المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⵏ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵏⵉ

Conseil Economique, Social et Environnemental

المملكة المغربية

Royaume du Maroc

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Initiative Nationale pour le Développement Humain : Analyse et recommandations

Saisine n° 2 / 2013

SR-C3-102012-2-6152-fr

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⵏ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ ⴷ ⵓⵏⴰⵎⵓⵔ
Conseil Economique, Social et Environnemental

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Initiative Nationale pour le Développement Humain : Analyse et recommandations

Saisine n° 2 / 2013

SR-C3-102012-2-6152-fr

Le Président de la Chambre des Représentants a saisi le CESE le 28 septembre 2012 afin qu'il émette un avis sur l'Initiative Nationale pour le Développement Humain et des recommandations susceptibles d'en améliorer les résultats, en partant de son analyse.

Conformément aux articles 2 et 7 de la loi organique relative à l'organisation et à son fonctionnement, le Bureau du Conseil a confié cette tâche à la Commission Permanente chargée des Affaires Sociales et de la Solidarité (CPASS).

Lors de sa 23ème session ordinaire tenue le 31 janvier 2013, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à l'unanimité le rapport dont est extrait le présent avis.

I. Méthodologie

Le présent avis est le fruit de :

- Une analyse des rapports d'évaluation disponibles émanant notamment de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), du Haut-commissariat au Plan (HCP), de la Banque Mondiale, de l'Union européenne, du Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD), de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Coordination nationale de l'INDH.
- Un processus d'écoute par le biais d'auditions de: la Coordination Nationale de l'INDH, l'ONDH, 24 associations et coopératives bénéficiaires, les organes de gouvernance de l'INDH des régions d'Oujda et de Beni Mellal (Comités Locaux de Développement Humain, Comités Provinciaux de Développement Humain, Comités Régionaux de Développement Humain, Directions de Action Sociale et les équipes d'animation de quartiers et de communes), l' Agence de développement Social, l'Agence de Promotion de développement du Nord, un Sociologue. Par ailleurs des réunions ont été tenues avec la Banque Mondiale, le Comité de pilotage et la Délégation de l'Union Européenne.
- Un débat interne.

Il convient de souligner que conformément à ses attributions le Conseil économique, social et environnemental n'a pas procédé à une évaluation technique des projets de l'INDH, celle-ci ayant déjà été réalisée par différents organismes, mais a formulé des recommandations susceptibles d'améliorer l'approche INDH dans les politiques publiques en se basant sur l'analyse du bilan global de l'INDH.

II. Bilan synthétique

Le processus INDH est complexe et les difficultés de mise en œuvre rencontrées sont autant inhérentes au facteur humain qu'à la multitude des intervenants. Aussi, le CESE reconnait l'apport de l'INDH dans l'évolution des conceptions de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion et souligne que rien dans les constats et recommandations ci-après, ne doit être interprété comme une remise en cause des principes et des acquis de l'INDH.

L'INDH a fait l'objet de diverses évaluations lors de la première phase de la part d'organismes différents. Leurs rapports d'évaluation sont riches en recommandations pertinentes susceptibles d'améliorer les résultats des programmes, certaines d'entre elles ont été prises en compte dans la plateforme INDH II.

Cependant, ces évaluations ne permettent pas à ce jour de mesurer l'impact spécifique de l'INDH sur la pauvreté, la précarité, l'exclusion et de manière plus générale sur le développement humain. Il faut également noter que l'apport des actions correctrices d'amélioration apportées en phase II ne peut encore être évalué.

Les conclusions des différents rapports d'évaluation disponibles concernant la première phase, les auditions organisées par le Conseil auprès d'acteurs et partenaires de l'INDH et les visites de terrains effectuées par le groupe de travail ad-hoc ont relevé des points positifs :

- Le concept INDH garde toute sa pertinence à en juger par le niveau de développement humain actuel dans notre pays, corroboré par le classement IDH de notre pays à la 130ème place et la persistance des inégalités.
- Le concept INDH traduit un engagement politique au plus haut niveau dans la lutte contre la pauvreté rurale mais également contre l'exclusion urbaine et la précarité. Le traitement différencié de l'exclusion et de la précarité fait son originalité.

- La mise en œuvre de l'INDH constitue une première expérience d'approche ascendante, participative et inclusive associée à une démarche déconcentrée et décentralisée dans ce domaine. Cette mise en œuvre a engendré une dynamique de participation importante au niveau territorial grâce à la mobilisation de plusieurs acteurs (associations, élus, populations, autorités locales, services extérieurs, bailleurs de fonds, secteur privé, universités), a contribué au développement de l'ingénierie sociale au niveau territorial, et a à la dynamisé ation du le secteur associatif.
- Un nombre important de projets a été réalisé lors de la première phase. Le financement initial prévu a connu, grâce à l'effet de levier produit par l'INDH, une augmentation de 46% (4,6 Milliards de dirhams).

mais également des insuffisances et dysfonctionnements en matière de :

1. **Gouvernance :**

- Le Comité stratégique (CS) et le Comité de pilotage (CP) n'ont pas pleinement rempli leurs missions en matière de cadrage stratégique et de convergence interministérielle (CS) et en matière de suivi évaluation régulier de la mise en œuvre (CP) de l'INDH. Les relations entre le CS et le CP ne sont pas institutionnalisées par des textes réglementaires. En raison de la faible implication effective du Comité de pilotage et du Comité stratégique dans la gestion de l'INDH, la CN est devenue par la force des choses l'acteur central de l'INDH.
- La qualité du fonctionnement des différents comités territoriaux est tributaire des compétences et de l'implication de leurs présidents et de leurs membres, toutes catégories confondues. Ceci explique les disparités de qualité dans l'élaboration d'ILDH intégrées (PCD et programmes sectoriels) et leur planification pluriannuelle.
- Les DAS sont fortement sollicitées (surcharge de travail) du fait de l'insuffisance des capacités d'un grand nombre de comités et d'EAC/Q. Ainsi le rôle des DAS est devenu prédominant.
- Les EAC/Q ne sont pas pleinement dédiées, ni toujours dûment outillées pour jouer le rôle d'animateurs du développement communautaire et d'accompagnement des populations.
- Au sein des CLDH le rôle des équipes d'animation et des DAS est prédominant et marginalise souvent le rôle des autres membres.
- Le montage institutionnel au niveau local actuel pose d'une part la question de la collaboration efficace entre autorités locales, élus et associations/coopératives, trois acteurs dont les intérêts (donc les objectifs) ne sont pas naturellement convergents et dont les compétences sont très hétérogènes et d'autre part la question de la nécessaire transition d'une « démocratie représentative » à « une démocratie participative » dans la prise de décision au sein des organes de gouvernance locale.
- Les CLDH n'ont aucun pouvoir décisionnel.
- Les manuels de procédures structurent et organisent les rôles des acteurs, cependant malgré les formations dispensées, leur appropriation reste insuffisante pour générer la synergie nécessaire à la production d'impacts structurants sur le développement local intégré et durable.
- Le Système d'Information présente des faiblesses et les données ne sont pas aisément et directement accessibles aux différents acteurs (associations, coopératives, élus, citoyens).
- Les évaluations internes sont principalement axées sur l'aspect quantitatif (nombre de projets, de bénéficiaires..) au détriment de l'aspect qualitatif (mode de faire, participation, état du processus).
- Les conclusions et recommandations des diverses évaluations externes sont insuffisamment prises en compte.
- Les risques ne sont pas analysés lors de l'élaboration des projets par les acteurs impliqués de l'INDH.

2. Ciblage des populations les plus pauvres et les plus vulnérables :

- Si le ciblage actuel des populations en milieu rural peut être considéré comme étant acceptable, il est à améliorer en milieu urbain et nécessite un réajustement afin d'assurer une meilleure efficacité des projets de lutte contre l'exclusion et la précarité.

3. Processus participatif et inclusif :

- La participation est difficile à apprécier objectivement vu les multiples aspects qu'elle revêt. On peut cependant considérer qu'elle n'a pas encore atteint un niveau satisfaisant : la qualité des diagnostics participatifs et des ILDH est très variable, la communication de proximité ne répond pas toujours de manière satisfaisante aux impératifs de la participation ; le système de suivi évaluation participatif et des mécanismes de recours (gestion des doléances) n'ont pas été mis en œuvre.

- La qualité de la participation au sein des comités est très variable dépendant fortement de la qualité des ressources humaines, du mode de gouvernance, de la disponibilité et de l'accès à une information aisément compréhensible.

4. Planification pluriannuelle et de convergence :

- L'insuffisance de convergence (dans le sens coordination et synergie) constitue un problème épineux pour les acteurs de l'INDH et est notamment imputée à l'absence de déconcentration et décentralisation des services extérieurs. Le concept de convergence est défini de manière très différente par les différents acteurs et organes d'évaluation, rendant sa compréhension très difficile et hétérogène.

- Cette insuffisance de convergence est cependant également fortement tributaire de la non systématisation de la planification pluriannuelle programmatique et budgétaire des projets INDH, de même que de la non prise en compte systématique des diagnostics participatifs par les services extérieurs étatiques et les Communes lors de l'élaboration des PCD et des politiques sectorielles.

- De ce fait l'articulation de l'INDH avec les PCD, les autres programmes des Agences de développement, les programmes sectoriels, les programmes nationaux ciblant les populations pauvres reste très insuffisante. Les nombreuses conventions de partenariat établies à cet effet, n'ont pas été toujours couronnées de succès, les engagements pris n'ayant pas tous été respectés ni inscrits dans la durée.

- Par ailleurs, les comités mis en place tant au niveau central que territorial n'ont pas joué pleinement leur rôle d'instance de cohérence et de synergie entre les différents programmes et acteurs.

- L'INDH glisse ainsi vers le statut d'un simple programme de réalisation de projets non intégrés dans les politiques sectorielles.

- La question de la convergence ne peut être traitée efficacement en dehors du cadre d'une politique nationale et surtout régionale intégrée de développement humain.

5. Réalisations :

- Quantitativement, les réalisations sont importantes. Leur appréciation qualitative est difficile en l'absence d'objectifs qualitatifs prédéfinis dans la phase d'élaboration et de données fiables disponibles.

- Les dépenses du programme de lutte contre la pauvreté ont été inférieures aux prévisions de 20%.

- Les communes, notamment urbaines, s'impliquent peu dans les financements de projets INDH.

6. Pérennité des projets réalisés :

- La pérennité de beaucoup de projets est fragile voire compromise pour de multiples et diverses raisons : des faiblesses dans leur montage; du non-respect des critères d'éligibilité tels que définis dans les manuels de procédures ; la faible capacité de gestion de certaines associations ; du non-respect de conventions ; de la faible implication des communes ; d'absence de subvention de fonctionnements; des Activités génératrices de revenus (AGR) peu diversifiées et peu innovantes dont la viabilité économique n'est pas garantie (absence de logique de filières, de circuits commerciaux, etc.), faute d'un encadrement et d'un accompagnement adéquats pré per et post.

7. Impact

- L'impact ne peut être apprécié actuellement par le Conseil en l'absence d'étude d'impact disponible.
- L'étude d'impact, relevant de l'ONDH, doit être rendue publique.

D'une manière générale, quelle que soit l'appréciation des programmes actuels de l'INDH, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité requiert des politiques publiques appropriées.

Une question essentielle reste posée, celle du positionnement et de l'ancrage de l'INDH dans le champ des politiques publiques. En effet, si le concept fondateur visait à mettre l'INDH tant dans son approche que ses programmes au cœur d'une politique publique gouvernementale d'ensemble [1], l'INDH reste à ce jour un programme additionnel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, géré par le Ministère de l'Intérieur, évoluant en dehors des autres politiques sociales sectorielles, disposant de financements relativement modestes pour prétendre à un impact fort sur le développement humain. Cette discordance entre les ambitions du concept énoncé dans le Discours Royal fondateur et leur traduction lors de la mise en œuvre interroge aujourd'hui sur le positionnement de l'INDH dans le champ des politiques publiques et sur l'appropriation du concept par le Gouvernement.

III. Recommandations

Le CESE, convaincu du bien-fondé des principes de l'INDH et de l'importance de ses acquis, émet des recommandations susceptibles de pérenniser son approche et de lui donner une impulsion nouvelle dans la cohérence des différentes politiques sociales. Ces recommandations, s'adressent aussi bien au Gouvernement, au Parlement et autres Institutions Constitutionnelles, qu'aux gestionnaires de l'INDH.

Par conséquent, le Conseil recommande de :

1. Intégrer le concept INDH dans une vision globale de développement humain, en tant que cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité et renforcer la convergence de sa mise en œuvre avec les autres programmes sociaux et sectoriels, au service d'une politique nationale rénovée de développement intégré.
2. Intégrer les actions de l'INDH dans les Plans de développement communaux, dans le cadre d'une définition claire d'objectifs de développement humain. La déconcentration effective des services extérieurs et le renforcement de la décentralisation favoriseraient cette intégration et permettraient plus d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des actions. Les budgets des ministères pourraient en attendant la concrétisation d'une véritable déconcentration et décentralisation, prévoir une ligne budgétaire pluriannuelle permettant d'accompagner la réalisation et la pérennisation des actions locales de développement.

[1] Discours royal, 18 Mai 2005 : « Nous estimons que le développement efficace et durable ne peut se concrétiser que par le biais de politiques publiques intégrées, …", "l'Initiative que Nous lançons aujourd'hui doit … procéder … d'une méthodologie d'action qui allie ambition, réalisme et efficacité, et se traduise par des programmes pratiques, bien définis et intégrés ».

3. Institutionnaliser les organes de gouvernance centrale.

   Les organes de gouvernance centraux (Comité Stratégique et Comité de Pilotage) devraient exercer pleinement leurs responsabilités et rendre des comptes conformément aux dispositions de la Constitution. Ceci passe en particulier par leur institutionnalisation et la formulation précise de leurs missions des deux comités dans le cadre de textes réglementaires, (convergence interministérielle pour le premier, suivi effectif de la mise en œuvre pour le second), 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 de compte, ainsi que de leurs relations avec le pilotage stratégique territorial.

4. Garantir un fonctionnement démocratique des Comités Locaux de Développement Humain (CLDH). A ce titre les CLDH devraient participer à la décision et des règles précises mises en place pour éviter tout conflit d'intérêt dans la prise de décision. La nomination des membres doit s'appuyer sur des critères de sélection transparents respectant les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie et à la parité.

5. Doter l'INDH d'une grille claire et lisible de ses objectifs et de ses programmes au plan national et régional, et d'une grille d'évaluation de ses budgets, de ses activités et de ses impacts.

6. Instaurer la présentation d'un rapport gouvernemental annuel d'évaluation de l'INDH à l'attention des chambres du parlement et faire de l'INDH un thème à part entière du dialogue entre le gouvernement et les partenaires économiques et sociaux.

7. Renforcer la position de l'Observatoire National du Développement humain (ONDH), en augmentant ses moyens d'intervention, en favorisant la publication de ses rapports au bulletin officiel et en incluant des représentants des coopératives et du secteur mutualiste dans son Conseil.

8. Formaliser le lien entre le Comité Stratégique et l'ONDH

   a- l'ONDH organe public et indépendant placé auprès du Chef du Gouvernement doit pouvoir jouer pleinement son rôle de conseil dans la préparation des orientations stratégiques. Pour cela les relations entre le Comité Stratégique et l'ONDH ainsi que la circulation des informations et des données entre la Coordination Nationale et l'ONDH doivent être institutionnalisées.

   b- Les évaluations de l'ONDH, comme les rapports de l'Inspection Générale de l'Administration territoriale et d'Inspection Générale des Finances (IGAT/IGF), devraient faire l'objet d'un «plan de suivi» formalisé.

9. Consolider le processus participatif notamment :

   a. en assurant une communication de proximité bidirectionnelle (ascendante et descendante) pour informer, sensibiliser et mobiliser les populations : par le renforcement des Equipes d'Animation Communale/ de quartiers, par le biais d'un meilleur accès à une information aisément compréhensible par les populations, l'utilisation des NTIC, la mise en place effective de systèmes de suivi évaluation participatif.

   b. en mettant en place des mécanismes de recours et de gestion de doléances standardisés et connus de la population.

   c. en développant et en partageant les systèmes d'information avec les divers acteurs concernés.

   d. en encourageant la création de coopératives de bénéficiaires et leur accompagnement ainsi que la participation du secteur mutualiste.

10. Renforcer les capacités d'intervention de tous les acteurs notamment au niveau territorial et local par :

a. des plans de formation et d'accompagnement locaux intégrés élaborés sur la base de l'identification locale des besoins par niveaux d'intervention.

b. des partenariats avec les Agences de développement, les universités, les instituts de formation et les associations, devraient être développés sur la base de contrats programme pluriannuels en vue d'harmoniser les pratiques et les outils, d'assurer des évaluations régulières des acquis et pratiques.

c. la mise en œuvre d'un référentiel national des métiers du travail social élaboré avec la participation des acteurs concernés.

11. Prendre en compte l'analyse genre:

a- Le Comité Stratégique doit prendre en compte l'analyse genre dans les évaluations internes et externes de l'INDH. A ce titre il est demandé à l'ONDH d'en établir les indicateurs spécifiques nécessaires.

b- Ces indicateurs devraient être intégrés dans le système d'information de l'INDH.

12. Revoir le ciblage des populations ainsi que les actions différenciées à mener dans le cadre d'une réflexion approfondie sur l'ensemble des filets et acteurs sociaux dans le but d'augmenter l'efficacité des aides et d'éviter l'institutionnalisation de la pauvreté et de l'assistanat.

13. Assurer la pérennité des projets

a. en instaurant des contrats programme pluriannuels (délégation de gestion) entre l'Etat, les collectivités locales et les associations partenaires pour la gestion des infrastructures et des programmes. Ces contrats devraient définir clairement les tâches, les responsabilités des parties prenantes, les financements ainsi que des clauses de pénalité en cas de non-respect du contrat.

b. en veillant à l'existence et à la pérennité des budgets annuels de fonctionnement.

c. en assurant un accompagnement pré, per et post des porteurs de projets.

d. en articulant la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en situation de précarité et d'exclusion avec les plans de développement économique territorial (marché de l'emploi, filières, circuits de commercialisation…).

e. en tenant compte des risques et des critères d'éligibilité énoncés dans les manuels de procédures, dans la sélection des projets (qualification des associations/coopératives, budgets de fonctionnement, ressources humaines ...).

14. Eriger la contribution de l'INDH à la prévention des violations et à la promotion des droits humains fondamentaux (conditions de vie digne, accès aux infrastructures et services sociaux de base, à un environnement sain, lutte contre la discrimination et les inégalités entre les genres etc.), en critère central de mesure de la pertinence et de l'efficacité de ses programmes.

15. Promouvoir les Grands Contrats au service du développement humain

Dans son rapport «Pour une charte sociale : des normes à respecter et des objectifs à contractualiser» qu'il a adopté le 26 novembre 2011, le Conseil Economique Social et Environnemental a défini un référentiel de normes et d'objectifs basé sur les Droits Humains fondamentaux et susceptibles d'être concrétisés au moyen de Grands Contrats conclus entre acteurs publics, privés et associations/coopératives, secteur mutualiste, sur la base de plans d'action précis et de mécanismes appropriés d'évaluation de leurs résultats et de leurs impacts. La philosophie et les principes de l'INDH s'inscrivant totalement dans l'esprit de ce référentiel, le CES considère que l'INDH pourrait servir de catalyseur à l'élaboration d'une politique sociale intégrée conclue sur la base de Grands Contrats.

Conseil Economique, Social et Environnemental
2013

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax : +212 (0) 538 01 03 50
Email : contact@ces.ma