progrès entraîne. Ce développement doit se faire au bénéfice de tous, équitablement, et doit se construire avec la participation de chacun. Cette dernière affirmation peut être considérée comme le leitmotiv du développement humain.

Présentées ainsi, ces idées qui sous-tendent le nouveau paradigme du développement peuvent sembler n'avoir rien de neuf. On peut les retrouver dans les écrits d'Aristote, d'Ibn Khaldoun, de Kant, d'Adam Smith et de beaucoup d'autres. Mais pendant longtemps, les discussions et les polémiques sur les politiques de développement ont étrangement "oublié" cette vérité simple et pourtant si profonde : le seul vrai but du développement, c'est le bien-être des gens. Malgré toute son importance, la croissance économique n'est qu'un moyen pour arriver à cette fin.

IV. Application des perspectives "capacités et libertés" au domaine de la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité

Le concept de développement humain a profondément révolutionné l'approche de la pauvreté et de l'exclusion, et partant les politiques de lutte contre ces phénomènes sociaux. Selon la perspective des capacités, la pauvreté monétaire n'est qu'un stigmate, en tant que composante ou résultante, de privations diverses de capacités humaines. Ainsi, d'une vision simplement économique, on est passé à une vision sociologique qui permet de comprendre comment des familles ou des groupes sociaux qui concentrent des handicaps ou des désavantages sociaux multifactoriels peuvent être enfermés dans les "trappes de la pauvreté ou de l'exclusion". L'interdépendance entre ces mécanismes multifactoriels de privation de capacités jouant à l'intérieur des générations, mais aussi entre les générations, constituant ainsi un gage de leur reproduction.

Par capacités, il faut entendre les aptitudes et les possibilités qu'ont ou devraient avoir les gens pour avoir un bon niveau de santé, un bon niveau de savoir et de formation, pour fonctionner normalement dans la société en ayant accès aux ressources nécessaires pour mener une vie décente. Ce qui inclut un cadre de vie salubre et viable : l'accès à l'eau, à l'électricité, aux routes et aux moyens de communication, l'accès aux services de santé, l'accès à l'école, à la formation et à l'apprentissage, l'accès à un emploi et à un revenu décent, l'accès à une maîtrise de sa propre destinée pour échapper ainsi à la dépendance à l'égard d'autrui. Autrement dit, les pauvres n'ont pas besoin que d'assistance matérielle ou que de la charité publique ou privée, ils ont besoin de conditions de vie décentes, et surtout que l'on reconnaisse leur dignité d'être humains à l'égal de tous les autres.

Le développement humain accorde donc une importance fondamentale à la lutte contre la pauvreté. **Pour autant, il ne faut pas commettre l'erreur de penser que le développement humain se limite à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.** Certes, cette préoccupation est moralement significative, mais les objectifs du développement humain vont bien au-delà. Il s'agit d'une autre conception du développement, comme nous l'avons vu, holistique et essentialiste, mais qui pose comme objectif prioritaire la réduction de la pauvreté humaine en agissant sur ses causes profondes.



Agir sur les causes profondes de la pauvreté, c'est avant tout doter les gens de capacités dont ils sont privés et agir sur leur cadre de vie qui comporte de multiples facteurs de pauvreté ou d'exclusion. Cela inclut l'accessibilité réelle aux infrastructures de base et aux services sociaux de base, ce qui nécessite des politiques publiques efficaces de valorisation du potentiel humain.

Mais doter les gens de capacités ne suffit pas en soi, encore faut-il que les gens puissent jouir des libertés réelles d'exprimer ces capacités. Appliquées au domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les perspectives des capacités et des libertés permettent de mieux comprendre leur nature et leurs causes et donc de lutter de façon plus efficace contre ces causes. Elles permettent aussi de coupler le combat contre la pauvreté et l'exclusion à l'action de l'Etat pour garantir les droits humains fondamentaux, les libertés publiques et civiques ainsi que l'émancipation politique inhérente au processus démocratique.

La démocratie, l'Etat de droit et la garantie des libertés humaines sont essentiels au développement humain en général et à la réduction de la pauvreté et l'exclusion en particulier. Non seulement en raison de leur légitimité intrinsèque, mais aussi parce qu'elles remplissent un rôle instrumental dans la libération des énergies créatrices de richesses, dans l'inclusion et la cohésion sociales.

Ce processus de libération du potentiel humain n'inclut pas que les libertés entendues au sens juridique ou formel, mais aussi et surtout les libertés positives et réelles. Ces dernières englobent, outre les droits politiques et civils liés à la démocratie et les obligations civiques y afférentes (droit de vote, d'expression, de participation, mais aussi respect des droits et des libertés des autres et de la diversité culturelle), les possibilités qu'ont les gens à mettre en œuvre l'expression de leurs capacités, de leurs opportunités, de leurs choix, et à faire fonctionner les ressources dont ils disposent. Autrement dit, les libertés positives traduisent une situation de capacité réelle et pas seulement juridique des individus et des communautés à traduire leurs positions formelles en dispositions réelles et en fonctionnements dans la société.

C'est seulement ainsi que les voix des plus pauvres et des plus démunis pourront s'exprimer et être entendues, et c'est seulement ainsi qu'ils pourront exercer une influence et participer aux décisions les plus aptes à les intégrer au sein de l'économie et de la société.

En ce sens, les notions de capacités et de libertés humaines comportent de façon implicite et explicite celles de la **participation**, de l'implication et de l'**appropriation communautaire**, et en fin de compte, de maîtrise de sa propre destinée.

Ces éclaircissements conceptuels permettent de comprendre tout le bien-fondé du développement local à pilotage communautaire (CDD ou community driven development). Seul ce mode de développement renforcé par des politiques publiques et sectorielles vigoureuses, dans le cadre de l'exercice serein et effectif de la démocratie locale, peut garantir la pérennité du processus de développement et d'envisager des stratégies de désengagement des simples mesures d'assistance.

Ils permettent aussi de comprendre que le concept de développement humain se situe aux antipodes de l'égalitarisme utopique. Ce dernier, qui vise l'égalité des situations matérielles, est de toutes façons incompatible avec le fonctionnement normal de l'économie et de la société. Tout le mérite de la perspective des capacités et des libertés est d'introduire la notion de "l'égalité des chances".

Voilà ce qui est proprement visé par le développement humain. Or égaliser les chances, c'est avant tout chercher à doter les gens de capacités (éducation, santé, cadre de vie, employabilité) et leur garantir les libertés et les opportunités d'exercer leur choix, d'exprimer leurs capacités, leurs talents et leurs énergies dans un objectif de bien-être et d'épanouissement individuel et collectif.

De ce point de vue, le développement humain développe une très large vision qui consiste à concevoir le développement comme liberté et comme processus de libération des potentialités, énergies et créativité humaines. Il n'est donc pas assimilable aux politiques sociales d'accompagnement de la politique économique qui tentent de soulager le sort des "laissés pour compte" de la croissance économique et du marché.

A cet égard, le concept de développement humain ne participe pas seulement de considérations altruistes et humanistes ou liées à la justice et à l'équité sociales. Il vise résolument, au contraire, à concilier celles-ci avec un impératif clair d'efficacité et de croissance économique. Et cela, au moyen d'un raisonnement extrêmement simple : l'objectif de croissance et de progrès économique, toutes considérations de répartition et de redistribution étant mises de côté, ne peut être atteint que par l'inclusion et l'incorporation de toutes les potentialités humaines disponibles dans un pays, dans le processus de développement et de création de richesses.



C'est pourquoi **toute discrimination liée au genre, ou à des critères socioéconomiques, ethniques et culturels est fondamentalement contreproductive au regard du développement humain**, en particulier, les discriminations vis-à-vis des femmes qui tendraient à exclure ou à restreindre le rôle de la moitié de la population dans le processus de développement.


Il convient donc de lutter contre la pauvreté, l'exclusion, la précarité, les disparités sociales et les disparités de genre non seulement pour des raisons éthiques et morales, mais aussi pour des raisons objectives d'efficacité économique. Le concept de développement humain s'inscrit, de ce fait, en rupture par rapport au dilemme classique entre efficacité économique et équité sociale, entre croissance économique et redistribution ; au regard du développement humain, il n'y a pas d'incompatibilité rédhibitoire entre ces deux logiques ou ces deux objectifs.

Telles sont les implications profondes de la perspective des capacités et des libertés, qui fondent intégralement le concept moderne du développement humain, sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le développement social qui vise la réduction de la pauvreté, de l'exclusion et de la précarité, ainsi que le renforcement de la culture de solidarité et de la cohésion sociale, ne représente qu'une composante, certes importante, mais une composante seulement du développement humain.

Pour autant, cet effort de clarification ne doit pas laisser subsister des ambiguïtés et des confusions qui règnent couramment en pratique entre des notions telles que **la pauvreté, la vulnérabilité, l'exclusion et la précarité**. Comprendre les politiques menées actuellement contre ces phénomènes sociaux nécessite aussi de bien saisir ce que chacun de ces vocables recouvre.

1 En ce qui concerne la pauvreté, au Maroc, en raison de tous les arguments développés plus haut, le phénomène n'est plus appréhendé exclusivement à travers sa dimension monétaire. Ses facteurs multidimensionnels sont de mieux en mieux connus et les poches rurales et urbaines où elle est concentrée aussi.

A cet égard, la carte de pauvreté communale constitue un progrès dans la connaissance de ce fléau social et un moyen de ciblage puissant pour focaliser les interventions sur les zones prioritaires.



Bien que le taux de pauvreté continue d'être évalué, pour des raisons pratiques, en référence à des seuils de revenu ou de consommation (pauvreté à 1 dollar par jour, pauvreté à 2 dollars par jour, pauvreté alimentaire, pauvreté absolue et pauvreté relative), ces données économiques sur les ménages pauvres sont constamment croisées avec des données relatives à l'accès aux services de base et avec des indicateurs sociaux. Des cartes superposées et synchrones permettent aujourd'hui d'avoir des cartes de pauvreté communales comportant les déficits multifactoriels et multisectoriels, avec l'évaluation d'un indice de développement social qui vient compléter les données monétaires. Le taux de pauvreté relative est déterminé par un seuil économique, périodiquement actualisé ; il est en 2004 de 14,2% de la population globale, soit un peu plus de 4 millions de personnes, rurales pour les deux tiers.

2 En ce qui concerne la vulnérabilité, au Maroc une personne ou un ménage sont dits vulnérables lorsqu'elle ou il ne dispose que d'un revenu à peine supérieur à 50% de celui du seuil de pauvreté. Le nombre des personnes vulnérables est estimé à 25% de la population totale.

3 En ce qui concerne l'exclusion, il n'y pas de définition simple et univoque de ce phénomène et donc pas de méthode fiable pour le quantifier. Mais les personnes exclues sont-elles assimilables aux deux catégories précédentes ? Une précision d'ordre sémantique s'impose. Souvent imbriquées dans la pratique, les notions de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas cependant synonymes.

L'exclusion sociale est une forme d'inégalité sociale qui, tout en étant liée au revenu, ne s'identifie pas à lui ; en outre, le terme de populations exclues ne doit pas être confondu avec celui de populations pauvres. La différence est la suivante : les pauvres n'ont pas accès à des biens et des services en raison de ressources matérielles inégales, ou en raison de l'inexistence de ces biens et services dans leur environnement de vie immédiat, ou encore en raison de coûts d'opportunité trop lourds, à leurs yeux, pour y accéder, alors que les exclus souffrent d'une participation inappropriée ou inégale à la vie sociale ou de l'incapacité d'accéder à une place au sein de la société de consommation souvent liée au rôle intégrateur de l'emploi et du travail.

Cette distinction est importante dans le sens où elle déplace le centre d'attention du lien entre pauvreté et revenu vers le lien entre degré



d'appartenance sociale et revenu. Ainsi, il existerait une pente sociale ascendante, l'ascenseur social, qui produit l'inclusion et l'insertion sociale, et une pente descendante, qui reflète les stades de l'exclusion en présentant des durées et des degrés différents d'exposition aux conditions de privation.

La privation d'emploi est le stigmate le plus évident de l'exclusion sociale, l'accès au travail étant à l'inverse le mécanisme habituel de l'inclusion et de l'insertion sociales. Étant donné la dimension du chômage urbain au Maroc, l'exclusion sociale est un phénomène essentiellement urbain, la pauvreté rurale ne s'accompagnant pas nécessairement d'exclusion.

L'exclusion sociale ne se limite pas à l'exclusion du marché de l'emploi ou à la difficulté d'accès à l'emploi. La société et le marché se révèlent incapables d'incorporer certains groupes sociaux qui cumulent, sous une forme ou sous une autre, les caractéristiques suivantes : lien faible ou inexistant avec le marché du travail, faiblesse ou incertitude du revenu, faible niveau d'alphabétisation, de scolarisation ou de formation professionnelle, tendance au désœuvrement sociétal, à la délinquance ou à la violence par rupture du lien social ou par accumulation de frustrations.

4 A ces facteurs de l'exclusion générale, il faut ajouter ceux qui affectent particulièrement certains groupes sociaux à risque, comme les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées, en situation d'abandon ou d'isolement. Pour ces personnes on ne parle plus d'exclusion générale, mais plutôt d'exclusion spécifique ou selon le vocable consacré au Maroc de personnes vivant dans une grande **précarité**.

En réalité pauvreté et exclusion, dans la vie quotidienne des gens, sont intimement liées, et il ne faut pas nier l'évidence : un revenu faible constitue, selon le bon sens populaire, le stigmate le plus évident de la pauvreté et l'explication la plus immédiate de l'exclusion des personnes pauvres de la vie de leur communauté.

La nuance réside dans la différence entre plusieurs formes de pauvreté. En effet, entre la pauvreté structurelle, traditionnelle, persistante, des personnes qui connaissent la misère de génération en génération, et la pauvreté occasionnelle et les nouvelles formes de pauvreté modernes et urbaines, on constate un phénomène d'appauvrissement qui peut toucher même les classes moyennes.

Autrement dit, quelle que soit la diversité des délais et des formes que prend le passage de stade essentiellement monétaire de la pauvreté au stade des privations multidimensionnelles de capacités, il y a bel et bien aujourd'hui des processus d'appauvrissement progressif en relation avec l'exclusion sociale. Il ne s'agit pas de personnes ou de familles considérées initialement comme pauvres mais de gens qu'un événement imprévu (maladie, accident, décès, handicap, perte d'emploi...) plonge tout à coup dans une situation dramatique.

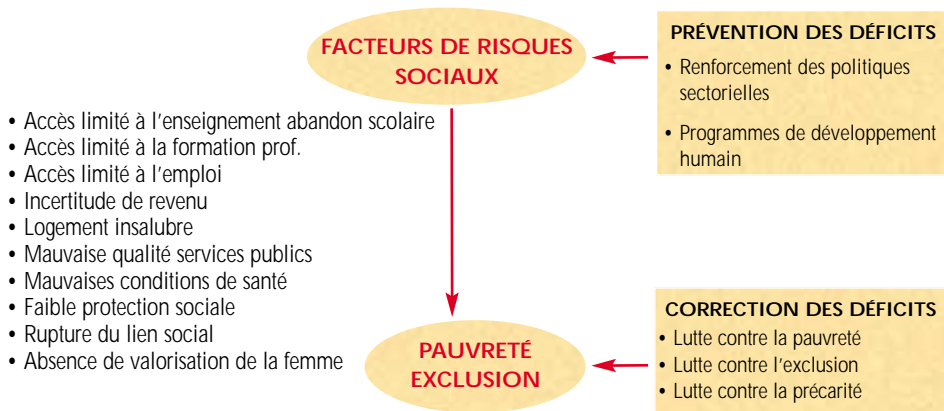
La pauvreté ne constitue donc ni un état stable, ni un phénomène uniforme, on peut en sortir comme on peut y entrer, on peut même devenir pauvre alors même que l'on ne l'a jamais été. En fait la multiplication des formes modernes de la pauvreté, et à défaut des moyens d'y remédier de façon permanente, leur persistance, transforme la nature du problème, et interdit encore de parler à leur propos de pauvreté occasionnelle ou transitoire. Au Maroc, cette réalité traduit simplement la situation de vulnérabilité de beaucoup de ménages marocains.

Tant que les réseaux traditionnels reposant sur des liens familiaux et communautaires fonctionnent ou que des possibilités d'insertion dans l'économie informelle existent, le risque d'exclusion est moins grand, même lorsque l'Etat ne fournit pas les prestations et les services adéquats. Cette soupape reposant essentiellement sur des transferts informels ne saurait précisément dispenser l'Etat de fournir les prestations et les services adéquats, sous peine de pérenniser des relations politiques, économiques, sociales, culturelles et même religieuses informelles.

Lorsque, et c'est de plus en plus le cas aujourd'hui, les réseaux de solidarité traditionnels familiaux et communautaires s'épuisent ou se délitent sous l'influence des nouveaux modes de vie ou des modifications des structures familiales, la demande de protection sociale publique augmente et la pression sur l'Etat s'aggrave d'autant. Les interventions traditionnelles ou modernes de la société civile, pour aussi légitimes, pertinentes, salutaires et admirables qu'elles soient, ne pouvant être que complémentaires à des interventions publiques adaptées aux besoins et aux attentes sociales. C'est dire combien il est important de développer des contre-tendances inclusives face aux nombreux facteurs d'exclusion, d'appauvrissement et de pauvreté.

L'inclusion sociale, indispensable au maintien et au renforcement de la cohésion sociale, ne peut pas être obtenue que par des actions de réparation des déficits sociaux (action sur le stock), mais aussi par des actions de prévention de la reproduction de ces déficits (action sur le "robinet").

Facteurs de pauvreté et d'exclusion



Enfin, pour clore cette section consacrée à l'impact du concept de développement humain sur les politiques de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité, il reste à souligner **l'importance de la dimension territoriale du développement**. Non seulement en raison de la pertinence du développement local, avec implication et appropriation communautaire, déjà soulignée, mais aussi en raison des méfaits de la centralisation excessive sur le développement des territoires et des villes.

En effet, dans les campagnes les gens sont pauvres parce qu'ils vivent en général sur des territoires pauvres, ou que leurs ressources sont soumises à des aléas climatiques, ou que leur cadre de vie ne bénéficie pas des équipements et des services de base adéquats. Et dans les villes les pauvres issus de l'exode rural, les chômeurs, et les catégories sociales fragiles sont exclus du système de prospérité ambiant, de l'habitat décent et des diverses utilités et commodités de l'environnement citadin.

En termes simples, voilà décrites les causes de l'enfermement du milieu rural dans la trappe du "sous-développement" et de l'évolution anarchique des villes dans le processus du "mal développement" telles qu'elles caractérisent de nombreux pays "en développement". Leur dénominateur commun est une planification centrale excessive responsable d'une gestion déséquilibrée des territoires et des villes.

Une administration centralisée qui privilégie la normalisation arbitraire et les procédures rigides, dresse implicitement des obstacles à ses propres performances en matière de développement, d'où la nécessité de la décentralisation, de la déconcentration et de la politique de proximité ; d'où aussi la nécessité de coupler à la planification descendante, une planification ascendante émanant des espaces concrets et vécus des populations.

V. Mesure du développement humain

Les indices mis au point pour mesurer le développement humain sont tous, à un égard ou un autre, censés mesurer les objectifs du développement humain. L'IDH est le plus connu d'entre eux. C'est un indice composite qui mesure l'évolution d'un pays, comme nous l'avons vu, selon trois critères de base du développement humain :

1. **Santé** et longévité mesurées par l'espérance de vie à la naissance,
2. **Savoir** mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné du primaire, du secondaire et du supérieur,
3. **Niveau de vie décent** mesuré par le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat en dollars US (PPA).

En ce qui concerne ce dernier critère, bien des économistes diraient qu'à lui seul le revenu national constitue un bon indicateur du bien-être humain. Mais, bien que la relation entre les deux soit évidente, puisque la croissance économique reste un moyen incontournable pour le développement humain, les enjeux du développement humain ne dépendent pas uniquement de la croissance économique et des revenus nationaux. Ils dépendent aussi de la manière dont on utilise ces ressources pour valoriser le potentiel humain et certains enjeux humains tels que la participation démocratique aux décisions politiques ou l'égalité des droits entre hommes et femmes ne dépendent pas du revenu. A cet égard, certains pays bien classés selon le revenu par habitant le sont moins bien selon l'IDH et inversement. Par exemple, le Maroc dont le classement IDH se situe au 124^e rang des pays, perd près d'une vingtaine de places par rapport à son rang selon le PIB par habitant, la cause essentielle de ce gap étant le faible taux d'alphabétisation et de scolarisation (tous niveaux confondus).

En outre, bien que **l'IDH** reste un moyen commode d'évaluer le développement humain, il ne constitue qu'une mesure d'ensemble qui ne prend pas en compte un certain nombre d'aspects importants du développement humain, notamment la capacité à participer aux décisions qui affectent sa vie ainsi que la jouissance du respect des autres au sein de la communauté. Par exemple, une personne peut être riche, en bonne santé et bien éduquée, mais sans les deux dernières capacités et libertés décrites ci-dessus, son développement humain reste limité.

Par conséquent, le développement humain est un concept beaucoup plus vaste et plus complexe que ne pourrait le résumer une mesure sommaire. Celle-ci doit être complétée par d'autres indices. C'est la raison pour laquelle les rapports successifs sur le développement humain ont essayé de développer un indice de la liberté humaine, un indice de la liberté politique et même un indice de développement humain alternatif (IDHA), dans le but de regrouper toutes ces dimensions ; aucune de ces tentatives n'a été couronnée de succès, traduisant ainsi la difficulté à mesurer des dimensions non quantifiables.

Mais cette difficulté à les calculer ne rend pas les nombreux aspects de la participation, tels que la liberté politique, la liberté d'entreprendre, la liberté de culture et le respect d'autrui au sein de la communauté, moins importants pour le développement humain que les critères mesurés par l'IDH. C'est aussi la raison pour laquelle l'IDH a été complété par tout un panel d'autres indices ou indicateurs. Le tableau suivant tiré du rapport mondial sur le développement humain PNUD-2004 en fournit une description synthétique :

IDH, IPH-1, IPH-2, ISDH- Mêmes composantes pour des mesures différentes

Indice	Longévité	Savoir	Niveau de vie décent	Participation ou exclusion
(Indice de développement humain) IDH	Espérance de vie à la naissance	Taux d'alphabétisation taux brut de scolarisation combiné dans le primaire, le secondaire et le supérieur	PIB/habitant (PPA)	—
Indice de pauvreté humaine pour les pays en développement (IPH-1)	Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans	Taux d'alphabétisation des adultes	Privation de revenu économique mesurée par : * Pourcentage de la population privée d'accès durable à un point d'eau aménagé * Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale	—
Indice de pauvreté humaine pour les pays de l'OCDE à revenu élevé (IPH-2)	Probabilité à la naissance de ne pas atteindre 60 ans	Pourcentage des adultes ayant des difficultés à comprendre un texte suivi longue durée (12 mois ou plus)	* Pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté. * Taux de chômage de	Taux de chômage longue durée (12 mois ou plus)
Indicateur sexospécifique du développement (ISDH)	Espérance de vie des hommes et des femmes à la naissance	* Taux d'alphabétisation des hommes et des femmes * Taux brut de scolarisation combiné des hommes et femmes dans le primaire, le secondaire et le supérieur	* Revenu estimé du travail des hommes	—

A ceci, il convient d'ajouter l'indice de participation des femmes (IPF) qui mesure la part active que prennent les femmes à la vie économique et politique (nombre de femmes parlementaires, cadres politiques et économiques, différence de revenus entre les sexes censés refléter l'inégalité des chances entre genres).

Quoiqu'il en soit, l'IDH reste l'indice le plus universellement admis et donc le plus utilisé. Classiquement les pays, dans les classifications internationales sont classés par zones géographiques, selon des critères d'appartenance à des ensembles économiques, à des régions ou des sous-régions du monde, et selon des critères de développement économique utilisant le PIB par habitant.

Ainsi, la Banque mondiale tient une comptabilité des pays en les rangeant en 3 catégories : pays à revenu élevé, pays à revenu intermédiaire, pays à revenu faible (ou pays les moins avancés PMA). Le PNUD, quant à lui, dresse un classement des pays selon l'IDH : pays à IDH élevé, pays à IDH moyen, pays à IDH faible. Le croisement de ces deux types de classement fait du Maroc un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) et à IDH moyen.

L'un des principaux mérites du rapport du cinquantenaire sur le développement humain est d'avoir procédé à une étude de benchmarking rétrospective. Cette analyse, qui illustre la démarche lucide et courageuse des instructions royales, a consisté à comparer la trajectoire de développement humain du Maroc avec celle de 14 autres pays. Elle a, certes, fait apparaître une progression de l'IDH, mais à un rythme plus lent que celui des principaux pays du "groupe témoin". Cette comparaison ne s'est pas limitée à ce constat, elle s'est efforcée d'en comprendre les causes et d'en tirer les leçons.

Si certains pays comparables, ou au même niveau de développement que le nôtre à la fin des années 50, ont réussi de meilleures performances, l'analyse démontre que l'explication réside dans l'évaluation des politiques publiques poursuivies en matière économique et sociale. Cette analyse explique du même coup pourquoi en 50 ans le Maroc a accompli une performance duale : sa performance économique globale est meilleure que sa performance sociale globale, d'où la différence de classement entre le PIB par habitant et l'IDH.

Cette démarche, qui est nettement contextualisée en termes historiques, est riche d'enseignements pour les inflexions à donner aux politiques publiques, surtout dans un contexte qui a profondément changé et qui est dominé aujourd'hui par la mondialisation et la globalisation des échanges, où l'élément humain apparaît comme de plus en plus fondamental.



VI. Développement humain et Objectifs de Développement pour le Millénaire (ODM)

La lutte contre la pauvreté et la faim dans le monde constituent l'un des piliers fondamentaux du développement humain ; l'analyse des tendances du développement humain au cours du 20^{ème} siècle fait apparaître les constats suivants : la progression du développement humain aura été, entre 1960 et 2000, continue et sans précédent au cours de l'histoire ; entre ces deux dates, dans les pays en développement, l'espérance de vie est passée de 46 ans en moyenne à 63 ans en moyenne. Les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ont été réduits de plus que de moitié. Entre 1975, où un adulte sur deux ne savait pas lire, et 2000, le nombre d'illettrés a été divisé par plus de deux. Les revenus bruts par habitant ont été plus que doublés de 2000 à 4200 dollars. Mais malgré ces progrès indéniables, la pauvreté humaine reste un fléau de masse dans le monde :


- plus de 800 millions de personnes souffrent encore de malnutrition ;
- 100 millions d'enfants qui doivent être à l'école n'y sont pas, dont 60 millions sont des filles ;
- plus d'un milliard de personnes survivent avec moins de 1 dollar par jour ;
- presque 1,8 milliard de gens vivent dans des pays dont le régime politique ne respecte pas pleinement les libertés démocratiques, politiques et civiles ;
- environ 900 millions de personnes appartiennent à des groupes ethniques, religieux, sociaux ou linguistiques victimes d'une forme ou une autre de discrimination.

Reconnaissant ces constats à l'aube du millénaire, les dirigeants du monde, réunis à l'occasion du Sommet du Millénaire des Nations unies en septembre 2000, ont exprimé une détermination sans précédent de mettre un terme à la pauvreté dans le monde. Ils ont affirmé leur engagement non seulement vis-à-vis de la population de leur propre pays, mais aussi envers la population du monde entier. Les 189 pays présents lors de ce Sommet ont adapté la "Déclaration du millénaire", s'engageant à faire de leur mieux pour atteindre les objectifs principaux de l'humanité pour le 21^{ème} siècle, notamment l'éradication de la pauvreté, le respect de la dignité humaine et l'accession à la paix, à la démocratie et à un environnement durable. Les objectifs de développement pour le millénaire (ODM) sont issus de cette déclaration : 8 objectifs, 18 cibles et 48 indicateurs, afin d'établir des objectifs concrets et limités dans le temps pour favoriser le développement humain et faire reculer la pauvreté d'ici 2015 ou avant.

Objectifs, cibles et indicateurs des ODM

<p>Objectifs et cibles de la déclaration du millénaire</p> <p>Objectif 1 Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim Cible 1. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.</p> <p>Cible 2. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim.</p> <p>Objectif 2 Garantir à tous une éducation primaire Cible 3. Donner, d'ici à 2015, à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.</p> <p>Objectif 3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes Cible 4. Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.</p> <p>Objectif 4 Réduire la mortalité des enfants Cible 5. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</p> <p>Objectif 5 Améliorer la santé maternelle Cible 6. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.</p> <p>Objectif 6 Combattre le VIH "Sida, le paludisme et d'autres maladies Cible 7. Enrayer, d'ici à 2015, la propagation du VIH "Sida et commencer à inverser la tendance actuelle</p> <p>Cible 8. Enrayer, d'ici à 2015, la propagation de la malaria et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle</p> <p>Objectif 7 Assurer la durabilité des ressources environnementales Cible 9. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.</p>	<p>Indicateurs permettant de suivre la progression</p> <p>1- Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour</p> <p>2- Indice d'écart de la pauvreté</p> <p>3- Part des 20% les plus pauvres dans le revenu ou la consommation, à l'échelon mondial</p> <p>4- Enfants souffrant d'insuffisance pondérale</p> <p>5- Personnes souffrant de malnutrition</p> <p>6- Taux net de scolarisation dans le primaire</p> <p>7- Enfants atteignant la 5e année d'école</p> <p>8- Taux d'alphabétisation des 15-24 ans.</p> <p>9- Quotient du nombre de filles par rapport aux garçons inscrits dans le primaire, le secondaire et le supérieur</p> <p>10- Rapport entre la population féminine et masculine sachant lire et écrire (15-24 ans)</p> <p>11- Part des femmes dans l'emploi salarié non agricole</p> <p>12- Femmes parlementaires</p> <p>13- Taux de mortalité des moins de 5 ans</p> <p>14- Taux de mortalité infantile</p> <p>15- Enfants d'un an effectivement vaccinés contre la rougeole</p> <p>16- Taux de mortalité maternelle</p> <p>17- Proportion d'accouchements assistés par un personnel de santé qualifié.</p> <p>18- Taux de séropositivité des femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans</p> <p>19- Utilisation de préservatifs masculins par rapport à l'utilisation d'autres moyens de contraception</p> <p>19a. Utilisation de préservatif masculin lors du dernier rapport sexuel à risque</p> <p>19b. Pourcentage de 15-24 ans ayant une idée claire du VIH_Sida</p> <p>20- Taux de scolarisation des orphelins de 10 à 14 ans en proportion des autres enfants</p> <p>21- Cas de malaria et taux de mortalité</p> <p>22- Proportion de la population dans les zones à risque pour la malaria utilisant des moyens de prévention et de traitement efficaces</p> <p>23- Cas et décès liés à la tuberculose</p> <p>24- Proportion des cas de tuberculose détectés et soignés selon la stratégie DOTS</p> <p>25- Proportion de zones forestières</p> <p>26- Pourcentage de zones protégées pour préserver la diversité biologique</p> <p>27- Unités de PIB produites par kg d'équivalent pétrole (en PPA)</p> <p>28- Emissions de dioxyde de carbone par habitant et consommation de chlorofluorocarbones appauvrissant la couche d'ozone (en tonnes de PDO)</p>
---	---

Objectifs et cibles de la déclaration du millénaire	Indicateurs permettant de suivre la progression
Cible 10. Réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable	29- Proportion de la population faisant usage de combustibles solides. 30- Population ayant un accès régulier à des points d'eau aménagés, dans les campagnes et dans les villes 31- Population urbaine et rurale utilisant des installations sanitaires améliorées.
Cible 11. Parvenir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	32- Proportion de foyers ayant accès à un logement sûr Aide publique au développement
Objectif 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement Cible 12. Instaurer un système commercial ouvert, fondé sur les règles, prévisible et non discriminatoire pour les finances et le commerce international. Impliquer une volonté de bonne gouvernance, de développement et de réduction de la pauvreté- tant au national qu'à l'international.	33- Aide publique au développement (APD) nette versée, en pourcentage du RNB des pays donateurs de l'OCDE-DAC 34- Proportion de l'APD bilatérale totale par secteur fournie par les donateurs de l'OCDE-DAC attribuée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau et assainissement) 35- Proportion de l'APD bilatérale fournie par les donateurs de l'OCDE-DAC en dehors des secteurs éducation de base, soins de première
Cible 13. Répondre aux besoins spécifiques des pays les moins développés. Comprend l'accès à des droits de douane spécifiques sans quota pour les exportations des pays les moins avancés, un programme d'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE et l'annulation de la dette bilatérale officielle, ainsi qu'une APD plus généreuse pour les pays voués à réduire la pauvreté.	36- APD perçus par les pays enclavés en proportion de leur RNB 37- APD perçue par les petits Etats insulaires en développement en proportion de leur RNB 38- Proportion du total des importations des pays développés (en valeur, à l'exclusion des armes) venant des pays en développement et des pays les moins avancés, en franchise de droits de douane
Cible 14. Subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits Etats insulaires en développement	39- Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles et vêtements 40- Estimation du soutien des pays de l'OCDE à leur agriculture nationale en % du PIB
Cible 15. Engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales pour la rendre supportable sur le long terme	41- Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales au service de la dette 42- Total des pays ayant atteint le point de décision pour l'initiative PPTE et de pays ayant atteint le point d'achèvement (cumul) 43- Allègement de la dette promis au titre de l'initiative PPTE 44- Service de la dette en pourcentage des exportations de biens et de services
Cible 16. En coopération avec les pays en développement, développer et mettre en oeuvre des stratégies pour proposer aux jeunes des emplois décents et productifs	45- Taux de chômage des 15 à 24 ans, hommes et femmes
Cible 17. En coopération avec des industries pharmaceutiques, proposer des médicaments essentiels accessibles à tous dans les pays en développement	46- Proportion de la population ayant accès à tout moment et à un coût abordable aux médicaments essentiels
Cible 18. En coopération avec le secteur privé, mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies, notamment celles de l'information et de la communication	47- Lignes principales d'abonnés à un service de téléphonie mobile pour 100 habitants 48a. Nombre de micro-ordinateurs pour 100 habitants 48b. Internaute pour 100 habitants



L'un des passages significatifs de la déclaration du millénaire des Nations unies, à laquelle le Maroc a naturellement souscrit, prescrit que :

"Les gouvernements n'épargneront aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer le respect de la légalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus internationalement, notamment **le droit au développement**.

Il existe de ce fait un consensus International qui établit un lien fort entre la forme du système politique d'un pays et la qualité de la gouvernance d'une part, et l'efficacité de sa politique de développement humain d'autre part. Démocratie et bonne gouvernance sont donc bien consubstantielles au développement humain et se renforcent mutuellement dans un processus auto entretenu.

Le Maroc s'est totalement engagé dans la réalisation des OMD et l'INDH vient à point nommé pour lui permettre d'atteindre ce résultat, si possible avant 2015 pour un certain nombre d'entres eux.



COMPRENDRE
L'INITIATIVE NATIONALE
POUR LE DÉVELOPPEMENT
HUMAIN



COMPRENDRE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

I. Principes et fondements de l'INDH

Mieux comprendre le développement humain et ses enjeux permet à l'évidence de mieux comprendre l'INDH et ses enjeux. Ces enjeux sont au sens propre du terme sociétaux, comme le souligne le discours royal du 18 mai 2005 : "...un projet sociétal...", "C'est un chantier de règne ouvert en permanence".

Par conséquent, Il ne faut pas percevoir l'INDH comme un simple programme à l'instar des programmes de développement social successifs ou des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui l'ont précédée. L'INDH constitue une véritable rupture avec eux, et ce, au moins à trois égards :

- 1** En premier lieu, un volontarisme politique sans failles, exprimé au plus haut niveau de l'Etat, d'en finir à court terme avec les situations d'inégalités sociales les plus inacceptables et d'atteindre à plus long terme un niveau de développement humain élevé pour le pays,.
- 2** En deuxième lieu, un changement significatif de méthode dans la conduite des politiques publiques.
- 3** En troisième lieu, des modalités de financement innovantes visant à autonomiser les ressources des programmes INDH.

L'INDH n'est pas fondée seulement sur des bases théoriques modernes (celles du concept de développement humain). Elle est aussi fondée sur le constat lucide des déficits sociaux persistants ainsi que sur l'analyse de leurs causes. A cet égard, l'INDH et le rapport du cinquantenaire sur le développement humain du pays sont profondément cohérents entre eux.

Ces déficits sociaux rendent compte aujourd'hui du retard global du pays en matière de développement humain : le terme global est utilisé à bon escient car l'IDH calculé pour le milieu urbain et les couches sociales aisées est comparable à celui des pays à niveau de développement humain élevé.

Les plus préoccupants de ces déficits sociaux sont les suivants (année 2005) :

- | | |
|---|---------------|
| • Taux d'analphabétisme
(rural 60% - femmes 55%) | 42,7% |
| • Taux de chômage
(mais plus de 15% en milieu urbain) | autour de 10% |
| • Taux de pauvreté
(22% en rural et 7,9% en urbain) | 14,2% |
| • Taux d'exclusion de l'habitat décent
(700.000 ménages vivent en bidonvilles
ou dans des questions non réglementaires) | 11% |
| • Taux de précarité
(200.000 personnes urbaines :
enfants des rues ou abandonnée,
SDF, personnes âgées sans ressources...) | 2% |

A ces déficits sociaux, il faut ajouter des indicateurs de santé maternelle et infantile peu satisfaisants, et un accès non encore généralisé aux services de base malgré les efforts considérables des politiques sectorielles (éducation, santé, habitat) et des programmes d'équipement sectoriels (PAGER, PERG, PNCRR)².

² PAGER : Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales
PERG : Programme d'électrification rural global
PNCRR : Programme National de Construction des Routes Rurales



Evolution des indicateurs sociaux		
	1995	2005
• Espérance de vie	67 ans	70,1 ans
• Mortalité infantile	79‰	42,8‰
• Mortalité maternelle	430/100 000	227/100 000
• Scolarisation primaire nette	58%	93,2%
• Accès à l'électrification	45%	70%
• Accès rural à l'eau potable	17%	82%
• Revenu national brut/hab.	1 100 \$	1 580 \$

Surtout, ces indicateurs et ces taux d'accès sont constamment moins bons en milieu rural qu'en milieu urbain ; ce qui explique que le retard de développement humain du monde rural a tendance à tirer le classement IDH du pays vers le bas. Ce retard et ces défis sont en train d'être rattrapés, non pas tant pour améliorer ce classement, mais pour des raisons d'équité sociale et d'efficacité économique. D'un autre côté, les progrès récents dans la connaissance de la pauvreté et l'exclusion et dans leur localisation permettent un meilleur ciblage des zones prioritaires d'intervention. Enfin, un cadre politique adéquat garantissant la démocratie, les droits humains fondamentaux, les libertés publiques et civiles, tel qu'il existe aujourd'hui au Maroc, est un atout considérable pour accélérer la cadence du développement humain.

Il reste néanmoins à faire en sorte que la croissance économique soit plus forte, plus soutenue, plus régulière, **plus diffuse sur le territoire, et surtout mieux partagée**. Les principes et les fondements de l'INDH sont clairement annoncés dans le discours royal. Il s'agit d'une "autre pierre qui vient conforter..." l'édification d'une société démocratique, juste et moderne.

"Cette initiative s'inscrit dans la vision d'ensemble qui constitue la matrice de notre projet sociétal, modèle bâti sur les principes de démocratie politique, d'efficacité économique, de cohésion sociale et de travail, mais aussi sur la possibilité donnée à tout un chacun de s'épanouir en déployant pleinement ses potentialités et ses aptitudes".

L'INDH repose sur la conviction que seul le développement local intégré avec implication et appropriation communautaires est à même de réduire durablement la pauvreté et d'enclencher une dynamique pérenne de développement.

Cette conviction est fondée sur les apports conceptuels du développement humain, sur les expériences réussies au plan international et sur le constat lucide des principaux dysfonctionnements qui ont affecté jusqu'ici la gouvernance du développement au Maroc. Elle est profondément cohérente avec deux thèmes majeurs activement prônés et voulus par Sa Majesté le Roi : le nouveau concept de l'autorité et la politique de proximité.

En effet, sans proximité, sans participation et sans partenariat, le développement en général et le développement humain en particulier peuvent être durablement compromis et retardés. Le développement local implique des missions qui nécessitent une capacité d'écoute, de dialogue, de délégation d'initiatives et de responsabilités. L'Etat et son administration, bien qu'ils aient un rôle fondamental et irremplaçable, ne sont qu'un acteur parmi d'autres dans le processus de développement. A l'inverse, les initiatives de développement local et les initiatives de développement social et humain de la société civile, pour aussi pertinentes, légitimes et admirables qu'elles soient, ne peuvent qu'être complémentaires de "politiques vigoureuses" de développement humain menées par l'Etat.

La conjonction entre les deux, la synergie et l'optimisation des efforts des acteurs publics et privés, centraux et locaux du développement ne peuvent être obtenues que dans le cadre de la **dimension territoriale du développement et la durabilité du développement aussi**.

De ce fait, l'INDH s'inscrit dans le processus plus large de **modernisation de l'Etat**, car la décentralisation, la déconcentration, la régionalisation des politiques économiques et sociales, l'aménagement concerté du territoire, la protection de l'environnement et la préservation des ressources naturelles vont de pair avec la territorialisation des politiques publiques. L'INDH s'inscrit naturellement aussi dans le processus de démocratisation du pays et de renforcement de la démocratie locale.

Dressant le bilan de ce "qui n'a pas marché" au Maroc en matière de gouvernance du développement, l'INDH (et le RDH50 aussi) établit les bases de ce "qui devrait marcher", c'est-à-dire les bases d'une nouvelle gouvernance du développement.



"Ce qui n'a pas marché"

- Manque de lien explicite entre la politique économique et la politique sociale.
- Centralisation, verticalisation, normalisation excessive des politiques publiques entraînant cloisonnement sectoriel, pertes de synergies et d'efficacité.
- Insuffisance de prise en compte de la dimension locale et territoriale de développement.
- Emiettement des actions publiques, privées et civiles de développement entraînant leur dispersion dans l'espace et le temps.
- Carences dans l'ingénierie et dans la connaissance préalables à la décision.
- Absence d'évaluation des politiques publiques et des programmes de développement.

De ce constat lucide, découle logiquement, en contrepoint, "ce qui devrait marcher".

"Ce qui devrait marcher"

- Rétablir un lien explicite entre le processus de développement économique, la croissance économique et leur finalité ultime : les hommes et les femmes du pays, là où ils vivent.
- Décentraliser les initiatives et les responsabilités, déconcentrer les services publics, décloisonner les politiques publiques sectorielles de manière à ce qu'elles puissent atteindre les pauvres et les exclus, là où ils vivent.
- Tenir compte des spécificités, des préférences, des particularités et des priorités des communautés et des territoires urbains et ruraux.
- Assurer la coordination spatiale et synchrone des interventions publiques, privées et civiles de développement.
- Promouvoir la connaissance préalable à la décision et l'ingénierie du développement, ce qui implique le partage et la transparence de l'information ainsi que le renforcement des capacités des ressources humaines impliquées dans le développement.
- Instituer une culture systématique de l'évaluation des politiques et des programmes de développement.

Cette façon simple de présenter les principes et les fondements de l'INDH permet de focaliser sur l'essentiel, à savoir ce que cette initiative apporte de fondamentalement nouveau par rapport aux politiques et aux programmes de développement du passé et en quoi elle est susceptible d'accélérer la cadence et le rythme du développement humain du pays.

A cet égard, il faut dissiper deux confusions fréquentes. La première tend à confondre l'INDH avec une nouvelle formulation de la politique de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité. Or si celle-ci constitue un objectif majeur et prioritaire de l'INDH, l'INDH ne se réduit pas à elle. Cet objectif s'inscrit dans un horizon de court et moyen terme, alors que, fondamentalement et à plus long terme, l'objectif de l'INDH est de doter le pays d'un niveau de développement humain global élevé. Ce dernier objectif vise à permettre au Maroc une insertion réussie et harmonieuse dans le concert des nations et dans le processus de mondialisation.

Cette insertion passe par l'intégration du pays à la troisième révolution industrielle mondiale, celle de l'économie du savoir, de la connaissance, de l'information, de la communication et des services en général. Cette intégration suppose un niveau élevé de capacités et de compétences humaines et la garantie des libertés humaines. Doter le pays de compétences humaines implique de mener des politiques publiques de valorisation de son potentiel humain et de libération des énergies de ce potentiel.

La deuxième confusion tient au fait que dans l'esprit de beaucoup de gens, l'INDH constitue désormais le seul paradigme de développement au Maroc, et qu'à ce titre elle va tenir désormais lieu et place de l'ensemble de la politique de développement du pays ou de la politique de développement social. Mais précisément, l'INDH ne remet pas en cause les grands axes de développement économique et social du pays. Elle remet fondamentalement en cause la "manière de faire". Cette évidence du discours peut être mise en exergue par un extrait du discours royal du 18 mai 2005.

"... Nous estimons que le développement efficace et durable ne peut se concrétiser que par le biais de politiques publiques intégrées, s'inscrivant dans le cadre d'une entreprise cohérente, d'un projet global et d'une forte mobilisation tous azimuts, où les dimensions politique, sociale, économique, éducationnelle, culturelle et écologique, se conjuguent et se complètent.



Aussi, en veillant à la concrétisation de ce projet, Notre ultime dessein est-il d'élargir le cercle des opportunités et les espaces de choix qui s'offrent à l'homme et à la femme marocains. Toutefois, cela ne saurait être possible que par un effort d'éradication de la pauvreté et des dénuements qui limitent les potentialités du citoyen marocain et empêchent sa pleine participation à la vie sociale et économique...".

Les maîtres mots sont la cohérence, l'intégration, la globalité, la mobilisation et la multidimensionnalité. Il ne s'agit donc pas tant de changer les politiques, les programmes et les outils du développement que de les intégrer et de les coordonner fortement entre eux dans l'espace et dans les temps. Il s'agit aussi d'intégrer et de coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs du développement. Au volontarisme politique est couplé un changement de méthodes ainsi qu'un mode de financement innovant.

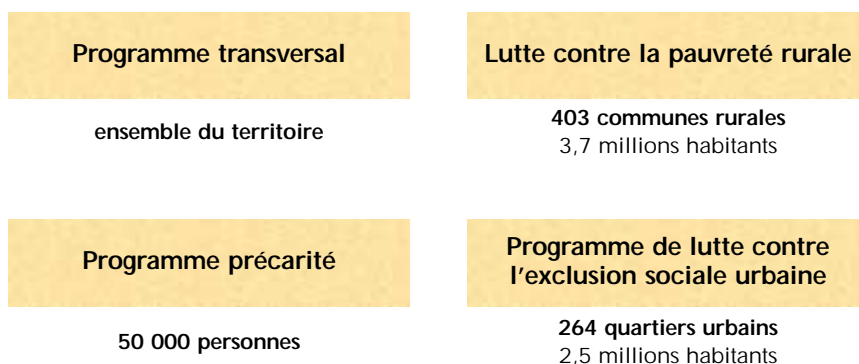
L'INDH ne remet pas en cause les axes d'intervention. Elle remet en cause, par contre, leurs modalités de gouvernance. C'est là que réside l'aspect civilisationnel de l'INDH : un changement profond et porteur dans la gouvernance des politiques publiques au Maroc. Porteur en ce sens que les modalités innovantes de gouvernance de l'INDH préfigurent la gouvernance publique de demain : **développement local intégré et durable, territorialisation des politiques publiques, enracinement de la démocratie.**

II. Contenu programmatique de l'INDH et modalités de mise en œuvre

En raison du fait que le contenu programmatique est largement disponible dans d'autres documents (voir site INDH : www.indh.ma), on n'en fera ici qu'une présentation synthétique, l'objectif du présent document étant d'aider à mieux comprendre l'INDH et ses enjeux à travers une bonne compréhension du concept de développement humain et de ses enjeux.

1. Contenu programmatique et procédural

La plateforme de programmation et de mise en œuvre préparée par le gouvernement, sur la base des Hautes Instructions Royales, a conçu quatre programmes :



Les programmes de lutte contre la pauvreté rurale et de lutte contre l'exclusion urbaine sont ciblés. Leur conception repose sur les données actualisées de la carte de pauvreté communale et surtout sur les axes d'intervention prioritaires contenus dans le discours royal :

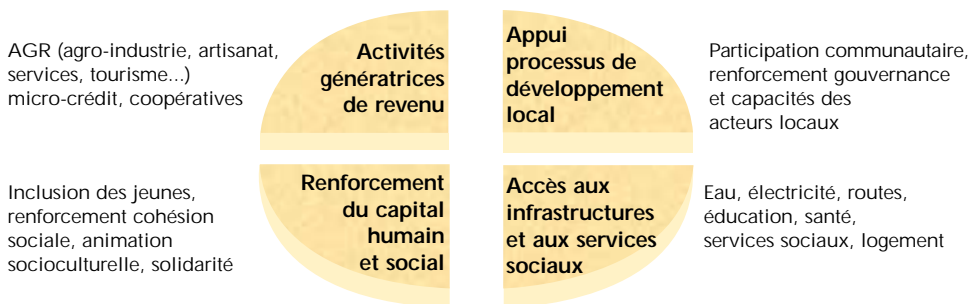
1. Elargissement de l'accès aux infrastructures de base : eau, électricité, routes, habitat salubre et décent.
2. Elargissement de l'accès aux services sociaux de base : éducation, formation, santé... Elargissement de l'accès aux services socio-culturels : établissements sociaux, culturels et sportifs.
3. Promotion de l'emploi stable, lutte contre le chômage, en particulier

des jeunes et des jeunes diplômés : micro-crédit, coopérations, activités génératrices de revenu (AGR) et très petites entreprises (TPE).

4. Un autre axe majeur est celui de l'appui au processus de développement local intégré.
5. Lutte contre la grande précarité dans laquelle vivent les personnes à besoins spécifiques ; ce dernier axe concerne essentiellement le programme "précarité".

Programme rural et urbain

Diagnostic territorial participatif Initiative locale de Développement humain



2. Démarche et procédures de mise en œuvre des programmes

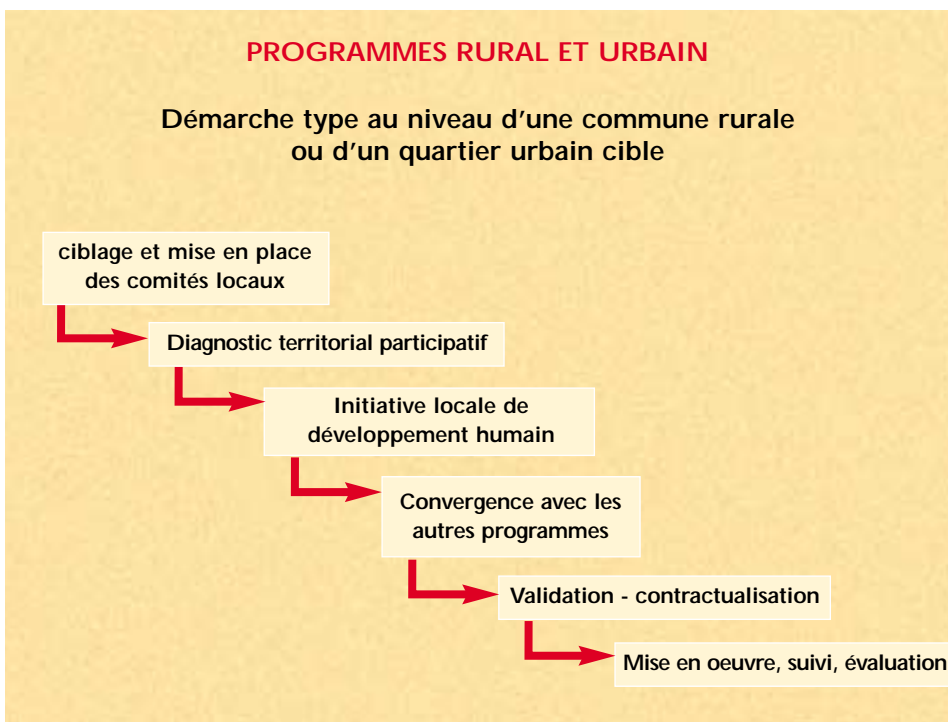
L'originalité de la démarche consiste à coupler de façon synergique trois processus :

1. Processus de planification ascendante
2. Processus de planification descendante
3. Processus de mise en convergence des programmes sectoriels au niveau des territoires ciblés.


Et ce, dans le cadre de procédures contractualisées axées sur les résultats et d'une démarche participative, partenariale, intégrée, concertée et décentralisée.

Le schéma de mise en œuvre permet une articulation harmonieuse entre les différents niveaux décisionnels, permettant ainsi une clarification des responsabilités et des engagements réciproques ainsi qu'une évaluation permanente et un meilleur suivi.

Ainsi, sur le principe d'une meilleure articulation entre le niveau central (gouvernement), le niveau intermédiaire (région, provinces et préfectures) et le niveau local (communes et quartiers), la démarche type au niveau local peut être illustrée de la façon suivante :



Le souci de décentraliser les procédures et le mode d'élaboration des initiatives locales de développement humain dans le cadre du développement local intégré, avec implication et appropriation communautaires, implique corrélativement un effort continu d'**appui et de renforcement de ce processus local**, notamment au moyen de la formation des ressources humaines et de la disponibilité de l'information pertinente là où elle est immédiatement utile, à savoir les données socioéconomiques indispensables au ciblage et aux diagnostics territoriaux. En outre, la contractualisation et le souci d'efficacité impliquent corrélativement un effort d'évaluation et de suivi des résultats des initiatives locales et des programmes de l'INDH.



Ces deux aspects déterminants, formation des ressources humaines et évaluation permanente, mettent en relief l'importance de l'**ingénierie sociale** et de l'ingénierie du développement. C'est probablement là que réside un autre changement majeur apporté par l'INDH, l'exigence de l'évaluation systématique et l'émergence, selon les propres termes de Sa Majesté le Roi, d'une "véritable ingénierie sociale".

Cette émergence suppose un effort continu de formation des acteurs locaux et des travailleurs sociaux d'une part, et la mise en place d'un système d'information en réseau et d'un Observatoire national du développement humain d'autre part. La culture de l'évaluation ne saurait être diffusée à l'ensemble des acteurs que dans le cadre de procédures formalisées et acceptées par tous grâce à la démarche partenariale et participative.

Les axes d'intervention et les procédures que l'on vient de décrire caractérisent les deux programmes ciblés de l'INDH (lutte contre la pauvreté rurale et lutte contre l'exclusion sociale), mais les principes et les règles qui les animent restent applicables à l'ensemble des programmes.

Pour autant, le programme transversal et le programme précarité comportent pour des raisons évidentes des axes et des procédures spécifiques :

PROGRAMME TRANSVERSAL

Objectifs

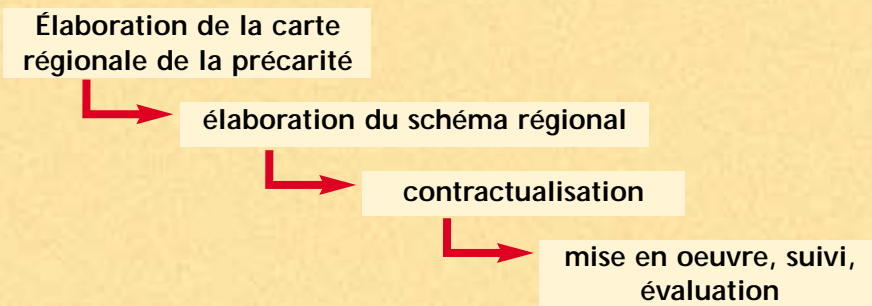
- soutenir des projets à fort impact et des actions transversales : appel à projets ;
- renforcer l'ingénierie sociale ;
- accompagner la mise en œuvre de l'INDH par un programme de formation et d'assistance technique ;
- soutenir les micro-crédits et les activités génératrices de revenu ;
- assurer le pilotage de l'INDH.

PROGRAMME PRECARITE

Objectifs

- mise à niveau des centres existants (orphelinats, centres sociaux),
- création de nouveaux centres polyvalents et spécialisés,
- insertion familiale, sociale et économique.

Démarche



De façon globale, la plateforme de mise en œuvre et les procédures INDH visent à clarifier le rôle des différents acteurs du développement :

Rôle du gouvernement : principes et règles de mise en œuvre, orientation, appui aux acteurs des niveaux intermédiaires et locaux, déconcentration administrative effective, mise en convergence des politiques et programmes sectoriels, suivi, évaluation et ajustements. Pour cela, le gouvernement a mis en place deux instruments de pilotage : le comité stratégique et le comité de pilotage.

Rôle des collectivités locales : ce rôle est déterminant à tous les niveaux :

- la commune et l'arrondissement sont fortement impliqués au sein du comité local de développement humain : diagnostic territorial, sélection des projets et exécution de ces projets après validation et allocation de ressources ;
- la province et la préfecture sont impliquées au sein du comité provincial de développement humain : sélection des cibles, validation des initiatives locales et contractualisation avec le niveau local ;
- la région a un rôle crucial de mise en convergence des actions sectorielles, des programmes des collectivités locales et des projets de



l'INDH. Cette mise en convergence vise à coupler le développement économique et le développement humain régional. En outre, la région assume un rôle de pilotage du programme Précarité.

Rôle des autorités locales : les gouverneurs et walis, que se soit à l'échelle provinciale, préfectorale ou à celle des grandes villes chefs-lieux de régions ont naturellement un rôle pivot et fondamental.


Rôle de la société civile : le tissu associatif local et national est très fortement impliqué à tous les niveaux de l'INDH et dans tous ses programmes. En ce qui concerne le tissu associatif local, ce dernier est impliqué à trois niveaux :

- identification des cibles et actions à programmer au niveau du comité provincial et du comité local ;
- mise en œuvre partenariale et participative à travers la maîtrise d'œuvre des actions INDH confiées aux différents acteurs (services déconcentrés, collectivités locales et associations locales) et à travers la supervision exercée dans le comité local où est représenté le tissu associatif ;
- intermédiation, expertise, encadrement et soutien aux populations bénéficiaires.

ARTICULATION DES DIFFERENTS NIVEAUX

NIVEAU CENTRAL Comité stratégique Comité de direction		orientation allocation ressources appui - suivi
NIVEAU RÉGIONAL Conseil régional		programme précarité cohérence globale
PROVINCE Comité provincial DH (élus, autorités locales, associations)		validation ILDH contractualisation déblocage des fonds supervision
CR/ARRONDISSEMENT Comité local DH (élus, autorités locales, associations)		élaboration ILDH mise en oeuvre et suivi

Rôle de l'Observatoire national du développement humain : le système d'information sociale ayant un rôle crucial à toutes les étapes de l'INDH, cet Observatoire remplit un rôle fondamental. Ses missions consistent à mener en profondeur des études, enquêtes et expertises sur



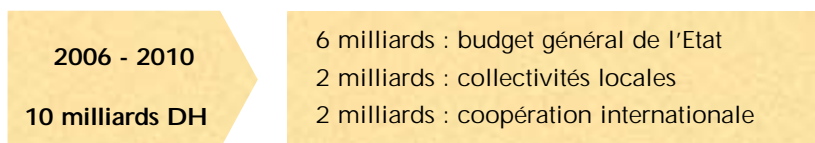
les phénomènes de pauvreté, de vulnérabilité, de précarité et d'exclusion, et à assurer le suivi et l'évaluation de l'impact de l'INDH sur les indicateurs de développement humain, ainsi qu'à analyser les expériences réussies afin de les diffuser.

Ce n'est qu'ainsi que la connaissance préalable à la décision pourra rendre celle-ci plus pertinente et permettre les ajustements qui en découlent. Ce n'est qu'ainsi que la culture de l'évaluation pourra remplacer progressivement le simple discours sur les réalisations quantitatives.



III. Financement et allocation de ressources

Conformément aux Hautes Instructions Royales, un fonds spécifique à l'INDH a été mis en place. Le Premier ministre est l'ordonnateur de ce compte d'affectation spéciale et les gouverneurs et walis en sont les sous-ordonnateurs. Hormis les 250 millions de DH consacrés au programme urgent et prioritaire de mise en œuvre de l'INDH lors du dernier trimestre 2005, ce fonds mobilise une enveloppe globale de 10 milliards de DH dont les sources de financement sont les suivantes :



Chacun des quatre grands programmes se voit affecter 2,5 milliards de DH au titre du quinquennat 2006-2010 qui constitue la première phase de mise en œuvre de l'INDH.

A première vue, ce montant peut sembler relativement modeste pour la totalité de la période considérée et compte tenu de l'importance des territoires et des personnes concernées. Mais ce serait oublier que ce fonds vient en addition des dépenses ordinaires de l'Etat à travers les lois successives des finances, notamment dans les secteurs sociaux et qui représentent 50% du budget de l'Etat ; et ce serait oublier qu'il est destiné à parer aux fluctuations tant de la croissance économique que de la trésorerie publique, pour conférer aux programmes de l'INDH un caractère durable et pérenne. En outre, ce serait oublier que l'adhésion collective à l'INDH et la ferveur patriotique qu'elle suscite sont à même d'abonder ce financement qui, de ce fait et à l'instar du Fonds Hassan II, jouerait un effet de levier.

Plus importantes que le niveau absolu de ces ressources, sont l'efficacité nouvelle qu'on attend d'elles et les modalités originales et souples de leur allocation et de leur mise à disposition. En effet, après validation des projets et des initiatives, la délégation des crédits observe un mode globalisé et contractualisé. Cette souplesse nouvelle dans les modalités d'allocation des ressources a évidemment pour corollaire naturel un contrôle a posteriori vigilant, à la fois sur la conformité des dépenses et sur les résultats.

IV. Principaux enjeux de l'INDH


Cette dernière partie du document a pour objet d'analyser en quoi les enjeux et les objectifs de l'INDH sont convergents avec ceux du concept de développement humain ; et en quoi les implications de ces derniers sur la conduite des politiques publiques ont trouvé avec l'INDH une application concrète au Maroc.

A cette fin, on passera brièvement en revue la problématique complexe et multidimensionnelle des enjeux de l'INDH, en insistant surtout sur les conditions à réunir pour assurer le succès de cette initiative.

A sa phase initiale, l'INDH est la concrétisation d'une volonté politique d'en finir avec les situations de pauvreté, de vulnérabilité, de précarité, d'exclusion et d'inégalités sociales les plus "inacceptables". Atteindre cet objectif dans un laps de temps de cinq années implique de changer de rythme, de cadence et d'efficacité dans notre quête de développement humain. Cela, nous l'avons vu, n'est possible qu'en changeant notre façon d'agir et en abandonnant les méthodes dont l'inefficacité est avérée ("ce qui ne marche pas") au profit d'approches dont l'efficacité est prouvée ("ce qui marche"). Cela n'est possible aussi qu'en tenant compte des apports modernes du concept du développement humain.

Parmi ces apports, les notions de capacités et de libertés humaines, d'égalité des chances, d'inclusion et de cohésion sociales, de développement local intégré et approprié par les communautés, et enfin de bonne gouvernance du développement humain, sont les plus fondamentales ; mais d'autres aussi telles que celles qui consistent à prendre conscience que la pauvreté n'appelle pas uniquement les politiques d'assistance ou de caritativité, parce qu'elles tendent à confiner les pauvres dans la dépendance à l'égard d'autrui, qu'elles portent atteinte à leur dignité d'être humains ou qu'elles les empêchent de prendre en main leur propre destinée, ou d'autres enfin qui consistent à prendre conscience que l'exclusion sociale représente une menace pour la cohésion sociale ou que l'enfermement d'une catégorie de citoyens dans la grande précarité est incompatible avec une société juste et compatissante envers ses membres les plus fragiles.

On retrouve toutes ces approches civilisationnelles humanistes et conceptuelles modernes dans le discours royal annonçant l'INDH. Ces



approches sont convergentes avec notre identité et nos valeurs très fortement inspirées de notre religion musulmane.

C'est en ce sens que l'enjeu premier de l'INDH est fondamentalement sociétal : mettre un terme à la frustration qui naît d'une trop grande disparité entre les capacités, les opportunités et les conditions d'existence humaines et, en même temps, empêcher que cette frustration soit exploitée à des fins politiques violentes. Mettre fin aussi à cette frustration pour libérer les potentialités et les énergies humaines, valorisées par des politiques publiques efficaces, afin de pouvoir incorporer le plus grand nombre de citoyens possible, hommes et femmes, dans l'effort collectif de développement et de bien-être humain.

A cet égard, l'INDH constitue une opportunité formidable pour permettre aux pauvres et aux exclus de s'exprimer et de parvenir ainsi à participer de façon plus complète et plus harmonieuse à la vie de leur communauté. Leurs avis, leurs préférences et leurs perceptions subjectives de l'espace concret qui constitue leur vécu quotidien sont désormais pris en compte. Ils ne seront plus frontalement confrontés aux avis d'une administration publique lointaine, normative à l'excès, ou à des élus n'ayant aucun compte à rendre, mais qui sont désormais responsabilisés dans le processus de développement local. Ce processus d'émancipation et de libération est porteur et "développeur" au sens propre du terme ; il vient compléter judicieusement les succès déjà engrangés par les initiatives de développement local qu'ont connues certaines localités du pays et les initiatives louables de la société civile et de la coopération qui les ont soutenues.

Le second enjeu de l'INDH à considérer est celui de réussir le ciblage des communes et des quartiers les plus pauvres ou qui abritent le plus d'exclus, dans le cadre précis des diagnostics territoriaux affinés, en partenariat entre les bénéficiaires et les différentes missions d'appui, et dans la démarche incontournable du développement local intégré. Par la réussite du ciblage, on n'entend pas tant les progrès de la connaissance sur la pauvreté et l'exclusion et sur les poches où elles se concentrent, que le ciblage effectif des ressources sur les communes, quartiers et personnes ayant été identifiés comme les plus pauvres et les plus défavorisés.

L'appropriation est le mot clé pour comprendre les mécanismes du succès ou de l'insuccès des processus de développement locaux. En effet, aussi bien les expériences internationales réussies que les succès enregistrés par les programmes de développement sectoriel à

orientation rurale ou périurbaine (PAGER, PERG, PNCRR), prouvent qu'il vaut mieux demander aux populations une contribution financière ou en nature dans les petits projets locaux ou communaux.

Cette contribution est un gage que les investissements et les interventions sont voulus et perçus comme nécessaires ; elle aide symboliquement à acquérir un sentiment de propriété et de fierté sur les installations et les réalisations et elle amène naturellement les bénéficiaires à percevoir leur maintenance comme nécessaire et comme étant de leur propre ressort. La lecture attentive des différents rapports successifs sur le développement humain et sur les success stories du CDD (Community driven development) démontre, s'il en était encore besoin, que même les pays et les communautés les plus pauvres arrivent à dégager des moyens pour de modestes contributions. L'essentiel n'est pas le niveau de ces contributions, mais le sentiment d'appropriation qu'elles génèrent.

En raison de l'adage populaire qui veut que "les petits ruisseaux font les grandes rivières", l'appropriation communautaire et l'engouement populaire pour l'INDH confortent l'idée que les ressources de cette dernière exerceront un puissant effet de levier pour le développement local intégré. Dépendant étroitement de cet enjeu de l'appropriation et de l'efficacité des programmes INDH, c'est l'enjeu de l'amélioration effective et concrète des conditions de vie d'un nombre très important de personnes dans les communes rurales pauvres ou dans les quartiers urbains où sévissent les facteurs d'exclusion, qui est en cause.

Au-delà du ciblage territorial, il importe de veiller avec soin à ce que tout soit mis en œuvre, lors des diagnostics participatifs, pour que les jeunes, les femmes, les personnes handicapées ou en situation d'abandon social, et les ménages les plus pauvres soient identifiés et recensés dans les communes et les quartiers cibles. A cette fin, il faut mettre à profit la démarche d'animation pour porter l'accent sur la consultation de ces groupes et la prise en compte de leurs besoins précis et concrets tels qu'ils les expriment. Et il faudra surtout veiller à recueillir leurs appréciations et leur perception sociologique de l'INDH afin d'en apprécier l'impact et d'en améliorer l'exécution ou le fonctionnement. Cette évaluation sur le terrain à caractère subjectif peut compléter judicieusement l'évaluation à caractère objectif ou macroscopique.

Un troisième enjeu a trait à la gouvernance de l'INDH, à la transparence et à la communication. Une des conditions essentielles



du succès de l'INDH réside, en effet, dans la confiance qu'elle doit susciter auprès des citoyens les plus pauvres et les plus défavorisés. Ce capital crédit dont doit jouir l'INDH doit être construit autour de procédures simples et transparentes popularisées par une stratégie de communication qui met en exergue les principes, les moyens et les objectifs de l'INDH.

Cet enjeu de transparence par la communication est aussi essentiel aux processus de partage des savoirs et des connaissances, de capitalisation et d'échanges d'expériences, d'innovation, d'émulation et même de mise à profit des erreurs. L'acquisition de cette culture de partage du savoir et des savoir faire peut être grandement facilitée par la dynamisation du réseau d'experts, la formation au travail social et à l'ingénierie sociale et par le rôle éminent de l'Observatoire national du développement humain. Il s'agit, en quelque sorte, d'un processus dynamique d'accumulation et de croisement fécond entre savoirs locaux et politiques publiques plus proches et plus efficaces. Il appartient à l'Observatoire national d'en assurer l'appui et le suivi.

En matière de suivi, d'appui et d'évaluation, outre les données collectées par l'Observatoire, il appartient aux comités de pilotage et de coordination de diffuser et d'exploiter leur analyse, de faire fonctionner de façon fluide de bons mécanismes d'intersectorialité, de programmer périodiquement des études d'impact, d'y adjoindre des enquêtes de satisfaction auprès des populations bénéficiaires, et surtout de veiller à la mise en place des outils locaux de suivi des programmes et des projets INDH dans les territoires ciblés.

Le présent document s'inscrit dans cet effort de communication. Mais il a clairement un dessein pédagogique dans la mesure où il tente de clarifier, à l'intention du grand public, les bases théoriques (les principes) et opérationnelles (les programmes, leurs instruments et leur mise en œuvre) de l'INDH. Cette section finale du document consacrée aux enjeux de l'INDH permet de renouer le fil avec son thème principal "Comprendre le développement humain" et de conclure ainsi sur ce thème.





CONCLUSION


Le développement humain accorde une importance prépondérante à la lutte contre la pauvreté, sans pour autant se réduire à elle. Par conséquent, il ne faut pas percevoir l'INDH, qui est un vaste chantier "ouvert en permanence" de développement humain, comme un énième programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. **Les ambitions de l'INDH vont bien au-delà, mais elles passent aussi par là.**

A cet égard, nul doute que l'INDH ne mette le pays en mesure de réaliser ses engagements en faveur des Objectifs du millénaire du développement avant l'échéance prévue, du moins pour un certain nombre d'entre eux.

Le développement humain pose comme principe fondamental que toute discrimination ou toute tendance d'exclusion à l'égard de certaines catégories de la population, pour des raisons socioéconomiques, ethniques, culturelles, liées au genre ou liées à des handicaps sociaux, physiques et mentaux divers, est contre productive en matière de développement, menaçante pour la cohésion sociale, éthiquement inacceptable et de surcroît économiquement inefficace.

Ce concept, dont la richesse et la densité sont inouïes et en cours d'enrichissement permanent, part d'une analyse scientifique des causes de pauvreté et d'exclusion, et prescrit en conséquence de développer des contre-tendances inclusives et des politiques facilitatrices du bien-être individuel et collectif. Il a par conséquent des impacts multiples et multidimensionnels sur la conduite des politiques publiques. Cet impact se situe au confluent des trois domaines de l'éthique publique : l'éthique politique, l'éthique sociale et l'éthique économique.

En outre, le concept de développement humain participe d'une vision selon laquelle la problématique du développement pour les pays en



développement ne passe pas seulement par l'économie structurée et moderne. Ce modèle économique, culturellement hégémonique, se révèle incapable d'incorporer de larges franges de la population de ces pays. Non seulement il s'accompagne de nombreuses exclusions, mais il a tendance à étouffer d'autres approches qui précisément s'accompagnent de formes primaires et souvent efficaces de solidarité.

D'où l'exhortation de Sa Majesté le Roi, que Dieu l'assiste, dans son discours, à "promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois, tout en adoptant une action plus imaginative et plus résolue en direction du secteur informel".

En effet, la frontière entre l'économie moderne structurée, l'économie marchande locale, l'économie affective traditionnelle et informelle, l'économie de subsistance et l'économie de dons est poreuse. L'apport conceptuel du développement humain permet un élargissement du paradigme de développement économique : **il s'agit de réintégrer l'économie dans la société et de ne plus réfléchir sur le développement économique en soi, indépendamment du lien social, de la vie sur un territoire et du bien-être humain.**

Il s'agit en somme d'une sorte de relégitimation de l'économie non conventionnelle, d'où l'importance considérable des activités génératrices de revenu, du micro-crédit qui est d'ores et déjà un succès à l'actif de notre pays, et de ce que l'on appelle aujourd'hui *the grassroots economy*. Économie de base, de subsistance, économie informelle, économie sociale... Au fond, peu importe la dénomination, ce qui importe vraiment c'est que les gens aient accès à un revenu décent et durable qui leur permette de prendre en mains leur propre destinée et de participer pleinement à la vie de leur communauté.

En ce sens, la notion de well-being, qui signifie le bien-être humain, transcende et va au-delà de la notion utilitariste de welfare qui signifie le bien-être économique. La durabilité du développement humain dépend de la valorisation du capital humain, de la préservation du capital naturel, mais aussi et surtout du renforcement et de la transmission du capital social.

Comprendre ces apports conceptuels majeurs du développement humain, c'est donc comprendre la vision, la philosophie, l'ambition et les enjeux de l'INDH : inclusion sociale, cohésion sociale, renforcement du lien social, amélioration du bien-être humain individuel et collectif.



Car au-delà des considérations éthiques, au demeurant fondamentales dans le concept du développement humain comme dans l'INDH, l'enjeu implicite est la participation de tous au processus de développement et de création de richesses économiques et humaines et leur transmission aux générations futures. En fin de compte, il ne s'agit pas de transmission uniquement du capital financier, du patrimoine familial, du patrimoine naturel préservé, mais aussi du patrimoine social fait de liens, d'identité, de valeurs, de "savoir être" et de "savoir faire collectif" en matière d'intermédiation sociale et de résolution pacifique des conflits. C'est à vrai dire toute la dimension politique du développement humain qui explique qu'il est consubstantiel à la démocratie.

Le concept de développement humain établit un lien explicite, instrumental et opérationnel entre la démocratie, le développement économique et le bien-être humain. Par là même, il prescrit l'inclusion de tous les citoyens dans le processus de développement, et s'est peut-être là son message essentiel.

Le discours royal du 18 mai 2005 prend en compte de façon exhaustive les implications de ce concept sur la conduite des politiques publiques et prescrit de les mettre en application sur le terrain et en grandeur nature :

- démocratie politique
- efficacité économique au profit de tous
- solidarité, inclusion et cohérence sociale

Ce changement positif dans la gouvernance du développement permettra au pays de donner une accélération sensible à la croissance économique, à la décentralisation, à la déconcentration et à la territorialisation des politiques publiques. La modernisation de l'État, de l'économie et de la société passe nécessairement par un saut qualitatif dans notre trajectoire collective de développement humain, l'équité et la justice sociale aussi.

Ministère du Développement social de la Famille et de la Solidarité
47, avenue Ibn Sina - Rabat
Tél. 037 67 40 60 - Fax : 037 67 19 67
www.social.gov.ma