



المملكة المغربية
رئيس الحكومة
+ⵓⴰⵎⵓⵏⵉⵏⵉⵢⵓⴽⵉⵏ
Royaume du Maroc
Le Chef du Gouvernement



المركز الوطني للتنمية البشرية
ⵏⵓⵎⵓⵏⵉⵢⵓⴽⵉⵏ ⵏ ⵏⵓⵎⵓⵏⵉⵢⵓⴽⵉⵏ
Observatoire National
du Développement Humain

L'INITIATIVE NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN

2005 -2014

**ACQUIS ET ENSEIGNEMENTS
SYNTHÈSE**



L'INDH : UNE DECENNIE DE REALISATIONS

Lancée par Sa Majesté le Roi à l'occasion du Discours du 18 mai 2005 en tant que chantier de Règne, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) s'est fixée comme finalité ultime la réduction des déficits en matière de développement humain. Mise en œuvre en deux phases successives (INDH I : 2005-2010 et INDH II : 2011-2015), l'INDH est d'abord destinée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à travers des programmes ciblés aussi bien au plan social que spatial.

Dans ses principes initiaux, l'INDH a pour objectif, comme cela est rappelé dans le Discours Royal du 20 août 2005 prononcé à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple, de « consolider les acquis politiques, par la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens ». Pour ce faire, elle s'appuie sur une démarche inclusive, participative et volontariste fondée sur les valeurs intangibles du respect de la dignité de l'Homme, de la protection et de la promotion des droits de la femme et de l'enfant, d'ancrage de la confiance des citoyens en l'avenir, d'intégration de tous les citoyens dans le développement économique et de renforcement de la cohésion sociale.

Centrée sur l'Homme, l'INDH se fonde sur les principes de participation, de concertation, de partenariat, de contractualisation et de transparence et, à ce titre, devrait constituer une référence en matière de bonne gouvernance. En effet, sans remettre en cause les grands axes de développement économique et social du pays, l'INDH vise à initier un changement profond de leur gouvernance, tel que cela ressort du Discours Royal du 18 mai 2005 dans lequel Sa Majesté le Roi met en garde contre « les limites des approches de développement strictement sectorielles, isolées et non intégrées, et sur les dysfonctionnements que génère la grande dispersion des efforts, des ressources et des intervenants ».

Le défi serait alors d'impulser un projet global de convergence des politiques publiques en vue de « faire émerger, dans notre pays, une véritable ingénierie sociale, à travers l'innovation dans les types d'intervention, économes en moyens et à impact maximal, étayés par des ressources humaines qualifiées et par des mécanismes d'observation vigilante et objective des phénomènes de pauvreté et d'exclusion ». Cette ingénierie sociale serait par ailleurs étroitement liée au principe de non substitution de l'INDH, tel qu'affirmé dans cet extrait de la plateforme de 2005 selon lequel « les actions éligibles au financement INDH sont celles qui, ne faisant pas double emploi avec les actions relevant des programmes sectoriels de l'État et des collectivités locales, permettent néanmoins de renforcer l'impact de celles-ci sur les zones et populations cibles en matière de développement humain ».

Plus de dix ans après le lancement de l'INDH, force est de constater qu'en dépit des efforts et investissements consentis, l'indice du développement humain (IDH) du Maroc progresse moins vite que celui de plusieurs autres pays. Cet état du développement humain a été clairement établi dans le Discours du Trône du 30 juillet 2015, où il est énoncé qu' « en dépit des progrès réalisés par notre pays, ce qui me désole, c'est cette situation de précarité que

vivent certains de nos concitoyens dans les régions éloignées et enclavées, surtout sur les sommets de l'Atlas et du Rif, les zones sahariennes arides et les oasis, ainsi que certains villages dans les plaines et sur les côtes. Nous avons conscience de l'ampleur du déficit qui s'est accumulé depuis des décennies dans ces régions, malgré toutes les initiatives et tous les efforts qui ont été déployés ».

Aujourd'hui, l'INDH est appelée à se déployer dans un contexte nouveau où, comme cela est suggéré dans le Discours du Trône du 30 juillet 2015, l'Initiative pourrait intégrer 20.800 projets financés dans le cadre d'un Fonds de développement rural doté d'un budget de 50 milliards de dirhams, mis en place pour une période déterminée pour résorber des déficits en matière d'infrastructures et de services sociaux de base.

Le présent rapport de l'ONDH (2016), troisième du genre consacré à l'évaluation de l'INDH, prolonge et affine la réflexion et les propositions émises par le Conseil de l'Observatoire depuis 2008. Il apporte des éclairages et jette un regard croisé sur la trajectoire de l'INDH au cours de la période 2005-2014.

Les précédents rapports de l'ONDH avaient déjà permis de dégager les points forts de l'Initiative tout en soulevant les problématiques posées par la déclinaison opérationnelle de l'INDH, à savoir celles se rapportant à :

- ***L'efficacité de la mise en œuvre des projets ;***
- ***La pertinence géographique des programmes ;***
- ***La pérennité des actions ;***
- ***L'impact des opérations.***

Le rapport 2016 vise à passer en revue ces quatre points à travers un double questionnement :

- Quels changements sont intervenus entre l'INDH-I et l'INDH-II ? Comment l'INDH traite les questions de la pauvreté, de l'exclusion et du développement humain aux différents échelons territoriaux ?
- Comment l'Initiative pourrait-elle s'arrimer à la dynamique actuelle marquée par la régionalisation et la mise en place de fonds dédiés aux programmes de développement, notamment le Fonds de développement rural qui vient s'ajouter aux autres fonds existants, comme ceux dédiés à la cohésion sociale, à la mise à niveau sociale des régions, à la solidarité habitat ou à l'intégration urbaine ?

A cet effet, l'ONDH a procédé à :

1. L'analyse des réalisations de l'INDH fondée sur les données fournies par la Coordination Nationale de l'INDH en traitant :

- L'évolution globale des programmes de l'INDH entre les deux phases, en prenant appui sur un bilan cartographique à l'échelle des provinces et des préfectures ;

- La pertinence du ciblage ;
 - L'effet de levier et les rapports avec les partenaires ;
 - Le contenu des actions ;
 - La maîtrise d'ouvrage des projets, tout en précisant le rôle de chaque acteur institutionnel.
2. L'étude de la pérennité des projets INDH en s'appuyant sur les résultats d'une enquête menée auprès d'un échantillon de 406 projets de l'INDH. Ont été examinés à la fois les effets bénéfiques et durables de ces projets sur les populations cibles ainsi que les facteurs impactant la pérennité des projets. Ladite étude a été complétée par une enquête qualitative qui a porté sur l'efficacité, la pérennité et l'impact des Dar Taliba.
 3. L'évaluation de l'impact de l'INDH sur les conditions socioéconomiques des populations des zones ciblées par l'Initiative entre 2008 et 2013. Pour cela, il y a eu lieu, dans un premier temps, d'examiner si les projets initiés lors de la première phase de l'INDH ont continué à produire leurs effets au-delà de 2011 tels que la durabilité de l'augmentation des revenus enregistrée lors de la première phase de l'INDH, ainsi que d'autres effets de l'INDH qui auraient nécessité plus de temps à se révéler. Cette analyse s'est ensuite prolongée par l'examen des évolutions différenciées des caractéristiques socio-économiques et des conditions de vie des populations dans les zones rurales ciblées et non ciblées par l'INDH, avant de conclure si ces évolutions correspondent à un impact de l'INDH sur les populations ciblées.

Les études et analyses effectuées, tout en faisant ressortir les éléments positifs du bilan de l'INDH, ont permis de soulever des problématiques et des questionnements susceptibles d'être pris en compte dans les prochaines étapes de ce chantier de règne que constitue l'INDH.

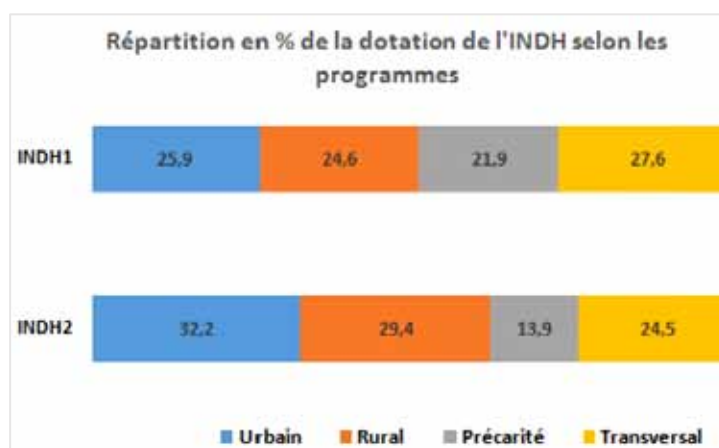
1. L'INDH : UN BILAN ENCOURAGEANT

Depuis son lancement, l'INDH s'est basée sur des procédures simplifiées de mise en œuvre qui ont permis d'accélérer son déploiement sur le terrain et de l'ériger comme un outil de gestion territoriale apprécié par les autorités locales. L'Initiative a pu monter très rapidement en puissance en suscitant une forte dynamique mobilisatrice destinée à répondre à une demande sociale manifeste.

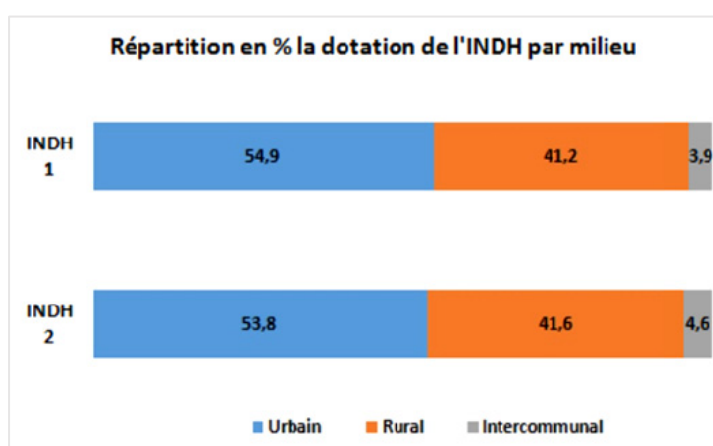
1.1. Un bilan très satisfaisant d'exécution des dépenses de l'INDH pour répondre à des besoins immédiats

Entre 2005 et 2014, 45874 projets, de tailles et de finalités variées, ont pu être initiés. Les 16,9 milliards de DH engagés au titre de l'INDH ont entraîné, par un effet de levier de 40,7%, un montant supplémentaire de 11,6 milliards de DH.

L'analyse de la répartition des dépenses par programme a montré que les dépenses proprement INDH correspondent bien aux prévisions, mais avec toutefois un glissement entre les programmes. Le programme de lutte contre la précarité a connu une baisse des dotations, contrairement au programme transversal qui a enregistré une hausse des dépenses de l'INDH. Quant au programme de lutte contre l'exclusion urbaine et celui consacré à la lutte contre la pauvreté rurale, tous deux ciblés, ils ont vu leurs dotations fortement augmenter.



De même, l'analyse de la répartition des projets engagés entre 2005 et 2014 laisse apparaître que 53,3% des projets concernent le milieu rural, 43,6% le milieu urbain et 3,1% relève de projets intercommunaux. Par contre, sur cette même période, cette répartition s'inverse lorsque l'on considère le financement de ces mêmes projets : 54,4% des crédits INDH touchent le milieu urbain contre 41,4% le milieu rural. L'écart est même plus élevé s'agissant du financement global car les projets urbains bénéficient de compléments financiers plus importants supportés par les autres partenaires.



Les projets urbains sont d'un montant moyen 1,6 fois plus élevé que ceux du milieu rural. Ainsi, le montant moyen par projet se situe à 459 000 DH en milieu urbain, contre 285 000 DH dans le milieu rural. Les projets ruraux sont majoritairement de petite taille et sont destinés à répondre à une demande sociale pressante. Bien entendu, face à ces petits projets, d'autres, financièrement plus importants, ont été réalisés.

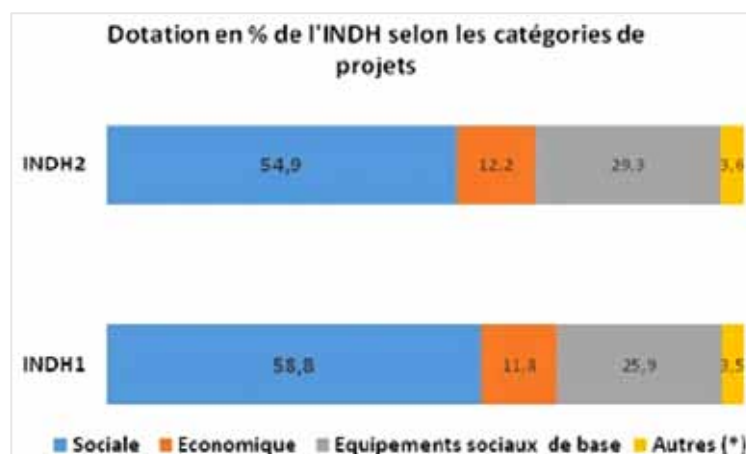
Par ailleurs, pour les besoins de l'analyse, l'ONDH a procédé à un classement des projets et actions de l'INDH en trois catégories :

- La catégorie sociale concerne les secteurs de la santé, de l'éducation, de la formation, de la culture, des sports et des centres d'accueil à destination des différentes catégories de la population (jeunes en situation de rupture sociale, femmes isolées, étudiants, personnes âgées, etc.).
- La catégorie économique recouvre les secteurs de l'artisanat, de l'agriculture, du tourisme, du commerce, de la pêche, de la petite industrie et des services de proximité.
- La catégorie des équipements sociaux de base a trait aux secteurs de l'assainissement, de l'adduction d'eau, de l'électricité et de la protection de l'environnement.

Bien que les trois catégories de projets participent au renforcement du bien-être de la population et à l'amélioration des indicateurs de développement humain, il convient de souligner que ceux relevant de la catégorie sociale ont un impact plus direct sur les dimensions centrales du développement humain, à savoir l'éducation et la santé.

Ainsi, entre 2005 et 2010, l'INDH a alloué un budget de 5,0 milliards de DH aux projets entrant dans la première catégorie, soit 58,8% du budget proprement INDH. Les projets relevant des deux autres catégories ont, quant à eux, mobilisé 3,2 milliards de DH, soit 37,7% du budget proprement INDH.

Entre 2011 et 2014, la première catégorie de projets a mobilisé 4,5 milliards de DH, soit 54,9% du budget proprement INDH, en recul de 3,9 points par rapport à la première phase. Ceux relevant des deux autres catégories ont mobilisé 3,4 milliards de DH pour représenter 41,5% du budget proprement INDH.



1.2. L'INDH en milieu rural : l'éducation et la santé, les deux principales dimensions du développement humain, peu touchées par les dotations de l'INDH

Les analyses de l'ONDH ont laissé apparaître que si, au niveau national, les investissements de l'INDH sont restés essentiellement orientés vers les projets relevant de la première catégorie, ils ont, en milieu rural, surtout concerné des projets à caractère économique ou relevant des équipements sociaux de base.

En effet, la part des dotations de l'INDH consacrées à ces catégories de projets a atteint 57,1% en milieu rural où les besoins sont plus manifestes. L'interprétation la plus plausible serait que les déficits sociaux, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ne sont pas perçus comme le problème le plus urgent pour les populations rurales et que leurs priorités renvoient plutôt aux « facilities » (eau potable, piste, électricité).

Cette situation se répercute sur l'efficacité d'ensemble de l'INDH en raison des effets limités des investissements de l'INDH sur les indicateurs d'éducation et de santé, les deux dimensions de base du développement humain, comme cela ressort également de l'étude d'évaluation d'impact de l'INDH sur les populations rurales ciblées.

In fine, l'efficacité d'ensemble de l'INDH suppose de réunir trois conditions :

- Un financement assuré des infrastructures dans le monde rural ;
- Un recentrage de l'INDH sur les dimensions clés du développement humain (éducation et santé) ;
- L'existence d'un système statistique d'observation, d'analyse et de suivi au niveau territorial efficace qui offre aux autorités comme aux élus l'information pertinente qui faciliterait une action globale cohérente et convergente.

Cette dernière proposition est encore plus évidente lorsqu'il s'agit de la cohérence géographique des programmes de l'INDH. En effet, malgré les efforts fournis, les acteurs locaux ne disposent pas encore d'un système d'information territorial qui permette

d'identifier rigoureusement les besoins sociaux au niveau local, de mesurer les déficits et/ou d'identifier les priorités.

2. FAIBLE CORRELATION ENTRE LES DOTATIONS DE L'INDH, LA GEOGRAPHIE DE LA PAUVRETE ET CELLE DES DEFICITS SOCIAUX

Les deux concepts fondateurs de l'INDH sont :

- 1) Le développement humain, comme objectif central de l'Initiative ;
- 2) Le ciblage comme axe méthodologique selon une approche croisée entre ciblage sectoriel et ciblage spatial. Ce dernier constitue une innovation majeure dans la gestion du territoire.

Les précédents rapports de l'ONDH avaient mis en évidence le faible lien de corrélation entre la géographie de l'action de l'INDH et la carte de pauvreté. Il était donc important d'examiner si la corrélation spatiale s'est améliorée entre les deux phases de l'INDH.

Pour ce faire, l'ONDH s'est appuyé sur une analyse cartographique des dotations de l'INDH, à l'échelle provinciale pour les quatre programmes et les trois catégories de projets. Les cartes qui en ont résulté ont été comparées à celle de la pauvreté produite par le HCP ainsi qu'à celle de l'indice de développement social (IDS) élaboré par l'ONDH pour les besoins de l'analyse.

Aussi, si l'on considère les dotations moyennes par habitant et par province relatives aux projets et actions relevant de la catégorie sociale, les résultats montrent que durant la première phase de l'INDH, des provinces à IDS élevé ont été bien dotées, comme celles de Rabat, de Boujdour, d'Oued Ed-Edahab ou de Smara, alors que d'autres provinces à IDS faible ont été moins bien dotées, et donc désavantagées.

A l'occasion de la deuxième phase, cette situation a été insuffisamment corrigée comme l'illustre les cas de Guercif, Taounate, Fqih Ben Salah, Youssoufia et Al Haouz dont les déficits sociaux n'ont pas été suffisamment pris en considération.

Par conséquent, la corrélation entre l'IDS et les montants propres à l'INDH investis dans les projets relevant de la catégorie sociale est restée faible et ce, aussi bien lors de la première phase que de la deuxième phase de l'INDH.

Plus globalement, les analyses ont permis d'établir un constat de base mettant en évidence un décalage entre la carte de la pauvreté monétaire, outil de ciblage de l'intervention de l'INDH depuis 2005, avec à la fois celle des déficits sociaux et celle de la carte de la répartition provinciale des dépenses de l'INDH. Ces dépenses n'ont pas été effectuées de manière systématique dans les zones les plus pauvres ni dans celles où les déficits sociaux sont les plus élevés. Une optimisation du ciblage aurait supposé une superposition fidèle entre ces trois cartes.

Pour être efficace comme instrument de réduction de la pauvreté, le ciblage géographique a besoin d'être combiné à un ciblage au sein de la commune, particulièrement au sein des zones à forte hétérogénéité en termes de pauvreté (zones urbaines et péri-urbaines). Aussi, l'adoption d'un critère de pauvreté monétaire reposant non plus sur le taux de pauvreté communal, mais le nombre de pauvres par commune, aurait pu aboutir à une répartition plus équitable des dépenses de l'INDH, à même de mieux répondre aux besoins locaux.

Aussi, la révision des modalités et des critères de ciblage s'impose-t-elle encore plus fortement dans l'avenir dans le cadre de la régionalisation avancée. Cela supposerait d'améliorer substantiellement le cadrage scientifique et statistique relatif au ciblage géographique et social. Dans ce contexte, il est important de se doter d'un système intégré d'information territorial pour assurer le suivi et l'évaluation des politiques de développement à l'échelon local.

3. UNE PERENNITE DES PROJETS DE L'INDH CONDITIONNEE PAR LA GARANTIE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITE DES ACTEURS LOCAUX

Le problème de la pérennité des actions se pose d'emblée comme une question cruciale compte tenu de la nature même de l'INDH. Celle-ci est dotée d'un fonds destiné en priorité à financer, totalement ou en partie, des travaux de réhabilitation et de construction, c'est-à-dire des investissements.

Mais la pérennité des projets, une fois l'investissement réalisé, s'avère tributaire essentiellement des crédits de fonctionnement. En confiant l'initiative des opérations au détenteur du crédit d'investissement, le risque est que le fonctionnement et l'entretien du projet ne soient assumés par aucun acteur institutionnel, mettant en péril la poursuite du projet comme il a été constaté dans plusieurs situations.

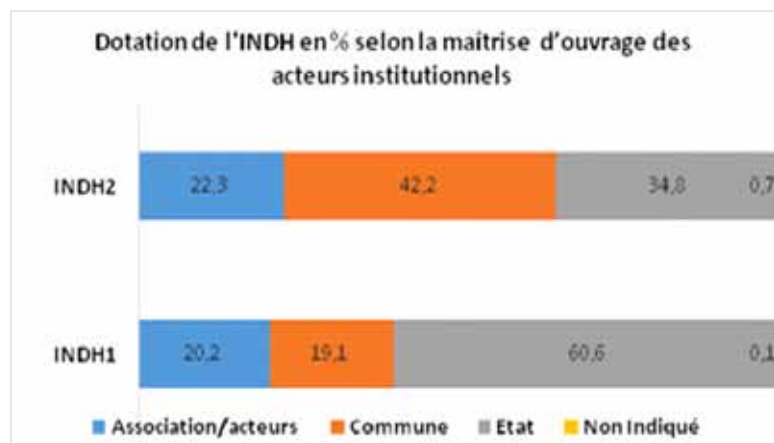
3.1. Une implication de plus en plus importante des communes dans la mise en œuvre des projets

Les précédents rapports de l'ONDH consacrés à l'évaluation de la première phase de l'INDH ont révélé une faible implication des communes dans la maîtrise d'ouvrage des projets. Ce manque de mobilisation des communes s'avérait problématique dans la mesure où la grande majorité des projets relevait, en principe, de la compétence communale.

Entre les deux phases de l'INDH, les opérations de l'INDH sont passées davantage sous maîtrise d'ouvrage locale. Il s'agit d'une avancée appréciable dans la mesure où la pérennité des investissements réalisés dépend en grande partie de leur appropriation par les communes et de leur engagement à en assurer le fonctionnement.

Cette avancée a surtout concerné le milieu rural où les actions les plus sollicitées par les populations ciblées sont celles qui ont des incidences directes sur l'amélioration de leurs conditions de vie et qui relèvent précisément des compétences et attributions des communes. Ainsi, la maîtrise d'ouvrage communale y est passée de 33,0% à 60,5% entre les deux premières phases de l'INDH.

En milieu urbain, les communes sont impliquées durant la deuxième phase à hauteur de 29,6% dans les projets de l'INDH, contre 9,4% lors de la première. Des efforts supplémentaires doivent donc être conduits, eu égard au contexte de décentralisation.



Transférer la maîtrise d'ouvrage aux communes rurales peut se faire sans modifier la structure du système car cela porte sur de petits projets le plus souvent bien maîtrisés par l'autorité locale. En milieu urbain, une telle démarche impliquerait des changements plus radicaux dans les méthodes de travail de l'INDH.

3.2. Renforcer les conditions de la pérennité des projets de l'INDH

L'ONDH a réalisé auprès d'un échantillon de 406 projets de l'INDH une enquête qualitative qui a révélé un taux d'échec des projets relativement faible, ne dépassant pas les 15%. Ce résultat témoigne d'un niveau d'activité des projets relativement satisfaisant. En outre, l'étude a montré l'existence de véritables « success stories » de projets initiés et portés par la société civile, en particulier dans le domaine des activités génératrices de revenu ou celui des projets Dar Taliba.

Par ailleurs, l'étude a révélé les principaux facteurs permettant de renforcer la pérennité des projets de l'INDH comme la prise de décision de manière collégiale par les porteurs de projets qui doivent en outre disposer de capacités managériales avérées et d'un certain

niveau de formation et/ou justifier d'une expérience professionnelle. S'agissant des projets d'infrastructures et d'équipements collectifs, leur pérennité se trouverait quant à elle particulièrement renforcée si, en plus des facteurs déjà cités, ils sont portés par un organisme public.

Néanmoins, les résultats de la même étude ont permis dans le même temps de faire ressortir des risques qui pèsent sur la pérennité des projets. Ils seraient liés au niveau de responsabilisation des acteurs concernés et de leur autonomisation en termes de capacités de gestion, de garanties de fonctionnement, de maintenance et de renouvellement des équipements.

Ce constat pose la problématique de l'évolution des projets sur le long terme et des bases institutionnelles de l'autonomisation de ces projets, autrement dit de la répartition des rôles et responsabilités des acteurs publics et privés dès la conception du projet. Dès lors, cela appelle à s'interroger sur le contenu et les modalités de partenariat engagés par l'INDH conformément aux principes respectifs de non substitution et de subsidiarité dont elle se réclame par rapport aux actions sectorielles et à celles des collectivités locales.

4. UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LES REVENUS

L'ONDH avait effectué en 2008 une enquête de référence auprès d'un échantillon représentatif de communes ciblées par l'INDH et un autre échantillon de communes non ciblées, mais ayant un taux de pauvreté voisin de 30%.

Les deux passages d'enquêtes suivants, réalisées en 2011 et 2013, respectivement à la fin de la première phase de l'INDH et à mi-parcours de la deuxième, ont permis de suivre les évolutions comparées entre 2008, 2011 et 2013 des principales caractéristiques socio-économiques des ménages enquêtés et de leurs conditions de vie.

4.1. Analyse descriptive

Sur le plan des statistiques descriptives, les résultats de l'enquête indiquent :

- Une augmentation de 21% des revenus moyens des ménages dans les communes rurales ciblées, contre 5% seulement dans celles non ciblées ;
- Une hausse de 41% des avoirs des ménages dans les communes ciblées contre 29% dans celles non ciblées, situation qui s'est traduite par une baisse marquée du recours à l'emprunt tant dans les premières (-13,3%) que les secondes (-11,4%) ;
- Un recul significatif de la pauvreté multidimensionnelle, surtout en ce qui concerne les dimensions afférentes aux conditions de vie. Ce repli a concerné aussi bien les communes rurales ciblées que non ciblées ;
- Une accentuation des inégalités de revenus dans ces deux catégories de communes, ce qui montre que les programmes mis en place, y compris l'INDH, n'ont pas été « pro-pauvres ».

De même, sur la période 2008-2013, les résultats révèlent que, dans les communes ciblées, 46,7% des ménages sont considérés gagnants, c'est-à-dire que leurs revenus s'y sont améliorés plus vite que les revenus moyens/médians au niveau de leur commune respective, contre 43,1% dans les communes non ciblées.

4.2. Mesure de l'impact de l'INDH

L'approche descriptive précédente ne permet pas à elle seule de mesurer l'impact de l'INDH car d'autres programmes pourraient, en effet, avoir contribué aux changements observés. A cet égard, l'ONDH a procédé à une étude d'impact, selon une méthodologie économétrique dite de la régression autour d'une discontinuité (RDD) qui a montré que la hausse des revenus est bien due à l'action de l'INDH. Cependant, il a été noté que cette hausse a surtout bénéficié aux ménages les moins pauvres des communes ciblées.

S'agissant de l'accès aux services de base (eau et électricité), de la scolarisation des enfants et de la santé infantile, l'INDH ne semble pas avoir un impact statistique significatif. Par conséquent, les deux principales dimensions du développement humain, l'éducation et la santé, ne semblent pas être, jusqu'à présent, impactées significativement par les projets et les actions de l'INDH.

Par ailleurs, les résultats obtenus montrent que les gains enregistrés sont intervenus essentiellement entre 2008 et 2011. La prochaine étude d'évaluation de l'impact de l'INDH, prévue à fin 2016, devrait permettre de voir si la dissipation des effets de l'INDH entre 2011 et 2013 est d'ordre conjoncturel ou pas.

Enfin, l'étude révèle les difficultés à isoler l'impact spécifique de l'INDH aussi bien sur certaines prestations de base telles que l'adduction d'eau et/ou le raccordement au réseau d'électricité, qu'en matière de scolarisation, dans le sens où les programmes nationaux afférents à ces trois secteurs ont concerné à la fois les communes non ciblées et celles ciblées par l'INDH.

RECOMMANDATIONS

A l'occasion du Discours du Trône du 30 juillet 2015, Sa Majesté le Roi a invité les acteurs nationaux concernés par les chantiers du développement humain « à marquer une pause pour parvenir à des solutions nouvelles, *aptés à permettre [aux catégories sociales affrontant des conditions de vie difficiles], à se mettre au diapason et de s'intégrer dans la vie nationale* ».

Aussi, partant des acquis indéniables de l'INDH, il conviendrait, dans les étapes ultérieures, d'adopter de nouvelles approches conceptuelles, méthodologiques et opérationnelles afin

de poursuivre la lutte contre les déficits relevés aussi bien dans le monde rural que dans les zones marginales et les quartiers en périphérie urbaine.

C'est le sens des recommandations qui suivent. Elles concernent le ciblage territorial, la gouvernance de l'INDH, son recentrage sur le développement humain et la pérennité des projets. Leur mise en œuvre dans le cadre d'une vision de convergence sectorielle et de développement territorial devrait permettre d'assurer en outre les articulations nécessaires avec le Programme de Développement Rural lancé par Sa Majesté le Roi.

1) La performance du ciblage spatial tributaire de l'ingénierie sociale

Parmi les principes de l'INDH, celui du ciblage est primordial. Sur le plan opérationnel, il devrait être dicté aussi bien par l'expression de demandes organisées que par la prise en compte de celles provenant des populations issues des zones enclavées (ou à faible lien social, du fait notamment, de l'existence de conflits ou d'une présence insuffisante de leaders locaux et/ou d'associations).

Aussi, conviendrait-il de promouvoir de nouvelles approches d'ingénierie sociale de l'INDH en vue de répondre équitablement aux besoins des couches sociales démunies. Cela suppose d'une part, la maîtrise des méthodes d'expression des besoins par les populations les plus démunies ne disposant pas de relais et de cadre d'expression spécifique pour l'identification des priorités sociales, et d'autre part, la maîtrise des approches plus classiques relatives à la planification stratégique participative, à l'accompagnement social et au suivi-évaluation. Toutes ces dimensions requièrent d'importantes qualifications et capacités analytiques.

Au total, il s'agirait de mieux ancrer l'un des fondamentaux de l'INDH, à savoir l'articulation de l'ingénierie sociale au principe de non substitution de l'INDH.

2) De nouvelles modalités de gouvernance au service d'une plus grande efficacité de la mise en œuvre de l'INDH

Si, lors de ces deux premières phases, les projets de l'INDH ont couvert des domaines très variés, allant des projets sociaux et économiques aux infrastructures de base, il reste que l'INDH n'a pas vocation à se substituer aux départements sectoriels compétents, mais d'être le catalyseur, le fédérateur et l'animateur d'actions spécifiques au niveau des communes et des quartiers cibles, en veillant à la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Aussi, en matière de gouvernance, il faudra réaffirmer, sur la base des orientations de la plateforme de l'INDH 2011-2015, le principe de non substitution, la convergence et

l'ingénierie sociale au niveau des modalités de mise en œuvre de l'INDH par toutes les instances concernées à savoir :

- Consolider le rôle essentiel du Comité stratégique interministériel, du Comité de pilotage et de la Coordination nationale de l'INDH dans le choix des actions prioritaires aux échelles nationale et territoriales. Celles-ci devraient être fondées, pour tous les programmes, sur des processus ascendant et descendant afin de faciliter leur appropriation par l'ensemble des acteurs locaux, régionaux et nationaux. La répartition des financements se ferait alors sur la base de ciblage effectués désormais jusqu'au niveau du douar en milieu rural, fondés non seulement sur la pauvreté monétaire, mais aussi sur les déficits sociaux.
- Faire converger territorialement les actions impliquant substantiellement le secteur public (Etat, établissements publics, agences, etc.) dans le cadre de contrats-programmes. D'autres formules pourraient être envisagées au fur et à mesure de la maturation du processus de régionalisation, de décentralisation et de déconcentration.
- Etablir les modalités de mise en œuvre de la convergence aux diverses échelles territoriales sur la base de conventions interministérielles et de contrats-programmes censés prendre en compte les spécificités locales sur la base des ciblage et des arbitrages de répartition territoriale des investissements de l'INDH.

Aussi, compte tenu de l'expérience accumulée par l'INDH et de ses acquis, il conviendrait d'envisager l'instauration d'une loi organique dédiée à :

- L'organisation et le fonctionnement des instances de l'INDH ;
- L'établissement des modalités du partenariat conçu comme outil de convergence territoriale des politiques publiques aux diverses échelles territoriales selon les principes de non substitution, d'institutionnalisation et de responsabilisation ;
- L'établissement d'un cadre de coordination des interventions publiques, privées et civiles relevant du développement social, afin de dépasser leur fragmentation actuelle.

3) Le recentrage des actions de l'INDH sur les principales dimensions du développement humain

Le recentrage de l'INDH sur le plan spatial devrait concerner en particulier :

- les campagnes sous-équipées ;

- les périphéries des métropoles et les quartiers populaires des villes, relevant le plus souvent de l'habitat anarchique.

L'orientation préconisée au niveau des campagnes serait de recentrer l'INDH sur les composantes essentielles du développement humain, à savoir l'éducation et la santé, dans le cadre d'un accompagnement de l'ensemble des acteurs concernés (départements de tutelle, collectivités territoriales, secteur privé, associations, etc.) sans pour autant se substituer aux départements et opérateurs concernés. Ce redéploiement devrait se faire en priorité en faveur de l'éducation en milieu rural et de la couverture sanitaire des populations rurales. A ce titre, des articulations devraient être initiées avec le programme de développement rural.

En milieu urbain, la croissance des villes conduit souvent à des déficits en matière de développement humain, notamment dans les quartiers périurbains et quartiers à extension anarchique. Dans ce contexte, il semble opportun que chaque ville soit dotée d'un projet urbain où sont exprimées et programmées les actions à entreprendre. Les opérations retenues dans le cadre de l'INDH devraient alors se situer dans la logique de ces projets urbains et être menées dans le cadre de contrats établis avec les municipalités concernées. Le rôle de l'Initiative serait de favoriser l'émergence de projets de promotion urbaine s'inscrivant au moins à l'échelle du quartier. Cela suppose que les équipes d'animation des quartiers urbains soient équipées pour gérer ce genre d'opérations et, à cet égard, l'appui des Divisions des Affaires Sociales (DAS) serait d'une grande utilité, dont il conviendrait de renforcer leurs ressources humaines.

4) Une pérennité des projets de l'INDH allant au-delà du financement du fonctionnement

Les contraintes posées au fonctionnement des projets réalisés dans le cadre de l'INDH sont d'autant plus fortes que la participation des collectivités locales à la maîtrise d'ouvrage est faible et que le coût de fonctionnement de ces derniers n'est pas prévu dans les budgets des acteurs locaux.

La règle serait alors de confier le fonctionnement à l'institution ou à l'acteur qui décide de l'investissement initial, lequel devrait disposer des capacités managériales et d'une bonne gouvernance collégiale dotée d'un système fiable et crédible d'information et de suivi-évaluation des projets. D'autres facteurs peuvent intervenir dans la pérennité des projets. Ils touchent au renforcement de la concertation et de la participation de tous les acteurs impliqués dans la formulation des projets de l'INDH en vue de favoriser leur inclusion et leur engagement.

Enfin, dans une optique de consolidation du partenariat entre les acteurs concernés (porteurs de projet, services extérieurs, comités locaux du développement humain et DAS), l'établissement de conventions de partenariat préalables, serait également une condition déterminante pour faciliter le bon fonctionnement des projets de l'INDH et leur pérennité.

5) Faire émerger des approches spécifiques pour favoriser l'équité spatiale et sociale aux diverses échelles territoriales : vers de nouvelles articulations de l'INDH avec les actions du programme de développement rural

Il importe de souligner qu'avec la création d'un fonds de 50 milliards de DH annoncée par Sa Majesté le Roi, en faveur des zones défavorisées du milieu rural, ciblant notamment les douars, un effort de la dimension de celui dédié aux grands programmes nationaux (barrages, un million d'hectares irrigués, etc.) est consacré, pour la première fois dans l'histoire du pays, aux espaces ruraux les plus démunis du Royaume.

Il s'agit d'un véritable changement de paradigme qui requiert des approches et des conceptions nouvelles dans les interventions. A ce titre, l'INDH peut jouer un rôle essentiel, à la mesure de ce changement, au côté d'autres acteurs et/ou en partenariat avec eux, en vue d'agir concrètement au niveau de douars éloignés et enclavés. Cela suppose de disposer de capacités d'analyse et d'identification des besoins et des problèmes locaux, leur formulation en projets et la mise en place de mécanismes de suivi-évaluation. Cela suppose aussi l'adoption d'approches participatives à l'échelle des douars. Ces derniers pourraient acquérir progressivement un statut de personnalité morale afin qu'ils agissent en pleine responsabilité et de concert avec leurs partenaires.

Une approche de développement territorial est ainsi nécessaire. Elle assurerait la cohérence du maillage territorial en infrastructures et équipements (voies de communication, équipements sociaux) et la hiérarchisation des établissements humains, dont les douars, selon leur taille, leur niveau d'équipement et leur espace de rayonnement. Elle rechercherait la convergence à l'échelle des territoires et les moyens de renforcer leur attractivité selon leur potentiel économique, environnemental et culturel.

Un développement approprié et cohérent de ces douars ne peut se réaliser sans la prise en compte de leur place actuelle et future dans ce maillage territorial et, partant, de leur localisation par rapport à des centres plus grands pouvant jouer le rôle de régulation et de valorisation des flux entre le rural et l'urbain. Le développement de ces centres permettrait des économies d'échelle génératrices de gains d'efficacité grâce à l'agglomération de services publics essentiels (administration territoriale, lycée, collège, hôpital, centre de santé, etc.). Le regroupement des activités économiques dans ces centres se traduirait par de substantiels effets vertueux, notamment en termes de création d'emplois et d'atténuation de l'exode rural, contribuant ainsi à la réduction des tensions sociales dans les villes et leurs périphéries.

Une telle démarche, qui s'inscrirait dans la perspective de la mise à niveau territoriale, favoriserait la réduction des déficits qui affectent les domaines de l'éducation et de la santé, tout en assurant une meilleure rentabilisation économique et sociale de l'investissement public.

Dans ce cadre, l'INDH pourrait jouer un rôle essentiel d'ingénierie sociale et d'accompagnement à des fins de responsabilisation des douars, d'une part, et d'autre part, de contribution avec les autres secteurs à l'atténuation des disparités spatiales et sociales

grâce à une structuration équilibrée des territoires, du petit douar jusqu'au centre urbain ou à la petite ville, qui se trouve être fréquemment un chef-lieu de cercle, en passant par le petit centre urbain qui correspond au chef-lieu de commune. L'action de l'INDH s'inscrirait bien entendu dans le cadre d'un développement rural intégré dont les vecteurs essentiels sont le développement agricole, le tourisme, l'artisanat, les infrastructures et les équipements de base, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles et surtout, l'accès à des services éducatifs et de santé de qualité.

Une centaine de petites villes et de centres urbains, sélectionnés selon des critères objectifs, pourraient être accompagnés dans ce sens. Avec leur espace d'attraction, ces centres pourraient faire l'objet d'opérations intégrées, avec une forte participation de l'ingénierie sociale de l'INDH aux côtés des autres partenaires concernés. Une douzaine de chefs-lieux de cercles, un ou deux par région, pourraient être érigés en territoires pilotes où seraient menées, sur un temps court, des actions de développement rural intégré afin d'en tirer les enseignements pour une reproduction de l'expérience, voire sa généralisation.

Au total, ces recommandations appellent à un renouvellement des approches et des méthodes de l'INDH, notamment au regard des mutations institutionnelles générées par la mise en œuvre de la Constitution de 2011, celle de la régionalisation avancée et des nouvelles orientations stratégiques contenues dans le Discours Royal du 30 juillet 2015. L'INDH, chantier de Règne, entamerait une nouvelle phase où son action sur les leviers du capital humain, du capital social et du capital institutionnel, ces facteurs immatériels du développement, serait amplifiée, permettant ainsi de répondre à l'ambition impulsée, par Sa Majesté le Roi à l'occasion du lancement de l'INDH lors du Discours Royal du 18 mai 2005, de « hisser les indices de développement humain dans notre chère patrie à un niveau comparable à celui des pays développés ».

