

**EVALUATION DES REALISATIONS
DE LA PREMIERE PHASE DE L'INDH
(2005-2010)**

**ET DE LEURS EFFETS
SUR LES POPULATIONS-CIBLES**

SYNTHESE

Avril 2013



Dépôt légal : 2013MO1772
ISBN : 978-9954-9361-2-2

SOMMAIRE

I. Les apports de l'INDH.....	5
II. Les principales questions qui restent posées	6
III. Les principales recommandations de l'ONDH.....	9
- <i>Le recentrage des projets de l'INDH sur le développement humain</i>	<i>9</i>
- <i>Un renforcement des programmes destinés au monde rural</i>	<i>10</i>
- <i>Définition d'une démarche urbaine.....</i>	<i>11</i>
- <i>Un meilleur cadrage des dépenses consacrées au programme transversal.....</i>	<i>11</i>
- <i>Un biais distributionnel des revenus à redresser.....</i>	<i>12</i>
- <i>Un meilleur ciblage géographique s'appuyant sur des critères relatifs aux déficits en développement humain</i>	<i>13</i>
- <i>Adaptation de la gouvernance territoriale de l'INDH à la nouvelle donne régionale</i>	<i>13</i>
- <i>Un système d'information plus performant.....</i>	<i>15</i>

La présente synthèse porte sur l'évaluation de la première phase de l'INDH qui couvre la période 2005-2010. Cette évaluation est centrée sur l'analyse globale des projets de l'INDH ainsi que sur la mesure de leur impact sur les populations-cibles. Elle permet de faire ressortir des éléments positifs et d'autres qui soulèvent des questions.

I. Les apports de l'INDH

Parmi les apports de l'Initiative, il y a lieu de noter, notamment, les points suivants :

- Au terme de la période 2005-2010, le bilan technico-financier de l'Initiative est globalement satisfaisant. Ainsi, près de 23.000 projets ont été initiés dont 84% sont opérationnels, achevés ou en voie d'achèvement. Les 8,7 milliards de dirhams engagés ont entraîné, par un effet de levier de 40,5%, un montant supplémentaire de 5,9 milliards de dirhams.
- Les 14,6 milliards de dirhams engagés constituent un transfert de ressources volontaire et délibéré, bien qu'encore modeste, vers les communes et quartiers pauvres à travers l'ensemble du territoire national. Ainsi, en moyenne annuelle, un montant équivalent à 0,4% du PIB, a été redistribué entre 2005 et 2010.
- L'INDH s'est caractérisée par la participation d'un tissu associatif redynamisé et a contribué à l'instauration de nouvelles vocations citoyennes qui cherchent à mobiliser les populations en tant que partenaires des pouvoirs publics dans la conduite des projets de développement. Leur contribution dans la maîtrise d'ouvrage des projets a représenté 29% de l'enveloppe globale des projets en milieu urbain et 19,3% en milieu rural. Bien entendu, ce tissu associatif est loin d'être homogène. En effet, des associations de grande qualité en côtoient d'autres qui nécessitent un renforcement de leurs capacités techniques et de gestion.
- La dynamique participative inhérente à l'INDH a favorisé l'émergence de nouvelles élites locales, mieux instruites et plus représentatives des jeunes et des femmes. Ces élites puisent leur légitimité dans l'espace public par leur forte prédisposition à joindre leurs efforts aux pouvoirs publics dans la conduite des projets de développement.
- Les divisions de l'Action Sociale (DAS) à l'échelon provincial et préfectoral ont vu leurs capacités d'ingénierie sociale renforcées. Leur montée en puissance, imputable à leur connaissance du terrain, au savoir-faire qu'elles ont développé et à leurs relations avec l'ensemble des comités et des acteurs locaux, a fait d'elles la " cheville ouvrière " et l'acteur incontournable du dispositif d'appui de l'INDH au niveau territorial, même si elles souffrent d'un manque patent de ressources humaines expérimentées.
- L'analyse de l'évolution comparée entre 2008 et 2011 des caractéristiques socio-économiques de ménages issus respectivement de deux groupes de communes et de quartiers, le premier traité par l'INDH et le second non traité, mais rigoureusement

comparable au précédent (contrefactuel), a révélé les résultats suivants en milieu rural :

- ✓ Une augmentation de 20,3% du revenu moyen des ménages dans les zones rurales ciblées, soit un taux double de celui constaté dans les communes non ciblées servant de contrefactuel aux précédentes ;
- ✓ Une amélioration relative de l'accès aux services de base dans les communes ciblées ;
- ✓ Des progrès significatifs quant à l'évolution de la pauvreté multidimensionnelle des ménages dans les communes ciblées. L'incidence de la privation y a baissé de façon plus marquée que dans les communes non-ciblées, surtout en ce qui concerne les dimensions afférentes aux conditions de vie, telles que le raccordement à l'électricité, la qualité des combustibles de cuisson et l'assainissement liquide.

En milieu urbain, les revenus des ménages se sont certes accrus, mais plus dans les quartiers non ciblés que dans les quartiers ciblés. Ce résultat paradoxal doit toutefois être interprété avec prudence.

En effet, la multiplicité des critères utilisés pour l'identification des quartiers urbains-cibles a donné lieu à une situation bien moins transparente qu'en milieu rural, où le critère retenu est unique et transparent, car basé sur un taux de pauvreté au moins égal à 30%. Cette situation s'est traduite par des conséquences importantes quant à la robustesse statistique des résultats de l'évaluation d'impact de l'INDH, laquelle est davantage avérée en milieu rural qu'en milieu urbain.

- Les résultats de l'étude d'évaluation de l'impact de l'INDH ont montré qu'en milieu rural, la hausse des revenus des ménages constatée dans les communes ciblées est bien due à l'impact de l'Initiative.

Le recours à une méthodologie innovante faisant appel à la mesure, à l'échelon local, de l'intensité lumineuse nocturne, telle qu'appréhendée par imagerie satellite, a permis de confirmer ce résultat.

En revanche, en milieu urbain, les résultats ne permettent pas de conclure à un impact statistiquement significatif de l'INDH sur les revenus des ménages ciblés.

II. Les principales questions qui restent posées

Face à ces éléments positifs, l'analyse soulève des questions :

- 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 de l'INDH par habitant ciblé, au lieu de suivre une courbe ascendante en fonction du taux de pauvreté provinciale, sont 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%. Ce constat milite en faveur d'un affinement de la méthode de ciblage géographique de l'INDH afin d'apporter des réponses plus adaptées aux besoins des populations cibles.

- Les dépenses au titre du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural ont été inférieures aux prévisions de 20,4%. Cette situation pourrait être imputable aux rigidités caractérisant les procédures d'allocations des ressources aux bénéficiaires, d'une part, et à la faible capacité de ces derniers à concevoir et à réaliser des projets, d'autre part.

Par ailleurs, le bilan des réalisations montre que, si le monde rural a été destinataire de 54,3% du nombre de projets, il n'a bénéficié, en revanche, que de 36,4% des crédits globaux et de 42% des crédits proprement INDH, ce qui signifie que la contribution des autres partenaires y est moins importante qu'en milieu urbain. Cette asymétrie en termes de réalisations dans les deux milieux mérite d'être soulignée, d'autant plus que l'une des idées structurantes de l'INDH, à savoir le traitement à égalité, en matière d'allocations budgétaires, de la pauvreté rurale et de l'exclusion urbaine, se trouve être remise en question.

- Les activités génératrices de revenus (AGR) n'ont représenté que 16,3% du nombre total de projets et n'ont absorbé que 8,6% des dépenses engagées. A cet égard, il apparaît que le programme transversal, dont les dépenses ont dépassé de 794% les objectifs initiaux, n'a guère profité à ces activités qui en constituent pourtant l'une des composantes majeures.

En outre, des investigations menées par l'ONDH en 2012 dans certaines provinces du Souss-Massa-Draa, de l'Oriental et du Rif ont permis de confirmer les conclusions contenues dans la revue à mi-parcours de l'INDH selon lesquelles les AGR offrent peu de diversité quant à la nature des projets et peu de visibilité quant à leur viabilité économique et ce, faute d'une intégration maîtrisée aux chaînes de valeur, aux programmes sectoriels et communaux, ainsi que d'un accompagnement et d'un encadrement appropriés des associations et des coopératives qui les mettent en œuvre.

A ce sujet, certaines parmi celles-ci ne présentent pas toutes les garanties requises en matière de capacités techniques et de gestion, ce qui peut affecter la réalisation et la pérennité des projets. Qui plus est, le coût du microcrédit ainsi que le niveau de la contribution exigée pour adhérer à une coopérative ou pour bénéficier des financements nécessaires (10% à 30% du montant total du projet) apparaissent souvent trop élevés pour les porteurs de projets, surtout les plus pauvres d'entre eux, ce qui est de nature à inhiber toute velléité entrepreneuriale de leur part.

- Selon les résultats de l'enquête d'impact menée par l'ONDH, la progression des revenus, constatée tant dans les communes que dans les quartiers ciblés, a moins bénéficié aux ménages les plus pauvres qu'à ceux appartenant à la classe moyenne de ces zones.

Ce biais distributionnel des revenus est confirmé par la mesure de l'impact de l'INDH. Il est corroboré, en milieu rural, par la structure des dépenses des ménages

qui accorde une place plus importante à l'acquisition de biens durables qu'à la satisfaction des besoins essentiels d'alimentation.

La cause la plus plausible de cette contreperformance de l'INDH pourrait être liée au fait que les projets initiés par l'INDH ne seraient pas de nature à augmenter les revenus des populations les plus pauvres.

- En milieu rural, l'INDH ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur l'accès aux infrastructures et services de base, bien que cela ait été annoncé parmi les principaux objectifs de l'Initiative. Cependant, il convient de noter que les programmes nationaux de raccordement aux services de l'eau et de l'électricité, par ailleurs de performance reconnue, ont touché presque toutes les zones rurales, INDH et non INDH confondus, à un rythme soutenu, notamment depuis le début des années 2000. L'effet spécifique de l'INDH sur les zones ciblées pourrait donc être peu visible, eu égard aux réalisations remarquables dans ces domaines.

De même, l'INDH n'a pas eu d'effet probant ni sur la santé infantile, ni sur la scolarisation des enfants. Par contre, elle a eu un impact positif sur la santé des adultes. Ainsi, les deux principales dimensions du développement humain, l'éducation et la santé, facteurs clés pour rompre les mécanismes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté, ne semblent pas être affectés, jusqu'à présent, par l'INDH.

A cet égard, il convient de noter que dans les domaines de l'éducation et de la santé, les effets ne se font sentir qu'à long terme, tant leurs déterminants sont nombreux. De plus, ils ne relèvent pas du seul ressort de l'INDH, mais impliquent, non seulement les deux départements de l'Éducation et de la Santé, mais aussi d'autres partenaires qui ont une influence sur ces deux secteurs.

- Les communes n'assurent, en moyenne annuelle, que 30,1% de la maîtrise d'ouvrage en milieu rural et à peine 9,1% en milieu urbain. Ce manque de mobilisation et d'implication des communes s'avère problématique dans la mesure où la pérennité des investissements réalisés est tributaire de leur appropriation par les communes et de leur engagement à en assurer le fonctionnement. Or, les actions les plus sollicitées par les populations ciblées sont celles qui relèvent précisément des attributions des collectivités locales.
- La qualité de la participation et de la représentativité des élus dans les instances de gouvernance de l'INDH reste globalement insuffisante, même si elle recouvre des situations très diversifiées. De même, certains biais dans l'attribution des projets ont été rapportés.
Ces constats, qui ressortent des différentes investigations effectuées par l'ONDH depuis 2008, méritent d'être approfondis. A cet effet, une étude dédiée à l'examen du système de gouvernance de l'INDH est programmée à partir de 2013.
- La convergence des projets INDH avec ceux conduits par l'État et les collectivités locales intervient souvent ex-post, au lieu d'être recherchée ex-ante. Des tentatives d'engagements contractuels avec certains départements ministériels ont bien été

entreprises, dans le cadre d'un comité de suivi de la convergence institué au niveau de la Primature, mais elles n'ont pas abouti à des résultats probants.

De même, on se doit de s'interroger sur le rôle des organes de gouvernance centrale (Comité stratégique, Comité de pilotage) dans la mise en œuvre de la convergence durant la première phase de l'INDH. A cet égard, il convient de noter que les réunions de ces deux organes ne se tiennent pas de manière systématique, conformément à un agenda précis. De plus, aucun texte réglementaire ne régit les relations entre ces deux comités. Dès lors, tout le poids de la mise en œuvre globale de l'Initiative repose sur la Coordination Nationale de l'INDH.

- L'étude d'évaluation de l'impact de l'INDH a montré que celle-ci n'a pas d'effets significatifs sur le niveau de satisfaction des populations ciblées quant à leurs relations avec l'administration locale.

III. Les principales recommandations de l'ONDH

Dans l'ensemble, ce bilan confirme que l'INDH peut avoir toute sa place dans une stratégie de développement humain 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 visent :

- le recentrage des projets et programmes de l'INDH ;
- le renforcement des programmes destinés au monde rural ;
- la définition d'une démarche urbaine ;
- le recadrage du programme transversal ;
- l'amélioration de l'effet distributionnel de l'INDH sur les populations cibles ;
- l'affinement du ciblage géographique ;
- l'adaptation de la gouvernance territoriale de l'INDH à la nouvelle donne régionale ;et
- la mise à niveau du système d'information de l'INDH.

- Le recentrage des projets de l'INDH sur le développement humain

Si, dans sa phase de lancement, l'INDH se devait de s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion, son objectif ultime reste, conformément au Discours Royal du 18 mai 2005, de contribuer à « hisser les indices de développement humain dans [le pays] à un niveau comparable à celui des pays développés ».

Or, l'étude d'évaluation de l'impact de l'INDH a montré que celle-ci n'a pas eu un effet probant en matière d'éducation et de santé qui constituent, avec le revenu, les deux autres composantes essentielles du développement humain et qui se reflètent dans l'indice du

développement humain (IDH) élaboré par le PNUD. Dès lors, le recentrage des projets de l'INDH sur le développement humain devient nécessaire.

Malgré quelques progrès indéniables, le Maroc cumule, en effet, des déficits inacceptables en matière d'éducation et de santé soulignés avec force dans le Rapport du Cinquantenaire, qui freinent le développement du pays et compromettent la concrétisation du « Maroc souhaitable » à l'horizon 2025. A cet égard, les résultats issus des études de cas effectuées par l'ONDH sur les disparités d'accès aux services de santé et d'éducation montrent que toute amélioration en la matière requiert une approche cohérente de tout l'environnement dont dépendent ces deux secteurs et partant, la création, autour de l'axe éducation-santé, d'un écosystème favorable.

Loin de se substituer aux politiques sectorielles dans ces domaines, le rôle de l'INDH serait alors d'être le catalyseur, le fédérateur et l'intégrateur d'actions spécifiques au niveau des communes et des quartiers ciblés, en investissant davantage dans le renforcement des capacités et l'accompagnement des acteurs concernés (société civile, collectivités locales, départements de l'éducation et de la santé, autres départements sectoriels, etc.).

- *Un renforcement des programmes destinés au monde rural*

Le programme de lutte contre la pauvreté rurale est le seul à avoir connu des réalisations en deçà des prévisions, contrairement aux trois autres programmes dont les dépenses ont été supérieures. Il est alors légitime de s'interroger sur les causes de ce décalage du programme rural.

Deux éléments semblent devoir être privilégiés : la faible capacité de conception et de réalisation des projets en milieu rural, d'une part, et la rigidité des procédures d'allocations des ressources, d'autre part.

La nécessité de procéder, dans un souci de pérennisation des réalisations financées par l'INDH, à un renforcement des capacités des acteurs locaux, notamment les associations et les communes rurales, avait déjà été soulignée par la revue à mi-parcours. Il y était préconisé, au moins à titre d'expérience pilote, que le Ministère de l'Intérieur 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 et à l'évaluation des projets.

S'agissant des procédures d'allocation des ressources aux projets, il apparaît nécessaire de les assouplir, notamment en ce qui concerne les AGR et, surtout, pour leurs porteurs les moins nantis.

Dans ces conditions, le renforcement des deux éléments sus-indiqués est de nature à contribuer à un meilleur rééquilibrage de l'allocation des ressources de l'INDH au profit du programme de lutte contre la pauvreté rurale, d'autant plus que la réduction de la pauvreté dans les campagnes constitue un élément central du défi du développement humain pour le pays.

En outre, ce rééquilibrage devrait s'accompagner d'un redéploiement de l'action de l'INDH, notamment en faveur de la scolarisation, de la santé et des activités génératrices de revenus comme suggéré plus haut.

Ainsi, l'INDH pourrait jouer un rôle capital dans la lutte contre les fléaux de la déscolarisation, notamment des jeunes filles, de l'analphabétisme, de la mortalité infantile et maternelle, tout en favorisant la diversification des revenus en milieu rural.

Par ailleurs, de meilleures articulations entre l'INDH, dans sa deuxième phase, le pilier II du Plan Maroc Vert et les programmes de diverses agences nationales de développement devraient être définies en vue d'assurer, à terme, une amélioration des revenus des ménages ruraux et de créer les conditions d'émergence d'une économie sociale et solidaire véritable. On a pu constater, en effet, dans de nombreux cas, que la création de coopératives, notamment féminines et développant des activités génératrices de revenus, a eu des effets mobilisateurs et des résultats économiques meilleurs que ceux des projets individuels, avec en plus une possibilité supplémentaire d'accéder à des ressources financières et à de la formation.

- *Définition d'une démarche urbaine*

La lutte contre l'exclusion nécessite une meilleure adéquation de l'INDH aux problématiques des villes. Elle implique, notamment, d'aller au-delà de la logique de quartier qui, lui, ne peut être isolé du reste de son environnement urbain.

En outre, en milieu urbain, l'effet de levier est plus important qu'en milieu rural. C'est donc moins un problème de financement que celui de l'organisation d'une meilleure synergie entre les apports des associations et l'implication des communes urbaines dans l'appropriation des projets de l'INDH.

Aussi, pour dépasser cette problématique, il semble opportun d'inciter les villes à se doter d'un "projet urbain" où sont exprimées et programmées les actions à entreprendre. Dès lors, en vue de leur conférer plus d'efficacité, les actions retenues dans le cadre de l'INDH devraient se situer dans la logique de ce projet urbain.

Le rôle de l'Initiative en tant que catalyseur, serait alors de favoriser l'émergence de projets, dans le cadre de cette logique urbaine, autour desquels se grefferait un ensemble d'initiatives visant à améliorer la qualité de vie des populations et notamment des plus pauvres (transport, sécurité, emploi, éducation, santé, lieux de vie, etc.), à renforcer la cohésion et les liens sociaux et à promouvoir des actions d'accompagnement des autres programmes publics d'habitat (villes sans bidonvilles, lutte contre l'habitat insalubre, rénovation urbaine, gestion des déchets liquides et solides, etc.).

- *Un meilleur cadrage des dépenses consacrées au programme transversal*

Les montants engagés au titre du programme transversal ayant largement dépassé la prévision initiale des dépenses, l'ampleur prise par ce programme est de nature à remettre sérieusement en question le principe de ciblage territorial, l'une des innovations majeures introduites par l'INDH.

Orienté paradoxalement vers des projets généralement coûteux (constructions de terrains de sport, d'écoles, de lycées, d'ateliers de qualification professionnelle, de pistes, etc.) et accessoirement vers des actions de soutien et de renforcement des capacités, le programme

transversal répond certainement à des besoins réels exprimés par les populations. Néanmoins, il convient de le recentrer sur sa vocation initiale, notamment l'accompagnement et le renforcement des capacités des acteurs en charge du développement humain. Celle-ci consiste en une série d'actions, certes difficiles à mettre en œuvre, mais à forte valeur ajoutée et à même d'assurer la pérennité de projets pouvant avoir un impact plus marqué sur l'amélioration des revenus des ménages dans les zones ciblées.

Quant aux grands projets, ils pourraient être pris en charge dans le cadre d'autres programmes étatiques, comme ceux relatifs à la mise à niveau urbaine, au développement des infrastructures dans le monde rural (Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable, Programme d'Electrification Rurale Global, Programme National de Routes Rurales) ou ceux entrant dans le cadre du plan de mise à niveau sociale des régions, pour lequel un fonds devrait être créé à partir de 2014. Au demeurant, le programme dédié à la mise à niveau territoriale au profit des populations des zones enclavées s'inscrit dans cette optique.

Il convient donc de s'interroger sur les raisons du glissement de ce programme et de revenir à l'esprit initial de l'Initiative en instituant, lors de la deuxième phase de l'INDH, des critères de sélection des projets qui devraient être plus cohérents avec les objectifs des programmes retenus pour chacun des milieux urbain et rural.

- Un biais distributionnel des revenus à redresser

S'agissant de l'impact de l'INDH sur les revenus des ménages, son effet distributionnel reste, comme cela a été relevé, mitigé, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, l'augmentation de ces revenus étant surtout centrée sur les ménages de la classe moyenne des zones ciblées plutôt que sur les ménages les plus pauvres de ces zones.

Ce « manque à gagner » pour les ménages les plus pauvres pourrait être dû au choix des projets initiés. Dans ces conditions, un recentrage de la nature et du contenu de ces projets s'avère nécessaire, pour s'assurer d'un impact véritablement « pro-pauvres » de l'INDH.

Même si l'impact de l'INDH sur les revenus est notable à cause de ses effets directs et indirects, il y a lieu de relever que la part des AGR dans cette amélioration des revenus est certainement peu significative du fait du développement limité de ces activités.

Dès lors, pour un recadrage efficace de ces AGR et leur insertion dans les chaînes de valeur, il convient, à partir de la capitalisation des expériences et de l'identification des bonnes pratiques pour réussir les projets visant la création d'AGR, de dresser un cadre opérationnel permettant d'accompagner les porteurs de projets à surmonter des problématiques souvent complexes qui touchent la conception de projets innovants, les modalités de financement, la gestion financière et commerciale ou l'identification des créneaux porteurs en fonction des potentialités locales et des débouchés commerciaux existants ou potentiels.

A cet effet, une réflexion approfondie, basée sur des travaux de terrain, devrait être initiée.

Par ailleurs, de plus grandes synergies gagneraient à être recherchées entre l'INDH, les associations de microcrédits et certains organismes publics comme les Agences de développement, dont les moyens devraient être renforcés pour accompagner et encadrer les porteurs de projets à faible revenu.

- ***Un meilleur ciblage géographique s'appuyant sur des critères relatifs aux déficits en développement humain***

L'INDH a certes innové en matière de stratégie de lutte contre la pauvreté, en introduisant le principe du ciblage géographique. Mais il ressort clairement des analyses que la distribution des ressources de l'INDH aux populations n'était pas toujours corrélée positivement avec le critère choisi au moment du lancement de l'INDH, à savoir le taux de pauvreté monétaire. Par ailleurs, l'analyse des effets de l'Initiative sur la pauvreté multidimensionnelle a montré qu'en dépit des progrès enregistrés, les taux de privation restent élevés aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Dans ces conditions, la méthode de ciblage adoptée gagnerait à être réexaminée, en se situant à deux niveaux territoriaux, la province et la commune.

En effet, si devant l'urgence du lancement de l'INDH en 2005, il semblait normal, dans un souci de transparence légitime, de se baser directement sur la carte de la pauvreté au niveau communal¹, il apparaît, aujourd'hui, nécessaire d'affiner le ciblage territorial en procédant en deux étapes :

- D'abord, au niveau provincial, en allouant, à chaque province, une enveloppe budgétaire en fonction du nombre de pauvres dans la province selon la carte de la pauvreté provinciale du HCP ;
- Ensuite, au niveau communal, où les choix concrets seraient opérés avec les instances élues et la société civile, en tenant compte non seulement du taux de pauvreté monétaire communale, mais aussi des autres déficits en matière de développement humain dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'accès à l'eau et à l'électricité, des conditions d'habitat, etc.

Une telle méthodologie présente de surcroît l'avantage d'introduire plus d'équité dans l'allocation finale des ressources aux communes.

- ***Adaptation de la gouvernance territoriale de l'INDH à la nouvelle donne régionale***

Conformément à l'esprit-même de l'INDH, ses performances ne devraient pas être appréciées seulement selon des critères quantitatifs (nombre de projets réalisés, montant des crédits engagés), mais aussi, et surtout, à l'aune de la qualité du processus de mobilisation collective que l'INDH aura initié, l'objectif, à terme, étant de promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques.

Dans cette optique, la revue à mi-parcours avait déjà proposé un certain nombre de recommandations visant notamment une plus grande implication des collectivités locales

¹ Il était pourtant reconnu que les estimations des taux de pauvreté étaient plus fiables au niveau provincial que communal.

concernées et l'institution d'un système de contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales.

S'agissant de l'implication des communes dans la mise en œuvre des projets, il apparaît nécessaire de placer les programmes de l'INDH davantage sous maîtrise d'ouvrage locale, surtout en milieu urbain, afin de garantir leur appropriation par les collectivités locales et de s'assurer de leur engagement à en assurer le fonctionnement.

Dès lors, les plans communaux de développement (PCD) semblent être le cadre privilégié de mise en convergence des actions de l'INDH avec les programmes déployés à l'échelon communal et ce, pour créer les synergies, éviter les redondances et démultiplier les effets des investissements réalisés. Cela nécessitera, cependant, de doter préalablement les communes rurales de moyens humains et matériels plus performants.

Les PCD constituent également un cadre approprié pour la contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'INDH, dont les ressources financières sont garanties sur plusieurs années, pourrait être alors l'outil privilégié pour engager cette politique contractuelle. Ces ressources pourraient être consolidées, en attendant la concrétisation d'une véritable déconcentration et décentralisation, par des dotations provenant des départements sectoriels appelés à déléguer aux régions une part de leur budget pour être utilisée dans les communes et quartiers ciblés pour des projets concernant leur secteur, ce qui est de nature à contribuer à une meilleure convergence territoriale des actions.

Par ailleurs, du fait que la deuxième tranche de l'INDH, qui couvre le quinquennat 2011-2015, coïncide avec la période de la mise en place de la réforme régionale, se pose la question de la mise en concordance des procédures de l'INDH avec la nouvelle donne régionale.

La gouvernance de l'INDH aux niveaux régional et provincial devrait ainsi évoluer pour se conformer à la nouvelle architecture de la gestion territoriale.

En effet, il apparaît clairement que le statut des présidences des Comités Régionaux et Provinciaux de l'INDH devrait passer des représentants de l'Etat aux présidents des Assemblées élues. Dans ces conditions, les comités tripartites actuels n'auraient plus de raison d'être et la responsabilité des instances élues au suffrage universel devrait être la règle.

Par ailleurs, s'agissant des relations entre les organes de gouvernance aux niveaux central et régional et de leurs missions respectives, elles pourraient être schématisées comme suit :

- Au niveau central, les organes de gouvernance de l'INDH, en l'occurrence le Comité stratégique et le Comité de pilotage, doivent pleinement remplir leurs rôles en matière de cadrage stratégique et de suivi-évaluation de la mise en œuvre de l'INDH. Des recommandations pertinentes ont été formulées dans ce sens par le Conseil Economique, Social et Environnemental. Ce dernier préconise en particulier l'institutionnalisation de ces deux organes et la formulation précise, dans le cadre de textes réglementaires, de leurs responsabilités, de leurs modalités de fonctionnement et de suivi/évaluation, des modalités de coopération entre les services dans la

préparation et l'organisation des délibérations, de la chaîne de reddition des comptes, ainsi que leurs relations avec le pilotage stratégique territorial.

S'agissant de leurs missions respectives, le Comité stratégique serait appelé, d'une part, à veiller à la cohérence des programmes publics en matière de développement humain et à formuler des recommandations à même de faciliter la convergence des projets de l'INDH avec ceux des autres programmes publics et, d'autre part, à examiner les rapports de l'Observatoire National du Développement Humain, de l'IGAT, de l'IGF ou d'autres institutions en vue de décider des actions à entreprendre par les différents départements et par le Comité de pilotage de l'INDH.

De son côté, ce dernier devrait, d'une part, se charger du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de l'INDH et, d'autre part, servir de courroie de transmission entre le Comité stratégique et la Coordination Nationale et ce, en veillant à l'application des orientations de ce dernier et à la mise en œuvre des recommandations formulées par les diverses instances d'audit et d'évaluation approuvées par le Comité stratégique.

- Au niveau régional, la responsabilité centrale de l'Assemblée élue est encadrée par les services de l'Etat selon deux modalités ; d'une part, les administrations déconcentrées de l'Etat assurent, en tant que ressources expertes, la préparation des dossiers et une large part de la mise en œuvre des programmes de l'INDH et, d'autre part, le Wali a un rôle de contrôle a priori de l'utilisation des fonds selon une règle claire qui consiste à veiller à la conformité des décisions régionales avec les directives nationales.

Le maintien d'un contrôle a priori dans ce domaine se justifie par le caractère national des crédits alloués et par le caractère transitoire des différents fonds mis en œuvre dans le cadre de la régionalisation avancée. Ce sont des crédits exceptionnels de rattrapage correspondant à la mise en place de la réforme régionale, avec une période transitoire impliquant la mise à niveau territoriale. Lorsque celle-ci sera accomplie, les fonds céderont la place aux procédures régulières définissant les attributions des collectivités territoriales, dans le cadre de la décentralisation.

- Quant au niveau communal, la situation demeure inchangée, les CLDH étant déjà présidés par le président du Conseil communal.

- *Un système d'information plus performant*

Le dernier point, et non des moindres, est celui du système d'information de l'INDH, dont l'amélioration conditionne la mise en place d'indicateurs de suivi et de résultats. Une recommandation figurait déjà, dans ce sens, dans la revue à mi-parcours et sa mise en application est attendue, notamment, par les bailleurs de fonds étrangers de l'INDH.

Ces informations devant être collectées et centralisées par la Coordination nationale de l'INDH, l'accès directe à cette base de données par l'ONDH lui permettra de faire des analyses plus circonstanciées, plus fréquentes et à moindre coût.

Ce système d'information serait en cours de finalisation par le Ministère de l'Intérieur. Il devra, cependant, faire l'objet d'une évaluation.

* * * * *

En définitive, ce bilan montre que l'Initiative a eu des effets positifs aussi bien sur le plan socio-économique qu'au niveau de l'émergence de nouvelles élites et de la politique de l'écoute et du débat à l'échelle locale.

En revanche, l'INDH n'a pas encore permis de réduire les inégalités catégorielles, ni de limiter les privations dont souffrent les ménages les plus pauvres. Elle n'a pas non plus, pour le moment, affecté les indicateurs-clés de développement humain, ce qui est une condition sine qua non pour générer une dynamique pérenne conduisant à la rupture des mécanismes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

En dépit de ces limites, l'INDH reste une expérience riche d'enseignements pour réussir le développement local intégré. Elle a un impact non négligeable sur les communes pauvres du Royaume et présente l'avantage de traiter des problématiques sensibles liées au bien-être de ses bénéficiaires tout en évitant de les installer dans une situation de dépendance économique.

Asseoir leur dignité et améliorer leurs « capacités », c'est-à-dire les capacités qui leur permettent de libérer leur potentiel humain, le valoriser et le mobiliser, constituent l'objectif ultime à atteindre. Il reste à la portée de notre pays moyennant des corrections, adaptations et améliorations dont certaines figurent parmi les recommandations sus-indiquées.