

RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2008

**SYNTHÈSE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
DE LA REVUE À MI-PAROURS
DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN**

RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2008

**SYNTHÈSE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
DE LA REVUE À MI-PAROURS
DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN**

Juin 2009



CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

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

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

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

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

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

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

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



Ainsi, l'IDH du Maroc est passé de 0,435 à 0,646 entre 1975 et 2005¹, ce qui constitue en soi un résultat positif. Cependant, le Maroc aurait pu faire mieux, n'eût été la grande inertie du déficit en matière d'alphabétisation. Une comparaison avec l'Égypte illustre clairement cette situation. En effet, l'IDH de ce pays, qui était pratiquement au même niveau que celui du Maroc en 1975 (0,434), a atteint 0,708 en 2005. Ce décalage entre les performances respectives des deux pays s'explique essentiellement par le différentiel qui existe entre les taux d'alphabétisation des adultes (de 15 ans et plus) : 52,3% au Maroc contre 71,4% en Égypte, ce qui montre l'importance cruciale de la question de l'enseignement au Maroc.

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

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

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

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

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

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

¹ Ces données sont extraites du rapport 2007/08 du PNUD.



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

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

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

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

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

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



ANALYSES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A cet effet, l'ONDH a procédé :

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

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

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

- Une redistribution de ressources, bien qu'encore modeste, est effectuée de manière volontaire et délibérée vers les populations pauvres à travers le territoire. Ainsi, en moyenne annuelle, un montant équivalent à 0,3% du PIB a été redistribué au cours de ces trois dernières années. Ce transfert est d'autant plus opportun qu'en cas de prolongement de la crise actuelle, il peut servir d'amortisseur de ses effets négatifs sur ces populations.
- Le bilan technico-financier de l'opération est appréciable : les budgets ont été engagés selon le calendrier prévu. Les 5,5 milliards de Dirhams de l'INDH² engagés à fin 2008 constituent en effet un transfert de ressources non négligeable vers les communes, entraînant, par un effet de levier de 41%, un montant supplémentaire de 3,8 milliards de Dirhams. En outre, les services de l'État, en premier lieu les Divisions de l'Action Sociale (D.A.S.), ont fait des progrès en matière d'ingénierie sociale.
- L'INDH a favorisé le développement du tissu associatif et a contribué à l'instauration de nouvelles vocations citoyennes qui cherchent non pas à offrir des services mais à mobiliser les populations en tant que partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. En effet, leur part dans la maîtrise d'ouvrage des projets atteint 25,8% du montant global des dépenses INDH en milieu rural et 31,7% en milieu urbain. Bien entendu, ce tissu associatif est loin d'être homogène ; des associations de grande qualité se retrouvent aux côtés d'autres qui nécessitent, de toute évidence, un renforcement de leurs capacités.

² Ces chiffres, qui ont été communiqués à l'ONDH en janvier 2009, peuvent différer légèrement de ceux récemment actualisés par le Ministère de l'Intérieur.



- Les comptes de l'INDH, qui ont été annuellement audités par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Intérieur, ont été, dans leur quasi-totalité, validés. Le taux de validation sans réserves est passé de 78% en 2005 à 96% en 2008 et celui des validations avec réserves de 22% à 4% durant la même période.
- Il ressort de l'enquête réalisée par l'Observatoire en 2008 une perception positive de l'INDH par les populations, puisque 92,5% des personnes interrogées, préalablement informées au cours de l'enquête sur les grandes lignes de l'Initiative, déclarent que celle-ci est nécessaire. Cette attitude quasi-consensuelle constitue un atout pour la réussite de l'INDH.
- De même, 92,3% de ces personnes se déclarent prêtes à joindre leurs efforts à ceux de l'Etat. Cette forte prédisposition à adhérer à une action fondée sur l'approche participative traduit un changement d'attitude positif.
- Par ailleurs, les résultats issus de la même enquête montrent que l'INDH suscite de fortes attentes car 64,1% des personnes estiment, en effet, que l'Initiative est à même d'améliorer les conditions de vie des populations pauvres.

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

- L'Initiative reste relativement méconnue, en dépit de sa forte médiatisation lors de son lancement. En effet, selon l'enquête sur les perceptions de l'INDH, 43,4%³ des répondants, surtout parmi les non-instruits, les séniors, les populations appartenant aux couches les plus défavorisées, les femmes et les ruraux, déclarent n'avoir pas encore entendu parler de l'INDH en 2008, soit trois années après son lancement.
- 46,3%⁴ des personnes interrogées ne sont pas satisfaites quant au choix et à la qualité des projets réalisés.
- Si 51,8% des personnes interrogées pensent que ces derniers auront un effet positif sur les conditions de vie des populations, il convient de souligner que les personnes les plus sceptiques appartiennent aux populations instruites, citadines et à revenu élevé. La question est de savoir comment mobiliser ces catégories de la population qui jouent un rôle de référence pour les couches défavorisées.

³ Si ces pourcentages sont voisins de 50%, ils restent élevés eu égard à l'attente exprimée et au niveau de perception positive de l'Initiative par les populations.

⁴ Op.cit.



- S'agissant de la démarche et des procédures de mise en oeuvre de l'INDH, 47,5%⁵ des personnes considèrent qu'elles ne pourraient pas avoir des résultats positifs sur la bonne gouvernance.
- La distribution des ressources de l'INDH aux populations cibles s'est avérée non concordante par rapport au critère de pauvreté. En effet, les dotations INDH par habitant ciblé, au lieu de suivre une courbe ascendante en fonction du niveau de pauvreté provinciale, sont relativement plus élevées dans les provinces où le taux de pauvreté se situe entre 10% et 20% et décroissent paradoxalement dans les provinces où ce taux est supérieur à 20%.
- Les problèmes urbains et ruraux sont profondément différents. A cet égard, l'INDH a bien prévu des programmes de lutte contre l'exclusion dans le premier cas et de lutte contre la pauvreté dans le second. Les termes utilisés pour définir ces programmes sont adéquats. Le problème est que leurs contenus ne sont pas suffisamment différenciés ; certes, les projets urbains sont importants, mais on y retrouve souvent les mêmes rubriques que dans le rural. Or celles-ci répondent au sous-équipement des campagnes, mais ne sont guère en prise avec l'exclusion urbaine et les défis multiples et complexes générés par le processus d'urbanisation, défis qui portent notamment sur le transport urbain, l'hygiène, l'insertion dans le marché du travail, l'encadrement des jeunes, la cohésion sociale (sécurité, civisme, intensité des relations dans les quartiers,...), sans oublier la problématique de la petite enfance et celle des enfants abandonnés.
- Les communes n'assurent, en moyenne annuelle, que 14,2% de la maîtrise d'ouvrage des projets INDH. Ce ratio tombe à 8,7% dans les communes urbaines. Cette situation pose le problème de l'appropriation par les communes des projets de l'INDH et partant, la question de la pérennité des investissements réalisés.
- La convergence qui, malgré les efforts déployés, est restée, dans les faits, somme toute marginale, doit être renforcée. La mise en convergence des multiples contributions inhérentes à la démarche participative est, en dernière analyse, du ressort exclusif de l'autorité locale, les comités tripartites n'en constituant que le cadre d'expression. Pour autant, les difficultés liées à la coordination et à la cohérence des politiques et programmes publics avec les actions issues du ciblage territorial ne sont pas à sous-estimer, tant il paraît ardu d'harmoniser une procédure d'exception avec le fonctionnement normal et programmé des différents départements sectoriels. Une mise en oeuvre réussie de la convergence suppose une concertation en amont, c'est-à-dire une procédure, de la bonne volonté ... et du temps.

⁵ Op.cit.



- La concentration de la gestion des crédits de l'INDH au niveau des services du Premier Ministre prévoit que tous les états de report des sous-ordonnateurs ainsi que toute modification s'y rapportant transitent par ces services. La lourdeur engendrée par cet état de fait au niveau des procédures de mise en oeuvre des programmes est sujette à de nombreuses plaintes soulevées par les partenaires.
- Les activités génératrices de revenu (AGR) ne représentent que 13% du nombre de projets de l'INDH engagés au cours de la période 2005-2008 et 8% des montants engagés. Ces AGR sont restées limitées en milieu urbain notamment (7% du montant financier). Par ailleurs, elles risquent d'introduire une certaine confusion, chez les bénéficiaires potentiels, avec le microcrédit ou avec les différents programmes initiés par les pouvoirs publics pour la promotion des petites et moyennes entreprises (Moukawalati, programme TPE,...).
Par ailleurs, selon une étude réalisée par l'ONDH, 54% de ces AGR sont mises en oeuvre par des associations et des coopératives qui ne disposent pas toujours d'un système de gestion financière et comptable conforme à la réglementation. Qui plus est, leur statut d'institutions à but non lucratif rend difficilement compatible performance commerciale et financière et respect de leur vocation originelle. De manière générale, les AGR offrent peu de diversité quant à la nature des projets et peu de visibilité quant à leur viabilité économique, faute d'un accompagnement et d'un encadrement adéquats. Un recadrage de ces AGR dans le cadre de l'INDH est donc nécessaire.
- Les informations recueillies par l'ONDH, à partir des données disponibles, témoignent de la faible participation des femmes dans les instances de gouvernance de l'INDH. Ces informations ne traitent ni du rôle joué par les femmes dans le processus de l'INDH ni de la nature et du contenu des projets dont elles ont été bénéficiaires. Or l'inclusion des femmes est essentielle dans le processus de développement humain, qui vise à élargir les opportunités offertes à tous les individus et pas seulement à une partie de la société. Ce constat concerne également les jeunes.

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



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

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

1. L'amélioration des performances de l'INDH

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

a- Le recentrage des projets de l'INDH

Résultats immédiats et objectifs de fond

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



Pauvreté et développement humain

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

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

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

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

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

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



b- La question du ciblage territorial

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

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

Distinguer les milieux et les types de pauvreté

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

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

La définition des aires ciblées

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

c- Une démarche urbaine

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

Le projet urbain

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



Des projets plus ambitieux avec un contenu élargi

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

Le rôle de l'INDH serait de favoriser l'éclosion de ces projets de quartiers et de les accompagner, notamment dans la mise en place, avec les acteurs concernés (populations, société civile,...), de lieux et de zones de socialisation (places et jardins publics, aires de jeux, maisons de jeunes, centres de développement communautaire en s'appuyant sur des « success stories »⁶).

d- Repenser la démarche à l'égard du monde rural

Le Plan « Maroc vert »

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

Le recentrage de l'action en milieu rural

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

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

⁶ A titre d'exemples, on peut citer le centre de développement communautaire d'Azrou relevant de l'Université Al Akhawayn et celui d'Oum keltoum situé au quartier Abdelmoumen à Casablanca, qui sont autant d'expériences réussies d'intégration de services, de participation et de transformation des comportements.



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

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

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

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

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

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



L'institution communale

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

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

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

e- Le financement et la programmation pluriannuelle des projets de l'INDH

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

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

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



f- La qualification des associations

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

g- La simplification de la procédure de la gestion des crédits de l'INDH

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

h- La communication

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

i- Le système d'information

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

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

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



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

2. Vers une perspective plus ambitieuse de restructuration des services de l'Etat et des Collectivités Locales

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

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

a-Décentralisation / déconcentration

La maîtrise d'ouvrage

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

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

La responsabilité

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



b- Contractualisation pluriannuelle

La règle de l'annualité budgétaire, qui ne permet pas à l'Etat et aux collectivités territoriales de s'engager sur plusieurs années comme l'exige la contractualisation, constitue un véritable obstacle dès lors que l'on se place dans une perspective de développement humain. L'INDH, qui dispose d'un financement garanti sur cinq ans, peut être l'outil privilégié pour engager la politique contractuelle sur plusieurs années. En associant les propositions de financement indiquées au point 1.e avec la souplesse apportée par l'INDH, on pourra à la fois réussir l'intégration des projets et la convergence des actions, surtout en responsabilisant chacun des acteurs et notamment les collectivités locales autour d'un programme territorial commun.

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

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

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

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

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



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

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

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

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





المرصد الوطني للتنمية البشرية
**Observatoire National
du Développement Humain**



المرصد الوطني للتنمية البشرية
**Observatoire National
du Développement Humain**

Angle avenue Allal El Fassi et Avenue des FAR - B.P. 6836. Hay Riad - Rabat
Tél: 05 37 57 69 51/61 – Fax: 05 37 56 56 47 - Email : ondh@ondh.org.ma

www.ondh.ma