

Analyse du Systeme de Decision de l'INDH	العنوان:
مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد	المصدر:
رضوان زهرو	الناشر:
Rajeb, Souad	المؤلف الرئيسي:
Yahyaoui, Mostafa(Joint Author)	مؤلفين آخرين:
ع9,10	المجلد/العدد:
نعم	محكمة:
2009	التاريخ الميلادي:
25 - 40	الصفحات:
599331	رقم MD:
بحوث ومقالات	نوع المحتوى:
HumanIndex, EcoLink	قواعد المعلومات:
التنمية الاجتماعية	مواضيع:
<a href="http://search.mandumah.com/Record/599331">http://search.mandumah.com/Record/599331</a>	رابط:

■ ■ Dans un contexte sociopolitique assez difficile (habitat indigne,

chômage des jeunes, prostitution, immigration clandestine, délinquance, montée de l'intégrisme religieux, exploitation de la misère sociale à des fins politiciennes, incertitude, dispositifs de décentralisation et de déconcentration en pleine évolution...), la question de la responsabilité de l'Etat dans la gestion des mutations sociales au Maroc est aujourd'hui au cœur d'un grand nombre de débats. ■ ■

## Analyse du système de décision de l'INDH

Dr. Souad Rajeb<sup>(●)</sup>

Dr. Mostafa Yahyaoui

Qu'il s'agisse de réformes sectorielles (Charte nationale de l'éducation et de la formation etc.), de l'élargissement des protections sociales (Généralisation de la couverture médicale, retraites etc.), de l'amélioration de la rentabilité sociale des programmes sectoriels (Programme «Villes Sans Bidonvilles» etc.) ou de la refonte des filets de la sécurité sociale et la diversification des systèmes de mise en œuvre, des méthodes et des modes de gouvernance des programmes de lutte contre la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la précarité (Initiative Nationale pour le Développement Humain, Agence de Développement Social, Agences de Développement des Provinces, ANAPEC etc.), cette question fait l'objet actuellement, d'une fracture réelle ou supposée entre ceux qui croient en cette dynamique de changement et ceux qui se méfient des risques de ces 'aventures' sur la crédibilité de l'Etat, faute de moyens et des ressources financières ; entre ceux qui prônent la concrétisation des engagements internationaux de l'Etat Marocain en matière des droits humains, - notamment ceux relatifs à la lutte contre les inégalités socio-spatiales- et ceux qui voudraient le voir assurer une simple fonction d'animateur ou de régulateur sans engagement sur des résultats précis.

Ce qui caractérise en effet cette dynamique du changement, symbole d'ouverture politique de « la nouvelle aire », c'est sa forte articulation avec le « social ».

Le « social », notion éponge, réfère à l'ensemble des dispositifs matériels et humains en vue de réparer un dysfonctionnement du lien social et produire un impact social ressenti par les populations vivant dans des conditions de besoin en- vue de consolider et préserver la cohésion sociale.

« Dans cette perspective, on peut valablement affirmer que, si le Maroc a connu depuis l'indépendance une panoplie impressionnante de filets de sécurité sociale (la Promotion Nationale, l'Entraide Nationale, la compensation des prix des produits de base, l'assistance médicale et la prévention sanitaire, les cantines scolaires, la lutte contre l'habitat insalubre, le système du micro crédit, le programme de lutte contre les effets de la sécheresse, le programme spécial de développement décentralisé, l'action sociale de proximité, l'alphabétisation des adultes et l'éducation non formelle), avec l'INDH le pays dispose d'une réelle doctrine nouvelle qui trace les contours du modèle social du Maroc de demain. »<sup>1</sup>

---

(●) Enseignante à la Faculté de droit - Mohammedia.

Globalement cette vision s'est construite graduellement depuis le premier discours royal du trône du 30 juillet 1999. Elle repose sur une démarche de résultat axée sur deux principes :

- La réforme de l'intervention sociale publique via un ensemble de dispositifs juridiques, matériels et humains en vue de réduire, par la redistribution cumulative de ressources de la solidarité nationale, les disparités importantes produites par les inégalités d'accès aux services sociaux de base et des droits communs, notamment le logement salubre, l'eau potable, l'assainissement, et l'électricité...;

- Le changement des conditions de la production du social par le changement du rapport de l'individu/usager avec son environnement et son espace de vie en recroisant les notions de projet individuel, de projet « communautaire/collectif » et de projet de territoire.

Au-delà de cette démarche globale, ce que relèvent les chercheurs dans cette dynamique c'est une complicité entre une volonté d'humanisation' de l'Etat et une incapacité de modernisation du champ social comme si l'Etat en devenant « plus sensible au Social », c'est-à-dire pourvoyeur d'une approche de droit, se confrontait à une incertitude par rapport à la faisabilité du renouvellement des réseaux de solidarité sociale et à l'efficacité et la viabilité des systèmes de mise en œuvre des programmes sectoriels dans leur ensemble et au-delà avec la société elle-même (y compris les collectivités locales et les acteurs associatifs).

D'où notre souci, à travers cette communication, d'analyser le système de décision orchestrant l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), en tant que politique publique transversale à portée réformatrice, supposée garantir la compilation entre, d'une part les besoins de renforcement des processus de production du développement territorial et d'autre part, l'urgence politique en matière de la préservation de la cohésion sociale.

Afin de cerner, au mieux, cette problématique, notre intervention portera sur deux temps :

Dans un premier temps, nous nous focaliserons sur les cinq préalables afférents aux choix stratégiques de cette initiative.

Dans un deuxième temps, nous analyserons le système de décision de l'INDH comme choix stratégique exprimant la volonté politique de l'Etat de s'ouvrir sur de nouvelles légitimités et de nouveaux Acteurs<sup>2</sup> locaux, dans une perspective de réformer et rationaliser l'action sociale locale dont l'ambiguïté de la matrice des rôles et les complicités se dressaient de plus en plus comme handicap paralysant ainsi toute initiative de modernisation.

La finalité de ce travail n'est pas d'explorer le bilan de l'INDH mais de confronter sa vision réformatrice de l'action sociale et ses enjeux politiques. En d'autres termes :

(i) Quelles sont les changements opérés, avec le lancement de l'INDH, au niveau de l'intervention sociale publique?

(ii) Si le discours royal du 18 mai 2005 présente le cœur d'un « nouveau concept du Social » au Maroc, les acteurs (institutionnels et non-institutionnels) concernés disposent t-ils aujourd'hui des leviers nécessaires autorisant de placer leurs actions sous le signe d'une démarche intégrée porteuse de réponses en termes de cohésion sociale?

## Principaux Préalables

### de l'INDH

Afin d'aboutir aux résultats escomptés, l'Initiative repose sa démarche de développement sur la transversalité<sup>3</sup> axée sur cinq entrées :

- L'alignement avec les exigences méthodologiques et politiques du concept universel du Développement Humain (DH) ;

- Le ciblage de la problématique sociale à travers une approche socio-spatiale, reposant sur une distinction (volontaire) entre trois unités de mesure du déficit social: « La pauvreté », « l'exclusion sociale » et « la précarité sociale<sup>4</sup> » ;

- La Coresponsabilité et le partenariat territorial<sup>5</sup>, et la mise en réseau des systèmes de solidarité locale à travers l'implication des acteurs locaux dans le développement d'initiatives axées sur la mise en convergence des programmes sectoriels, le renforcement des relations sociales de proximité, la décentralisation des choix et des stratégies d'action, la dynamisation de la vie associative, les réseaux d'écoute et d'entraide, et, plus globalement, toute démarche entraînant la mobilisation citoyenne des habitants et des acteurs d'un territoire déterminé ;

- La transformation des conditions de la production du social par le changement du rapport de l'individu/usager avec son environnement et son espace de vie en entrecroisant les notions de projet individuel, de projet « communautaire/collectif » et de projet de territoire ;

- L'assouplissement et la diversification des mécanismes et procédures de financement.

Nous nous focaliserons sur les trois premiers préalables.

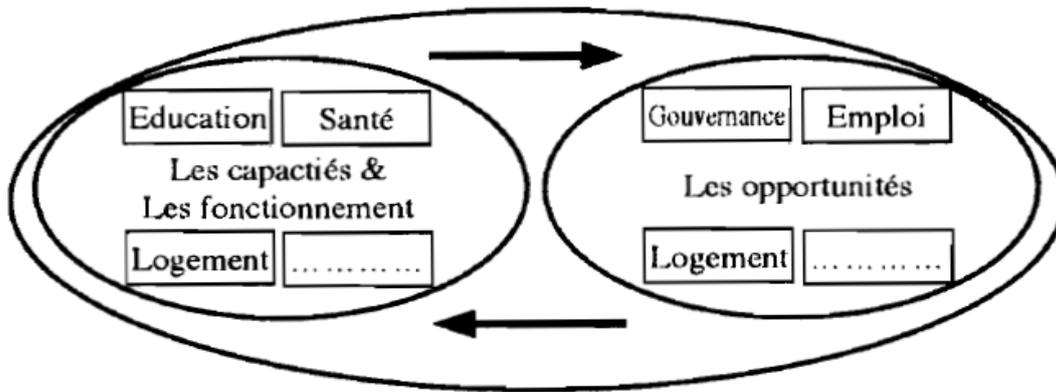
#### ***I - Les exigences méthodologiques et politiques du Développement Humain***

La littérature du PNUD définit le « développement humain » comme suit : « (...) un processus d'élargissement des choix. Chaque jour, chaque être humain fait toute une série de choix-d'ordre économique, social, politique ou culturel. Si les êtres humains sont bien au centre des activités entreprises en vue du développement, celles-ci devraient être orientées vers l'élargissement des choix dans tous les domaines de l'activité humaine, au bénéfice de tous. Le développement humain est à la fois un processus et un résultat. Il concerne tant les processus par lesquels les choix sont accrus que les résultats de ces choix. »<sup>6</sup>

L'élargissement des choix humains repose sur l'équation entre deux composantes : les capacités et les fonctionnements humains qui recouvrent les différentes choses qu'une personne peut aspirer à faire ou à être d'une part, et les opportunités économiques, politiques et sociales d'utiliser ces capacités de l'autre<sup>7</sup>.

Le DH est un phénomène multidimensionnel, qui touche plusieurs aspects de la vie économique et sociale: les ressources monétaires évidemment à travers le PNB par tête; mais aussi l'alimentation, la nutrition, l'accès à l'eau potable et la santé à travers l'espérance de vie; et les capacités à travers l'alphabétisation et l'éducation.

## Les composantes de DH



En un mot, le DH est un processus de mise en équilibre de la relation interactive entre Société Moderne et Individu (le citoyen normal) basé sur l'accès aux droits des personnes (logement, emploi, santé, éducation, formation, liberté politique, liberté de culte, droits des minorités...).

### *II - Le ciblage de la problématique sociale:*

Il ressort en effet de l'analyse des programmes spécifiques de l'INDH, que leur trait caractéristique, porte sur le traitement du déficit social selon une vision tridimensionnelle :

- La distinction volontaire entre la pauvreté urbaine et la pauvreté rurale selon des critères socio-économiques considérant:

- D'une part, la pauvreté rurale comme résultante de l'insuffisance des capacités financières et sociales définies par un indice composite de la pauvreté (seuil de 22%) calculé sur la base des résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) (septembre 2004).

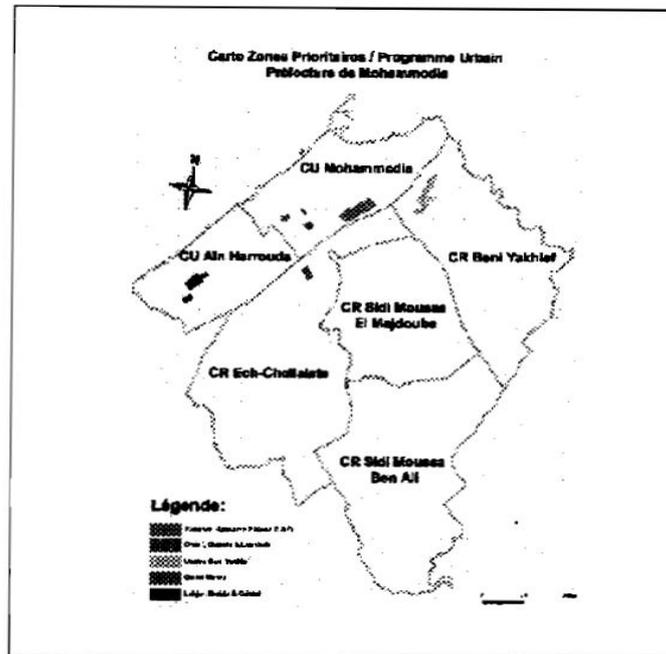
- D'autre part, la pauvreté urbaine comme résultante d'une situation d'exclusion sociale concernant des individus et des groupements d'habitat urbain et périurbains non intégrés/rejetés/reliquat du tissu social de la ville en terme des normes du confort urbain<sup>9</sup>.

Or, cette situation sociale est imprédictible en se basant exclusivement sur l'exploitation des données du RGPH de septembre 2004.

- Aborder les deux types de pauvreté selon une approche territoriale faisant émerger deux géographies distinctes:

- Une géographie à contenu juridique, en fonction des limites administratives de l'espace territorial (la Commune),

- et une géographie à contenu urbanistique relative à l'aménagement de l'espace communal (**le Quartier**).



- Organiser les outils de régulation relative à la pauvreté urbaine en mettant l'accent sur deux approches:

- Une approche spatiale/communale visant le cadre de vie à l'intérieur des groupements d'habitat en situation d'exclusion sociale ;
- Une approche individuelle visant les personnes en situation de nécessité familiale, économique aggravée menant vers l'isolement social.

Comme il ressort de l'analyse de ces trois axes, les indicateurs de la performance sociale des programmes spécifiques de l'INDH ne peuvent être prévus selon une vision du développement territorial unilatérale.

En effet, le recours à ces indicateurs suppose un traitement complexe du déficit social en prenant en compte des variables plurielles (l'éducation, le logement, les infrastructures de base, la santé, l'environnement...).

C'est pourquoi les notes méthodologiques de l'INDH ont mis l'accent sur l'importance d'être à l'écoute des citoyens, l'ingénierie de la proximité sociale, la participation de la société civile locale dans la conduite du changement, la responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion des projets, la mise en réseau des systèmes de solidarité et la mise en convergence de l'INDH avec les programmes sectoriels.

### ***III - La coresponsabilité et le partenariat territorial***

Le Discours Royal du 18 mai 2005 a présenté l'INDH comme une vision intégrée qui traite la problématique sociale sur la base d'une redynamisation du processus du développement territorial.

Cette redynamisation est porteuse d'un objectif stratégique la conformité des livrables du développement au BIEN ETRE de l'ensemble des citoyens et la mise à niveau de la situation sociale. *« Elle part, d'abord, des données objectives qui constituent les termes de la problématique sociale au Maroc. Des données qui montrent que de larges franges de la population marocaine et des zones entières du territoire national vivent dans des conditions*

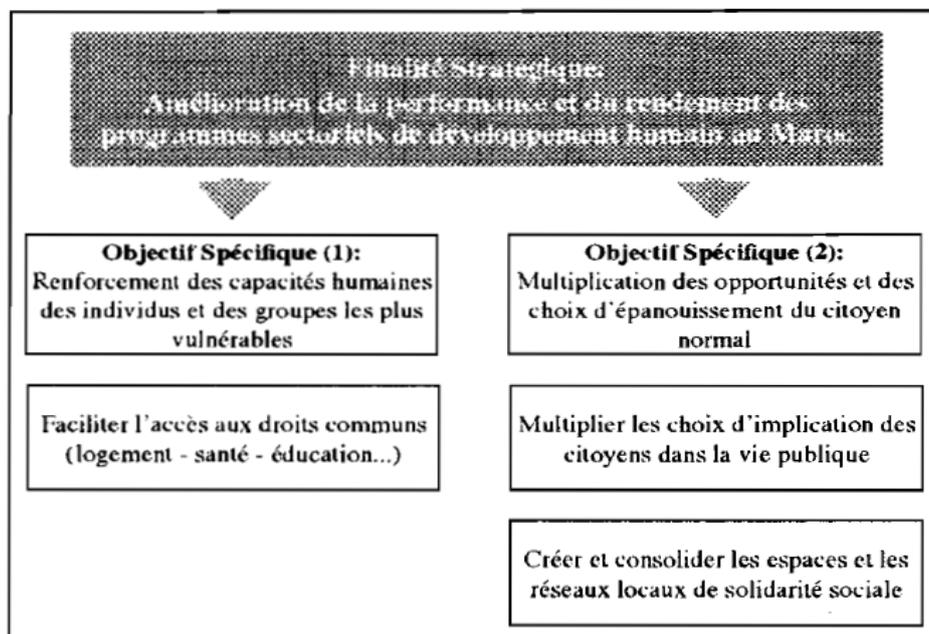
difficiles et parfois dans une situation de pauvreté et de marginalisation, qui est incompatible avec les conditions d'une vie digne et décente que nous souhaitons pour nos citoyens.

(...) nous estimons que le développement efficace et durable ne peut se concrétiser que par le biais de politiques publiques intégrées, s'inscrivant dans le cadre d'une entreprise cohérente, d'un projet global et d'une forte mobilisation tous azimuts, où les dimensions politique, sociale, économique, éducationnelle, culturelle et écologique, se conjuguent et se complètent. »<sup>10</sup>

Elle est présentée comme étant une «philosophie» du développement humain durable. Sa finalité stratégique est d'ajouter aux actions contenues dans les programmes sectoriels (à savoir programme « VSH », Programme PAGER...), des actions complémentaires choisies et conduites de façon participative par les populations concernées.

L'INDH est donc un processus de qualification sociale qui vise la réforme de l'intervention publique au niveau de la régulation sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sa mission principale est le rattrapage social des territoires et des individus en situation difficile. Nous exposons son cadre stratégique comme suit :

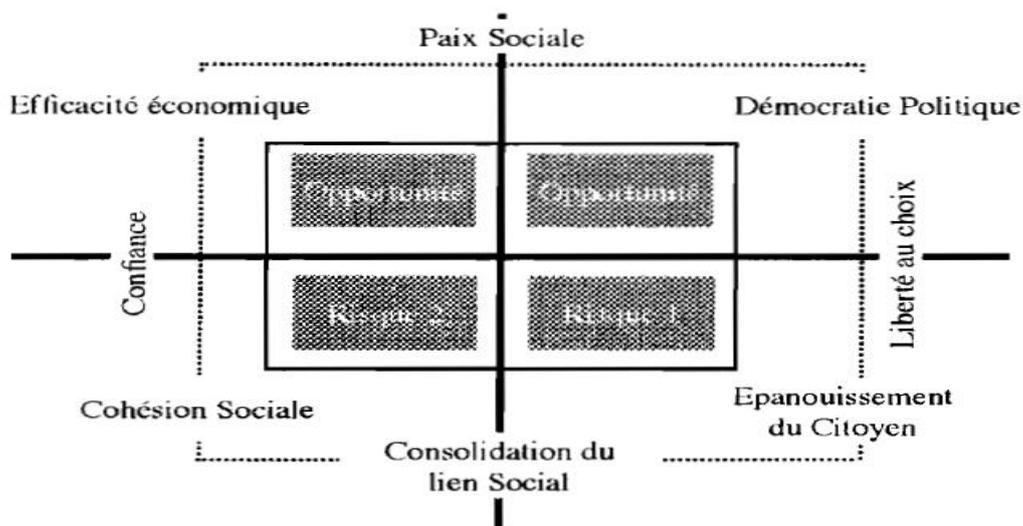


L'INDH se caractérise donc par :

Premièrement, une vision globale, porteuse des objectifs suivantes :

- la mise en place d'un processus politique de consolidation de l'État moderne: démocratie, État de droit, promotion de la femme etc. ;
- l'introduction de réformes et projets structurants au profit des plus pauvres ;
- la promotion du développement humain dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, fondé sur les principes de la bonne gouvernance. En un mot, l'élargissement des choix et des opportunités pour satisfaire les droits des citoyens dans une optique qui veille sur la préservation de la cohésion sociale, comme l'illustre la matrice suivante :

## Matrice du Projet de Société présenté dans le Discours Royal du 18 mai 2005



Cette matrice expose l'approche d'innovation dans la conceptualisation de l'INDH qui renvoie à trois dimensions:

- Satisfaction des droits humains du Citoyen par la création des opportunités économiques et politiques : Satisfaction des droits « primaires / capacités » mais également "de plus haut niveau" tels que les droits à la participation politique, à la diversité culturelle et à la participation économique (Emploi) ; ce qui produirait un élargissement de liberté des choix.

- Consolidation du Lien Social par le Changement des rapports sociaux : en particulier les "relations de gouvernance" nécessaires à la jouissance des droits non- satisfaits (exemples: eau potable, électricité, assainissement, logement digne, santé, éducation...), mais également nécessaires à l'amélioration de la participation sociopolitique de groupes exclus des dynamiques de la société.

- Ce changement des pratiques de gouvernance est censé renforcer le lien de confiance entre le Citoyen (Individu) et l'Etat (Institution), et préserver l'intérêt général de la société et sa cohésion sociale.

Et deuxièmement, par son approche novatrice dans la préparation et la mise en œuvre d'actions caractérisées par :

- une forte décentralisation dans la préparation et la conduite des projets. Le choix des actions est fait par la population concernée ou par les associations ;

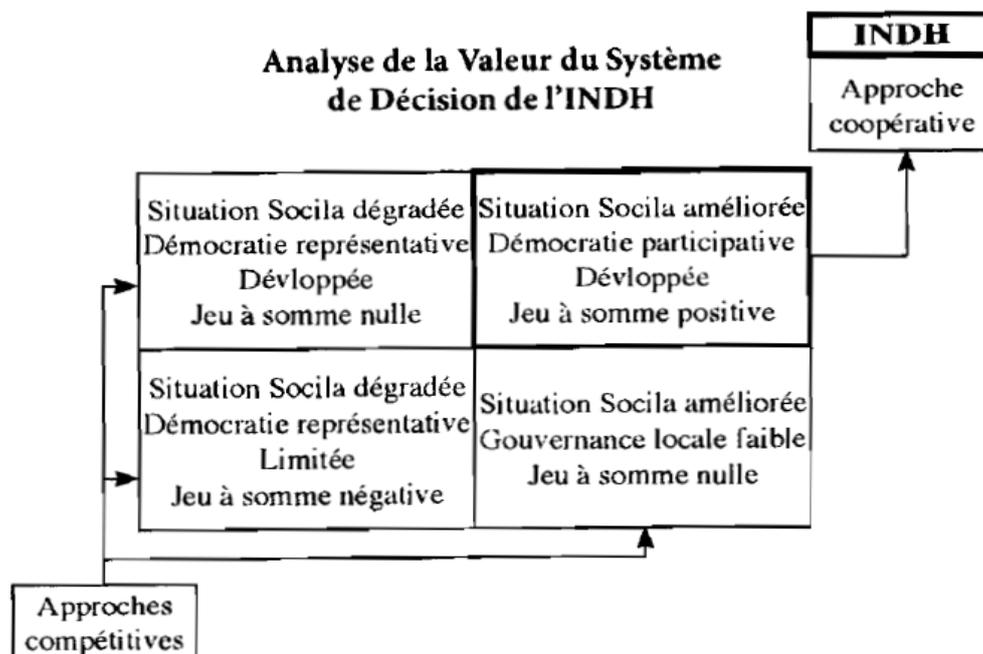
- une large délégation de compétences relatives à la réalisation et au suivi des projets, est accordée au profit des instances territoriales de la gouvernance de l'INDH (CRDH, CPDH et CLDH), allant jusqu'à la mise à dispositions des moyens nécessaires au financement des actions.

## Analyse du système de décision de l'INDH

Né par une volonté royale « chantier de règne », dans un contexte de redéfinition des politiques publiques en matière de développement social, l'INDH développe des innovations sociales aux plans organisationnels et institutionnels du système de décision et la conduite des projets de développement local, transformant les rapports de segmentation entre les programmes sectoriels, les rapports de compétitivité et de maîtrise entre les acteurs de territoire (Elu, Association et Autorité Locale), ainsi que les rapports de conflit et méfiance entre l'Individu et les groupements des exclus d'une part et l'État (Institution) d'autre part.

Cette nouvelle vision se veut créatrice d'un arrangement institutionnel autour de la démocratie participative. Le système institutionnel des projets de développement s'étant redéfini sur la base d'une gouvernance décentralisée et partenariale. Ceci ouvre la voie à de nouvelles initiatives de voir le jour en réponse aux nouvelles demandes sociales émergentes.

Le système de décision des programmes spécifiques de l'INDH est instauré sur la base des principes de décentralisation et de proximité. Son hypothèse d'entrée est la création d'une valeur nouvelle, issue d'une volonté politique visant à réconcilier des points de vue et intérêts divergents autour de la problématique de la régulation sociale du territoire, comme le démontre le graphique suivant :



C'est un pilotage se soudant du renforcement de la décentralisation en vue de gérer les projets de développement social dans des niveaux de proximité par rapport aux populations cibles.

Il englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits communs, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

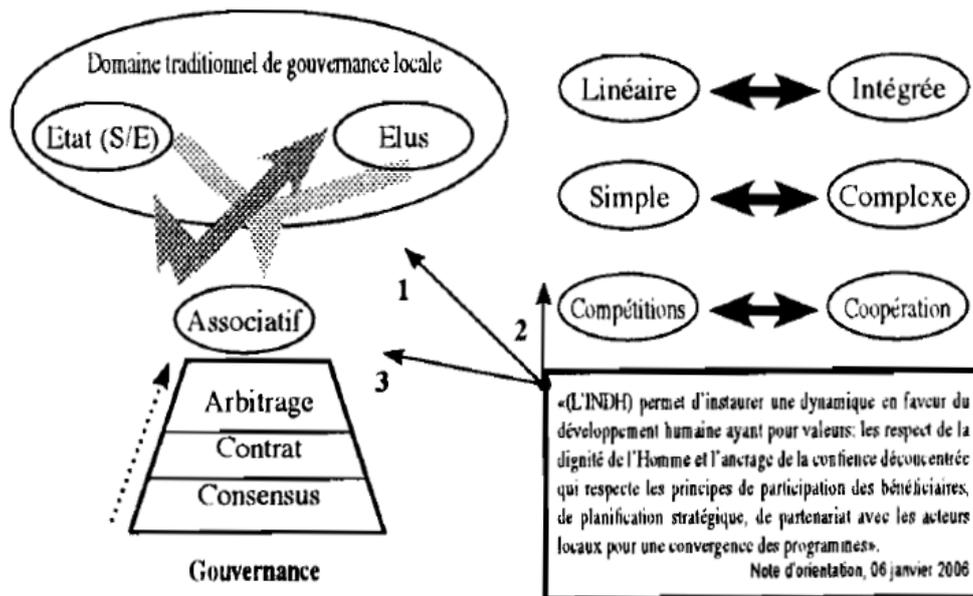
Il se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité, mais aussi par l'efficacité et la pérennité. Il assure la primauté du droit au développement.

Il veille à ce que les priorités du développement humain soient fondées sur un large consensus territorial et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décisions relatives à l'allocation et la gestion des ressources financières nécessaires au traitement intégré de la problématique sociale.

Ceci étant, nous pouvons considérer que le système de gouvernance/décision de l'INDH est formulé en fonction de trois principes, voir la figure ci-dessous:

- un processus de décision collectif des acteurs locaux qui n'impose pas systématiquement une situation d'autorité ;
- un système complexe et incertain, à travers lequel les différents enjeux demeurent extrêmement liés. Aucun des acteurs n'y dispose de toute l'information et de toute l'autorité pour mener à bien une stratégie d'ensemble inscrite sur le long terme. Cette stratégie ne peut donc émerger que d'une coopération entre les institutions et les différentes parties prenantes, dans laquelle chacune peut être reconnue et exercer pleinement ses responsabilités et ses compétences ;
- une gouvernance constructive, à travers l'installation d'un processus accompagné d'informations et de connaissances partagées. Via un système d'information, des processus de sensibilisation et d'apprentissage collectif, les acteurs concernés acquièrent une vision des enjeux, de leurs atouts et faiblesses, des opportunités et menaces, des degrés de libertés individuelles et collectives et du rôle qu'ils peuvent jouer.

### Principes du Fonctionnement du système de décision de l'INDH



Pour conclure, nous nous proposons d'interpréter ce mode de gouvernance comme étant une démarche « intelligente » cherchant à créer un cadre institutionnel fondé sur l'effort collectif de l'ensemble des acteurs des projets de développement en dépassant les clivages et les frontières traditionnelles pour résoudre les problèmes sur un territoire cible.

Ce système de décision avancé dans le cadre de la conduite de l'INDH pose une série de questionnements dont notamment : les décisions et la conduite des projets de développement seront-elles conformes d'une part à la vision stratégique arrêtée dans le Discours Royal du 18

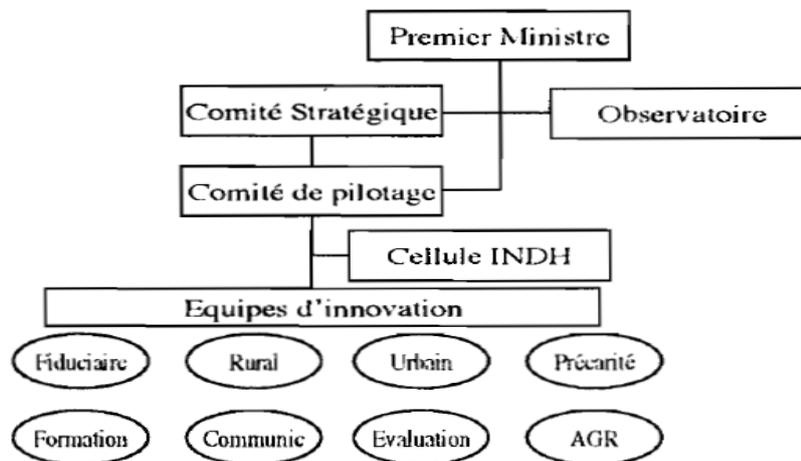
mai 2005 et d'autre part aux attentes de leurs bénéficiaires (les populations cible) ? Seront-elles appréhendées comme un processus de développement engagé dans une perspective axée sur des résultats tangibles (principalement, l'amélioration des indicateurs de développement humain et la mise à niveau de la situation sociale dans les territoires défavorisés? Seront-elles partagées ? Seront-elles contrôlées, maîtrisée et évaluées ? Seront-elles réalisées consensuellement avec une dynamique de proximité ?

Afin de répondre à ces questions, la plate forme gouvernementale du 2 août 2005 a explicité en général le fonctionnement de la gouvernance de l'INDH en s'appuyant sur deux principes : l'harmonisation entre la technique de supervision stratégique (Niveau Central) et la technique de l'horizontalité (Niveaux territoriaux) d'une part, et la complémentarité entre le pilotage politique et le pilotage technique d'autre part. Dans ce qui suit nous présentons les niveaux d'organisation de la gouvernance de l'INDH, ainsi que les attributions de ses instances.

Au niveau central, Elle est gérée par trois principales entités:

- Comité Stratégique,
- Comité de pilotage,
- Cellule INDH (Coordination Nationale de l'INDH).

### Organes de la Gouvernance de l'INDH au niveau Central



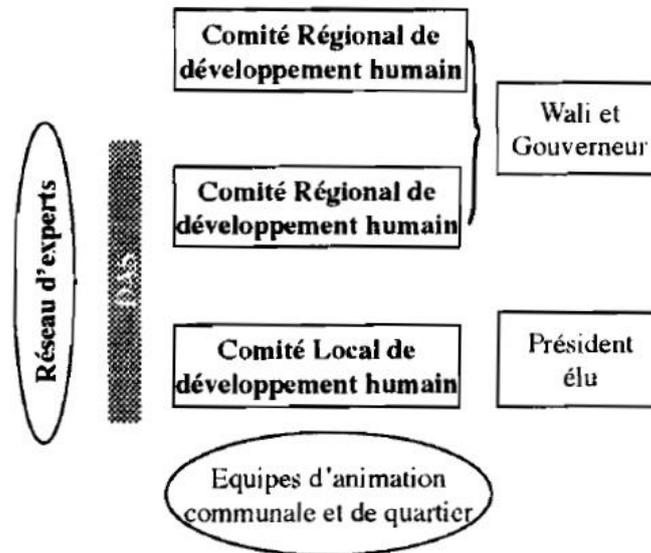
Ce niveau de la gouvernance se focalise d'abord, sur le traitement des programmes remontés par les préfectures et les wilayas pour délégation des crédits INDH aux gouverneurs ; ensuite il est chargé des arbitrages de mise en convergence qui n'ont pas été obtenus au niveau régional. Et enfin, traite la remontée des indicateurs de mesure INDH du niveau territorial pour évaluation par rapport à l'état zéro.

Au niveau territorial, elle est gérée à travers deux types de pilotage:

- Un pilotage politique (la maîtrise d'ouvrage) constitué par le Gouverneur, «les Comités Régionaux de développement Humain (CRDH), les Comités Préfectoraux de développement humain (CPDH) et les Comités Locaux de développement humain (CLDH)». Ces instances sont de composition mixte : Elus, Services déconcentrés de l'Etat et la Société Civile Locale (Associations de proximité, associations de quartiers et Secteur Privé) ;

• Un pilotage technique (Assistance à la maîtrise d'ouvrage) constitué essentiellement de la DAS ( Division de l'action spciale) de la Willaya pour le programme précarité, la DAS de la Préfecture et/ ou la Province pour l'ensemble des programmes INDH, et le réseau des experts (consultants).

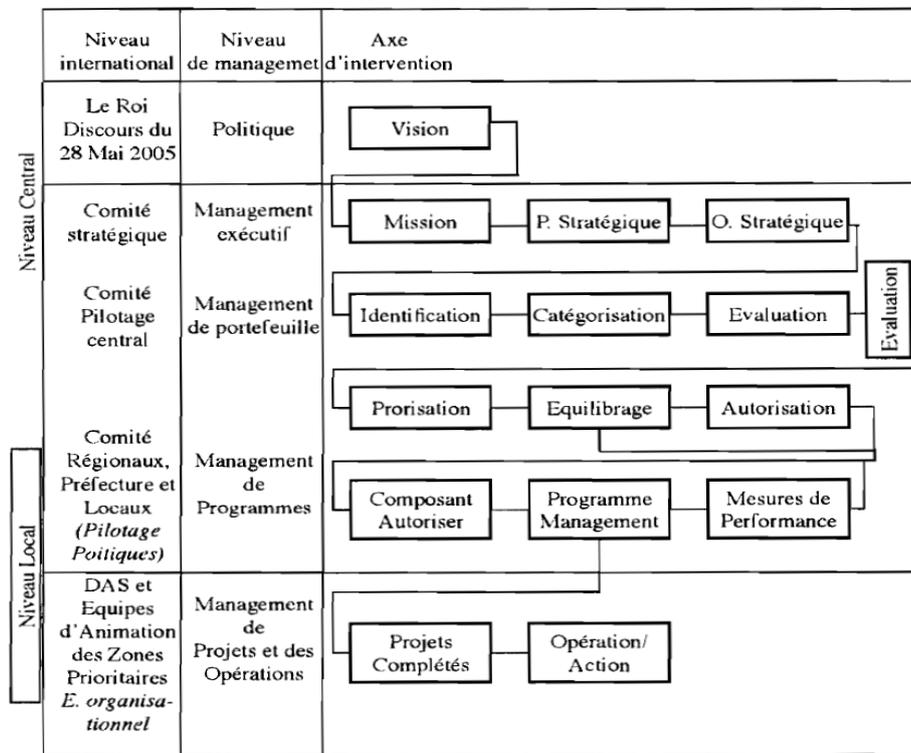
### Organes de la Gouvernance de l'INDH au niveau Territorial



Comme l'illustre les deux présentations au-dessus, L'Etat est projeté non plus de façon atomisée à travers des secteurs indépendants mais comme une unité complémentaire cohérente et solidaire.

Sa fonction dans le processus de mise en œuvre de l'INDH se définit en deux temps:

- Le contrôle de la rentabilité politique des investissements de développement engagés par rapport aux exigences de l'intérêt général, à savoir la cohésion sociale ;
- Le réglage du processus de prise de décision par rapport à un niveau de décentralisation (autorisée) ne s'étendant pas au-delà des besoins de gestion du management opérationnel comme le démontre la matrice du système de management de l'INDH suivante :



Comme l'illustre ce graphique, la relation avec une échelle plus large (surtout avec les objectifs et le planning stratégique), signifie un rapport de contrôle de la planification du projet INDH et son plan de réalisation financière et administrative de sorte à assurer la cohérence et l'intégration du livrable du projet dans un livrable plus large qui sera l'ensemble des résultats attendus du programme spécifique. Et par conséquent, le management du projet INDH ne dépend pas seulement de l'aboutissement, de la gestion, de la maîtrise et la surveillance de ses ressources et les modifications internes qui se produisent au sein de son cycle de vie, mais aussi des normes de qualité inhérentes, principalement, à son appartenance à un programme spécifique et l'autorisation du plan de réalisation de ce dernier : son démarrage, ses processus de planification (interfaces, transitions, échéancier, contenu, affectation des ressources, analyse des parties prenantes et structure de découpage), son processus de mise en œuvre, son processus de surveillance et de maîtrise (le contrôle de la valeur acquise, maîtrise intégré des modifications, maîtrise des ressources, maîtrise des risques, gestion des problèmes...), et son processus de clôture.

Cette forme «ramificatrice» du système de management de l'INDH exige une relation de dépendance du Local par rapport à une vision politique arrêtée par le Pouvoir Central<sup>11</sup>. Le rôle du Local/ Pouvoir Périphérique<sup>12</sup> ne dépassant, alors, pas ce qui est autorisé par le pouvoir central, rend évidente/flagrante la non décentralisation politique du social dans l'INDH : Une vérité déjà relevée au 15<sup>ème</sup> siècle par Machiavel, je cite : «(...) que les princes doivent faire administrer par d'autres les affaires dommageables, par eux-mêmes les affaires qui procurent la reconnaissance. Je conclus à nouveau qu'un prince doit avoir les grands en estime, mais ne pas se faire haïr du peuple.<sup>13</sup>»

En guise de vérification, nous nous référons à un cas concret, il s'agit de la formulation du chemin de détermination des zones prioritaires des Programmes Urbain et Rural pour la période 2006-2010 : le choix des zones et la finalisation de leurs listes définitives.

### ***I - Le choix des zones urbaines prioritaires :***

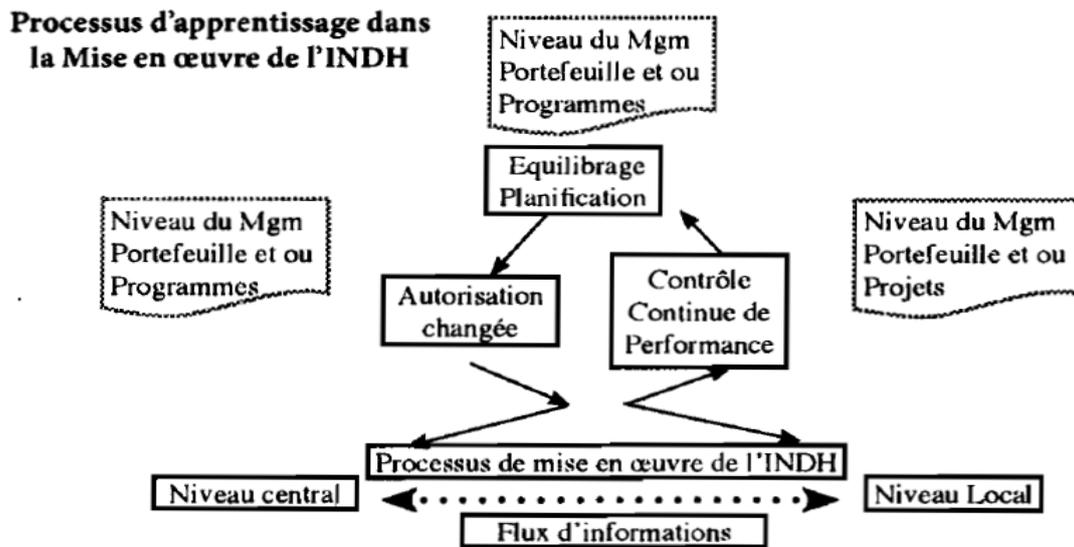
Le choix de ces zones urbaines n'a été défini qu'après une amélioration de l'indicateur de la sélection<sup>14</sup> réalisée à l'échelle locale (équivalent dans le graphique précédent au niveau de management de programmes et de projets), alors que le choix des zones rurales prioritaires du Programme de Lutte contre la Pauvreté est établi au niveau national (équivalent dans le graphique précédent au niveau du management de portefeuille) sur la base d'un indicateur de sélection unifié (taux de pauvreté 30%)<sup>15</sup>. Ce scénario montre que l'activité « *Priorisation* » représentée au niveau du management de portefeuille n'est pas établie de la même manière entre la priorisation des zones cibles du Programme de Lutte contre la Pauvreté et celle des zones cible du Programme de Lutte contre l'Exclusion Sociale. Puisque dans le premier programme, cette activité est expliquée sur la base de la relation « *fin début* » avec l'activité « *Sélection* », elle commence directement après que cette dernière soit terminée ; or cette relation n'est pas productive dans le cas du deuxième programme et demande l'activation de l'activité « *Equilibrage* » après une connexion « *fin début* » avec une activité située au niveau plus bas du management « *Mesure de Performance* », et dans ce cas là, nous constatons que la montée de l'information (le retour vers le haut) du management du Programme Urbain exige un rééquilibrage d'un dispositif du management de portefeuille (une amélioration du produit résultant de l'activité « *Priorisation* ») ; mais cette amélioration ne sera exécutée sur le plan du management de programmes et de projets qu'après une « *Autorisation* » produite au niveau du management de portefeuille qui sera considérée comme une ordonnance pour entamer à nouveau les activités du management de programme et de projets urbains, et passer à l'étape suivante « *Programmes/ Projets complétés* ».

### ***II - La finalisation de leurs listes définitives:***

*Le nombre définitif des zones prioritaires dans les deux programmes cités n'a été arrêté qu'après la validation des CPDH des listes nominatives des zones : Pour le Programme Urbain, il est passé de 250 quartiers à 264, et pour le Programme Rural de 360 communes rurales à 403<sup>16</sup>. Nous pouvons expliquer cette modification comme suit : Il y a eu une interaction par retour vers le haut entre le niveau de management de programmes et de projets et le niveau de management de portefeuille qui s'est produite par une relation (« *fin début* » entre l'activité « *Mesure de Performance* » située au niveau du premier et l'activité « *Equilibrage* » située au niveau du deuxième<sup>17</sup>.*

Pour conclure, nous pouvons avancer que le système de management de l'INDH a connu une amélioration faite sur la base de la remontée de l'information du niveau du management de programmes et de projets au niveau du management de portefeuille qui a causé une modification d'une propriété (spécification) déjà établi au niveau le plus haut du système (le management exécutif). Nous sommes alors passé d'un nombre de 250 quartiers et 360 communes rurales prioritaires avancé au niveau du management exécutif (le discours royal du 18 mai 2005<sup>18</sup> (*Vision et Missions*) et la plate forme gouvernementale (*Stratégie, Plan Stratégique et Objectifs Stratégiques*)) à 264 quartiers et 403 communes dans le management de portefeuille après un « effet » d'équilibrage obtenu grâce à un effet éventuel sur la base d'une information remontée du management de programmes et de projets. Cette dynamique a nécessité des modifications au niveau des conventions de financement et des documents contractuels associés.

Cette dynamique d'équilibrage entre les différents niveaux de décision de l'INDH peut être considérée comme un processus d'apprentissage permanent, permettant une valorisation de l'expérience acquise sur le terrain et alimentant la planification stratégique, comme l'illustre le graphique suivant :



Le graphique précédent démontre que les instances de pilotage territorial de l'INDH (CPDH et ou CLDH) ne doivent procéder à la re-planification qu'après une prise de décision au niveau le plus haut (niveau central). Le processus de mise en œuvre de l'INDH est basé sur des systèmes internes qui exigent une certaine hiérarchisation des paliers de responsabilités. En effet, c'est le «Comité stratégique » qui est habilité à prendre les décisions stratégiques sur l'ampleur des projets INDH- entre autres- en ce qui concerne les changements d'objectifs, de cibles, de budget, de gestion, etc. Il se réunit régulièrement pour examiner l'état d'avancement et le bon déroulement des programmes et des projets INDH.

En effet, sur la base de la décision du Comité Stratégique de l'INDH, la liste des zones prioritaires du Programme Urbain a été revue à la hausse (de 250 zones à 264), cela a autorisé l'exécution du programme au niveau des préfectures cibles. Et par conséquent, la présence du Niveau Central reste toujours prédominante dans le système de décision de l'INDH, à partir du moment où les critères de satisfaction du sommet (Discours Royal du 18 mai 2005) ne précisent pas d'une manière explicite quel degré de décentralisation de la décision stratégique de l'INDH est souhaitable.

On peut en conclure que le système de management de l'INDH, tel que défini par la documentation méthodologique, est organisé de manière à ce que la réforme s'opère de la manière la plus profonde possible en responsabilisant au maximum les Acteurs Locaux, mais sans toucher à la supériorité politique du pouvoir central. Deux directions convergentes furent donc instaurées (Voir la Plate forme gouvernementale du 2 août 2005) : décentraliser les décisions de gestion des programmes et des projets et conserver au central le contrôle et l'autorisation des moyens financiers et la priorisation des choix politiques.

**Notes :**

(1) Cinquante ans de politique sociale au Maroc, (GT7-6) in *50 ans de développement humain & perspectives 2025* ; p : 190.

(2) Dans l'étymologie, le mot « Acteur » provient du latin « actor » : « celui qui fait avancer », utilisé dans la langue française dès le XIV<sup>e</sup> siècle au sens de « auteur, agent ».

Dans son acception la plus large, l'acteur est un agent, la personne qui prend une part active dans une affaire, un événement politique, une aventure.

La définition usitée dans le «développement local» et le «management de projet», considère que: les acteurs/ Parties Prenantes du projet sont les personnes et les organisations activement impliquées dans le projet, ou dont les intérêts peuvent subir l'impact de l'exécution ou de l'achèvement du projet. Elles peuvent aussi influencer les objectifs et les résultats du projet, (in *Guide* du Corpus de connaissances en management de projet - Guide PMBOK- 3<sup>ème</sup> édition, 2004 Project Management Institute, four campus boulevard, newtown square, PA 19073-3299 USA).

(3) L'INDH est dite « politique transversale » parce quelle vise des problèmes qui supposent des solutions intégrées, c'est-à-dire quelle concerne souvent plusieurs secteurs ; ensuite, elle exige une mise en œuvre locale de cette intersectorialité.

(4) Nous utilisons dans cet article les interprétations suivantes de l'utilisation de l'INDH des termes « pauvreté », « exclusion sociale » et « précarité » : La pauvreté consiste en toute forme d'iniquité dans l'accès aux conditions de vie essentielles au bien être et à la dignité humaine ; ces conditions de vie correspondent à la satisfaction des besoins fondamentaux des individus, des familles et des communautés (groupement sociaux).

L'exclusion sociale est la dénégarion des droits fondamentaux, notamment des droits sociaux et le droit de l'accès à la qualité de vie urbaine.

La précarité est une situation de fragilité, source d'isolement et d'exclusion, due à l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux.

(5) Le terme «Territoire » est utilisé dans un double sens : Un sens de la géographie humaine : « Agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité » in Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés (2003 : p. 910). Le deuxième sens est emprunté à la science politique : « (C'est une) portion de 1 espace délimitée pour exercer un pouvoir » in SACK R. (1986).

(6) PNUB, Rapport arabe sur le développement humain, 2002.

(7) PNUB, Rapport mondial sur le développement humain, 1990.

(8) In site internet du Haut Commissariat au Plan : [www.hcp.gov.ma](http://www.hcp.gov.ma)

- (9) J. Hills, J. Le Grand & D. Piachaud (2002).
- (10) Discours Royal du 18 mai 2005.
- (11) Voir le modèle politique de la relation à l'environnement: la notion de stratégie, *in* E. Freidberg (1997) et M. Crozier et E. Friedblerg (1977 : p26) « (Le pouvoir est) le résultat... de la mobilisation par les acteurs des sources d'incertitudes pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donné, pour leurs relations et tractations avec les autres participants à ce jeu. ».
- (12) P. Grémion (1976).
- (13) N. Machiavel *in le Prince (De la manière de fuir le mépris et la haine)*.
- (14) La circulaire n° 04 du 06 janvier 2006 définit la sélection de ces zones comme suit : « 250 quartiers au niveau des villes chefs lieux de régions du Royaume, des villes de plus de 100.000 habitants et des villes chefs lieux des provinces du sud. »
- (15) La même circulaire définit la sélection des zones rurales comme suit : « 360 communes rurales choisies parmi celles ayant un taux de pauvreté supérieur à 30%, conformément à la carte de la pauvreté 2004 publiée par le Haut Commissariat au Plan. A titre exceptionnel. »
- (16) Voir en détaille les listes des zones prioritaires : <http://www.indh.ma/fr/communes.asp>
- (17) La circulaire citée ci- avant prévoit cette interprétation : « *la possibilité est laissée aux comités provinciaux (CPDH) de proposer d'autres communes très pauvres.* ». Voir aussi le manuel de procédures du Programme Urbain, 2006, p4.
- (18) « *(..) l'Initiative (INDH) ciblera le renforcement de la mise à niveau sociale de 360 communes parmi les plus pauvres du monde rural, et de 250 quartiers pauvres, en milieu urbain et périurbain, médinas anciennes et bidonvilles, où sévissent les manifestations les plus criantes de l'exclusion sociale, du chômage, de la délinquance et de la misère.* »  
*Source* : Discours Royal du 18 mai 2005.