



SYNTHESE

Etude sur l'état des lieux et analyse de l'existant en matière de méthodes d'évaluation de la gouvernance territoriale des programmes liés au développement humain

(L'étude intégrale est disponible au siège de l'ONDH)

AVERTISSEMENT

L'ONDH attire l'attention des utilisateurs potentiels de cette publication, commanditée par l'ONDH, qu'il s'agit d'un document de travail qu'il se réserve le droit d'utiliser en vue d'en tirer les conclusions qui lui semblent pertinentes.

L'ONDH décline toute responsabilité quant à la reproduction et/ou à l'utilisation, même partielle, des informations qui sont contenues dans cette publication qui n'engage que ses auteurs.

* * * * *

Résumé Exécutif

Cette étude, telle qu'elle est déclinée dans les termes de référence, a pour objet de faire un état des lieux et une analyse de l'existant en matière de méthodes d'évaluation de la gouvernance territoriale des programmes liés au développement humain. Elle vise à recenser les matériaux, documents et ouvrages publiés depuis 2000.

Outre une analyse de la littérature produite sur cette thématique existant et pour prétendre produire un diagnostic pertinent et fondé, l'étude s'appuie également sur une investigation conduite à double niveau :

- ✓ un niveau national qui a permis de rencontrer longuement les responsables chargés de l'INDH au ministère de l'Intérieur (Madame la gouverneur et ses collaborateurs, puis des coordinateurs des programme de la gouvernance locale au sein de l'USAID ;
- ✓ un niveau local, et à l'échelle de deux communes (Bab Taza - province de Chefchaouen, puis Salé), autrement dit dans des espaces et sites de mise en œuvre de l'INDH, avec des entretiens semi directifs auprès de responsables engagés dans la conception, la réalisation des programmes de développement.

Ce travail a permis de produire et présenter les rapports suivants :

- ✓ Un rapport d'établissement qui a défini le contexte de l'étude, ses limites et l'approche proposée,
- ✓ Une analyse des textes existants émanant des départements ministériels, des expériences de coopération, des milieux académique et associatif pour faire sortir critères et indicateurs de gouvernance en usage
- ✓ Une note méthodologique déclinant un canevas pour rechercher à un double niveau (national et local), l'existence ou l'absence de méthodes d'évaluation de la gouvernance locale des projets de développement humain (Méthode, Indicateurs utilisés pour l'évaluation). Au moyen d'entretiens semi-directifs, il s'agit de recueillir auprès de différents acteurs impliqués à divers niveaux du

- processus de prise de décision des informations sur la participation, l'équité, la responsabilité, la transparence et l'efficacité (efficacité)
- ✓ Une proposition de recommandations pouvant aider à améliorer le système de gouvernance locale.

L'analyse de l'existant permet de conclure à une intensification des études sur la gouvernance depuis le milieu de la décennie 2000. Cette intensification est liée à une réorientation des politiques publiques vers davantage de proximité avec les citoyens, à une dissémination progressive d'une culture du droit dans la société. Cette dynamique se produit à la faveur d'un changement dans les perceptions des responsables de collectivités locales, territoriales et des acteurs locaux qui sont de plus en plus ouverts aux principes de la gouvernance.

Plusieurs études et recherches ont ainsi approché le thème de la gouvernance depuis 2000, participant à la dissémination du concept et de la démarche en rapport avec la démocratie et les réformes en cours au Maroc. De même, grâce à la coopération internationale, la gouvernance a trouvé support et appui dans des programmes globaux et spécifiques.

Ainsi, plusieurs partenaires internationaux du Maroc, ayant conçu des structures partenariales et des programmes sur la gouvernance ou accompagné dans une logique de collaboration ont contribué à la dissémination de principes de gouvernance notamment de l'évaluation, du contrôle, de l'audit, de la participation des acteurs de la société civile, etc.

A travers ce partenariat, l'organisation de rencontres scientifiques et la publication d'ouvrages par des universités, un débat sur la thématique a été initié. Grâce à une telle dynamique de recherche-développement, on peut dire qu'un mouvement d'adhésion à la bonne gouvernance a été entamé.

Si l'intensification progressive des études témoigne d'un changement du contexte politique marocain, les perceptions des responsables de collectivités locales, territoriales et des acteurs locaux semblent également avoir évolué en faveur d'une adoption de principes de la gouvernance. Ces acteurs y consacrent aujourd'hui un certain temps, même s'ils ne font pas toujours une évaluation concrète et systématique des effets de leurs engagements et de ceux de leurs partenaires.

De plus, les programmes conduits en partenariat avec les organismes internationaux comme la Banque Mondiale, le PNUD, l'USAID, l'Union Européenne, la GTZ, etc. ont sensibilisé à propos des indicateurs clés de la gouvernance : comme la crédibilité, la réceptivité active, l'effectivité, la transparence et la responsabilité. Ils ont contribué à mettre à la disposition des décideurs marocains des informations et des indicateurs facilitant l'approche, le traitement et l'évaluation de la gouvernance locale, notamment dans la lutte contre la pauvreté.

La gouvernance peut être définie comme une méthode de régulation, un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, qui coopèrent pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains¹. En somme la gouvernance qui vise à élargir la légitimité du domaine public, consiste à améliorer le système de gouvernement, en mettant l'accent sur l'efficacité et la responsabilité des institutions, la promotion des principes démocratiques, et l'établissement d'une relation organique entre gouvernement et société civile.

La gouvernance suppose également une gestion pragmatique et technique des affaires prenant en considération le respect des intérêts des « ayants droits » (pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) ainsi que l'intérêt général garanti par l'Etat.

Par exemple, grâce au PNUD, initiateur du concept de « gouvernance démocratique », la dissémination de guides d'entretiens permettant d'évaluer l'accès des populations aux services de base au niveau local, a permis de porter une attention particulière au concept d'inclusion sociale, avec une insistance sur l'utilité des indicateurs (procédures adoptées et actions entreprises pour atteindre les résultats obtenus, fonctionnement et qualité du système administratif, planification et mécanismes d'exécution et évaluation). Tandis que l'USAID qui a lancé pas moins d'une dizaine d'études et de projets sur la gouvernance depuis le début de la décennie 2000, privilégiant l'appui à la capacité locale se résout à mettre sur place un Programme de Gouvernance Locale (PGL) avec un objectif plus global ; celui de contribuer à l'édification d'une société démocratique (responsabilisation

¹ Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 2003

du gouvernement devant les citoyens, amélioration de la transparence et accroissement de la performance des collectivités locales). Parmi les activités saillantes de ces différents programmes, on peut citer des appuis à la planification participative et à l'INDH, mises en œuvre dans plusieurs communes rurales et urbaines.

On note dès lors que le besoin à la fois de renforcer le développement humain à long terme et de réaliser une amélioration sociale rapide à court terme ont donné naissance à un effort pour améliorer l'accès aux services sociaux dans le pays. Ces efforts permettent aujourd'hui d'avoir une meilleure information pour comprendre la pauvreté locale, de concevoir des programmes avec des stratégies appropriées et de mettre à profit la participation dans les activités en faveur de la croissance et de la frange la plus vulnérable de la population.

Des séminaires régionaux de restitution participent à leur tour d'une promotion des pratiques de gouvernance locale, d'un appui au processus de modernisation de l'administration et aux réformes d'envergure engagées par le Maroc. Concrètement, ceci devrait contribuer à renforcer la décentralisation et à élargir la participation des populations dans le processus de la prise de décision et la gestion des programmes de développement local.

A l'échelle des universités marocaines, plusieurs travaux académiques apprécient dans la thématique de la gouvernance l'exercice démocratique conduisant à privilégier le processus sur l'acte de décider, l'humain sur l'institutionnel, la construction des repères collectifs sur l'application des règles universelles. Ces recherches ont par ailleurs attiré l'attention sur une crise de « gouvernabilité » : montée des dérives multiples liées au climat emprunt d'« affaires » discréditant l'image des pouvoirs publics. De tels constats font écrire par les auteurs du Rapport-bilan du cinquantenaire, que parmi les nœuds du futur ou les échecs les plus évidents que le Maroc a enregistré : la gouvernance et l'inclusion révélés par les dysfonctionnements dans les relations entre l'administration publique et les citoyens, les problèmes de la justice, la corruption et les avatars de la démocratie locale ; puis à travers les déficits d'ordre territorial et la marginalisation de catégories sociales entières du processus de développement². Ces mêmes auteurs soulignent que la complexité des nœuds du futur est déterminée par

² Rapport général – 50 ans de développement humain et perspectives 2025, Rabat, 2006, pp 203-205

l'application ou non de principes et processus structurant du développement humain : la participation, la planification, l'évaluation, l'accountability et la prise de décision.

Pour sa part, le milieu associatif marocain a procédé à plusieurs diagnostics déplorant pour la plupart la rareté des pratiques de participation institutionnalisées et pérennes qui associent les structures infra-communales (comités de quartier, assemblées de douars, etc.) au processus de préparation et de mise en œuvre du plan et du budget des collectivités locales, mettant en avant la nécessité d'une participation populaire plus large. Etant donné le déficit observé en matière de participation au développement local, les acteurs de ce milieu insistent sur le nécessaire respect des initiatives prises localement pour influencer le processus décisionnel local.

En pratique, c'est autour de projets spécifiques (gestion de déchets solides, assainissement, construction scolaires, points d'eau, piste et autres infrastructures), et par initiative de certains gouverneurs ou leaders communaux que des groupements communautaires et des ONG sont associés à la planification et la mise en œuvre d'activités dont la collectivité locale est responsable. La création d'espaces publics de consultation, de prise de décision et gestion de la chose publique tarde à se concrétiser. La participation « élargie » des individus, des organismes communautaires infra-communaux (amicales de quartiers, assemblées de douars), et des associations/ONG de développement local, dans la prise de décision et dans l'implémentation des programmes et de projets de la collectivité locale ainsi que dans le contrôle (audit social) des actes de l'administration communale reste une recommandation récurrente des études et rencontres sur la gouvernance au Maroc menées par le milieu associatif.

Un tel déficit marque notablement une majorité de conseils communaux et explique une faiblesse du capital politique à même de gérer la contradiction toujours latente dans les structures participatives infra-communales, entre le risque de développement d'un contre-pouvoir du conseil municipal et le potentiel de s'affirmer comme des structures de démocratie participative de légitimation de l'activité du Conseil de la commune.

Sur le terrain et à l'échelle de la commune les entretiens semi-directifs avec les personnes ressources et les focus groups formés d'acteurs agissant dans

l'initiation de projets de développement, permettent de vérifier l'existence ou l'absence de méthode d'évaluation de la gouvernance territoriale et de voir si dans les approches utilisées et les indicateurs choisis comme la participation, l'équité, la responsabilité, la transparence, l'efficacité, la communication ou l'information autour des projets de développement humain sont ou ne sont pas utilisés.

Le croisement de ces dimensions a été à la base d'une analyse de l'approche appliquée dans la conduite de projets liés au développement humain, notamment ceux initiés dans le cadre de l'INDH par les deux communes Bab Taza et Salé objet de l'enquête de terrain. Il s'agit de décrire les processus de décision au cours desquels les projets de développement humain sont conçus, préparés, planifiés, réalisés, puis évalués auprès d'un certain nombre d'acteurs et des populations bénéficiaires.

Les objectifs visés par le travail de terrain se déclinent en trois points :

1. Dispose-t-on au Maroc de méthodes d'évaluation (*et selon les types d'évaluation ; ex ante, a posteriori, ex post, effets, impact...*) de la gouvernance des programmes et projets de développement ?
2. Si oui, dans quelle mesure ces méthodes sont-elles adaptées au contexte marocain ?
3. Dans le cas où ces méthodes sont mises en œuvre pour gérer des projets de développement, quel impact ont-elles sur la réussite de ces projets d'une part, et dans quelle mesure favorisent-elles l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance au niveau local d'autre part ? (*les projets INDH présentent un champ expérimental de choix*) de même quelles seraient les expériences dans le cadre de la coopération internationale ; associatives...

A partir de la mesure de 6 dimensions de la gouvernance que sont : la participation, l'information, l'équité, la transparence, la responsabilité et l'efficacité, on a constaté que si les acteurs rencontrés admettent l'importance de la gouvernance territoriale comme approche facilitant la réussite des programmes et projets de l'INDH, on note l'absence de méthode unique et/ou indicateurs précis et communément appliqués par les acteurs pour mesurer les réalisations et leurs objectifs. De même, on ne repère pas l'existence de mode

de suivi facilitant une mesure à intervalles réguliers d'une initiative pour savoir si elle est un succès ou un échec. Quant au système d'information, il reste rudimentaire, notamment au niveau des communes rurales.

Pour les acteurs de la commune, une fois validés par les membres du conseil, les projets INDH ne sont plus suivis par ces derniers, mais plutôt par des comités dédiés. Concernant les processus de prise de décision, le choix des projets est souvent l'apanage du conseil communal avec un rôle décisif joué par le président. De même, malgré une place de plus en plus entreprenante, les associations ne sont associées que périodiquement à la conception et la mise en œuvre de projets ; car elles sont jugées sans grande capacité.

Deux indicateurs nous semblent retenir l'attention du fait de leur pertinence, celui de la participation et celui de la convergence. Ils sont susceptibles d'être recommandés pour les évaluations de la gouvernance territoriale du fait de leur récurrence dans les propos des acteurs rencontrés sur le terrain et de leur impact prévisible sur une meilleure conduite des projets de développement humain. Si la participation connaît un ancrage progressif et inégal selon les espaces et la volonté des acteurs ; le déficit est notable au niveau de la convergence.

Recommandations

Au terme de cette étude, on peut retenir les recommandations suivantes :

- Etablir et afficher des chronogrammes faisant figurer les étapes de réalisation des projets
- Familiariser les acteurs au niveau des communes avec le suivi et l'évaluation (qui se confondent toujours chez plusieurs acteurs avec contrôle)
- Systématiser la réalisation de bilans à mi-parcours et accorder la priorité aux résultats et aux performances plutôt qu'aux activités seules.
- Ouvrir et/ou utiliser les canaux de communication entre acteurs et partenaires, notamment entre la commune et les services de suivi des programmes (INDH et autres) installés dans la province, avec un calendrier de réunions de travail.
- Renforcer le rôle de la commune en lui donnant davantage de visibilité dans tout le processus (de la proposition de projets, à la réalisation en passant par la mesure de l'impact sur les conditions de vie des bénéficiaires).
- Sélectionner quelques indicateurs pour évaluer la gouvernance locale, en privilégiant les deux composantes qui ont une pertinence sur le terrain à savoir la participation et la convergence.
- Renforcer les dispositifs de suivi et d'évaluation au sein des communes car souvent le suivi et évaluation, font aujourd'hui appel à un dispositif sommaire, avec peu de visibilité ; tandis que les acteurs de la société civile ne disposent pas de dispositifs par manque de capacité et de formation.
- Systématiser l'établissement de rapports, d'évaluations de performance pour les communes, d'ateliers d'apprentissage, des focus groupes et panels d'experts pour le suivi et l'évaluation pour familiariser les acteurs avec l'utilisation de divers outils de la gouvernance.
- Généraliser les systèmes d'information au sein des communes et entre celles-ci et les autres intervenants et permettent une maîtrise de l'outil

informatique. Harmoniser outils et méthodes utilisés pour appuyer les systèmes de suivi évaluation mis en place.

- Encourager la transparence et la communication avec les acteurs associatifs autour d'intérêts communs.
- Appuyer les capacités des ressources humaines dédiées au suivi et à l'évaluation des projets par un mode incitatif pour qu'elles puissent suivre la réalisation d'un projet tout au long de son cycle de vie, autrement dit, de la phase de mise en œuvre jusqu'à celle de l'impact sur les populations bénéficiaires.
- Mettre les ressources humaines au sein des communes pour mettre davantage l'accent sur l'évaluation de l'impact et des résultats au lieu de valoriser le suivi des activités.
- Renforcer l'adhésion des autorités locales à l'approche participative.
- Renforcer le rôle de la société civile dans le développement pour en améliorer les capacités et la perception. Si les associations travaillent avec l'administration locale, les services déconcentrés de l'Etat, la coopération internationale..., ceci n'empêche pas une perception (vraie ou fausse) qui porte un jugement de faiblesse sur les acteurs de la société civile, aux moyens et à l'action au demeurant inégaux.
- Généraliser la participation des associations à la prise de décision autour de projets spécifiques (gestion des déchets solides, assainissement, constructions scolaires, points d'eau, pistes et autres projets éducatifs).
- Instaurer la convergence des acteurs et leurs contributions notamment dans la conduite de projets INDH afin d'en améliorer les performances et la rationalisation des ressources allouées.
- Renforcer la présence des femmes au sein des centres de décision, même si la femme est présente dans le milieu associatif; il est nécessaire aujourd'hui d'encourager son engagement et d'appuyer par la formation ou l'appui à ses capacités.
- Former les nouveaux élus pour améliorer leurs capacités de management.
- Pour un appui de l'INDH, on pourrait formuler les propositions suivantes :

- ✓ Développer une capacité communale d'appui aux comités locaux de développement humain dans les arrondissements ;
- ✓ Inciter la commune à évaluer l'approche INDH dans une perspective d'animation des espaces et de planification stratégique ;
- ✓ Normaliser les conditions d'accès aux postes de responsabilités dans l'administration communale. Autrement dit préciser les aptitudes et le profil exigés des candidats aux postes de responsabilité avec un contrôle garantissant le strict respect par les élus ;
- ✓ Valoriser les fonctions de coordinateur de projet au sein de l'administration locale par l'introduction d'incitations pour encourager ces ressources humaines, stimuler leur performance et augmenter leur rendement.