

Termes de référence de l'étude :

« Etude sur l'élaboration des indicateurs du développement humain et la mise en place d'un système de benchmarking »

I- Le contexte de l'étude

2006 a été pour le Maroc une année bien particulière, à la fois regard sur le passé et projection dans l'avenir. Elle a donné lieu à la publication d'un rapport bilan qui dresse les forces et les faiblesses des performances nationales en matière de développement humain et de gouvernance au cours des cinquante dernières années et appelle à une large mobilisation autour d'une initiative à la fois novatrice et ambitieuse, à savoir l'Initiative National pour le Développement Humain (INDH).

Ce grand projet institue la lutte contre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion comme une composante constante et prioritaire du développement économique et social du pays. Il s'inscrit dans la vision d'ensemble qui constitue la matrice du projet de société voulu par le Roi, modèle bâti sur les principes de démocratie politique, de cohésion sociale et de travail, mais aussi sur les possibilités données à tout un chacun de s'épanouir en déployant pleinement ses potentialités et ses aptitudes.

A cet égard, l'INDH constitue un cadre stratégique global pour des avancées rapides et continues dans le domaine du développement humain et s'inscrit en harmonie avec les engagements pris par le Maroc en 2000 lors du Sommet du Millénaire pour le Développement pour améliorer les conditions de vie des populations et leur donner de meilleures chances d'insertion socio-économique.

Parmi les objectifs qui concernent le plus le pays, il y a lieu de citer la lutte contre l'analphabétisme des jeunes, l'amélioration du système de santé de base et, particulièrement la santé maternelle et infantile, la réduction de l'incidence de la pauvreté et la défense des droits humains.

La concrétisation de ces objectifs suppose la mise en œuvre de politiques sociales plus territorialisées, la concertation et la synergie entre les acteurs au niveau de la conception et de la réalisation des programmes ainsi qu'une approche intégrée de ces programmes. Ces politiques, qui cibleraient les catégories pauvres et/ou vulnérables de la population, devraient se concrétiser dans un cadre de décentralisation avancée et distinguer les différents échelons local, provincial, régional et national.

II- L'objet de l'étude

Au-delà du simple suivi des performances sociales, l'étude consiste à proposer un cadre analytique permettant de rendre compte des dimensions multiples du développement humain. Il s'agit, en particulier, d'élaborer des indicateurs clefs, spécifiques et opérationnels, qui peuvent en faciliter le monitoring. Particulièrement importants à cet égard, sont les indicateurs liés à la qualité et l'efficacité des politiques et actions conduites pour assurer un développement humain durable et efficace.

Au regard de ce qui précède, la présente étude devra permettre à l'ONDH de disposer d'un ensemble d'indicateurs couvrant en particulier un large éventail d'aspects sociaux. Le développement humain nécessite en effet santé, éducation, ressources économiques et une base stable d'interactions sociales.

Elle a aussi pour objectif d'analyser les politiques publiques mises en œuvre à cet égard, dont il s'agit de savoir si elles atteignent effectivement leurs objectifs. Les indicateurs qu'il s'agit de bâtir peuvent aider à le déterminer. Il s'agit de comparer les changements de situation que s'efforcent d'induire les politiques publiques et l'importance des moyens qui y sont consacrés. Cette comparaison ne permet évidemment pas de mesurer globalement l'efficacité d'un programme donné, mais

mettre en lumière des aspects qui appellent une étude plus approfondie. Celle-ci pourra être complétée par une approche par le « benchmarking » destinée à faire partager et mieux expliciter les meilleures pratiques.

III - Les objectifs assignés à l'étude

Il s'agit de :

- Procéder à l'examen critique des divers indicateurs de développement humain au niveau national, en faisant ressortir leurs pertinences et leurs faiblesses. Dans ce cadre, il s'agit d'analyser plus avant ceux liés notamment à l'éducation, la santé, l'accès aux services de base, la lutte contre la pauvreté, l'emploi et l'inclusion ;
- Etablir un benchmarking approprié pour tirer des enseignements utiles concernant le choix des stratégies destinées à rehausser le niveau du développement humain ;
- Elaborer les indicateurs de développement humain qui tiennent compte des échelles territoriales, selon une structure qui permettra l'évaluation des politiques publiques et les résultats vers lesquels elles tendent.

Il est à signaler que ces objectifs supposent que :

- Le degré de comparabilité des indicateurs, à l'échelle internationale, mais aussi des territoires, soit garanti ;
- L'information nécessaire pour construire les indicateurs de l'ONDH soit de production régulière et d'accessibilité aisée. On peut s'interroger alors sur les autres moyens qui pourraient être mobilisés.
- Les indicateurs de l'ONDH puissent être décomposés en sous-catégories (âge des individus, genre, type de famille,...).

IV- Missions du contractant et consistance de l'étude

La présente étude sera menée en 3 phases successives précédées par l'élaboration d'un rapport d'établissement précisant la méthodologie préconisée par le contractant. En effet, ce rapport précisera l'approche à suivre, les démarches et les moyens nécessaires (collecte des données actualisée, valorisation de l'information, sources documentaires, compléments sous forme d'investigations ou d'enquêtes,...) pour mener à bien la mission demandée conformément aux objectifs de l'étude et en respectant les délais tels que prescrits par le marché.

Dans ce cadre, deux niveaux d'investigation seront retenus. De surcroît, ils ne seront pas sans répercussions sur le choix des indicateurs :

- Le premier niveau sera destiné à améliorer les informations pour la prise de décision. Pour être efficaces et pertinentes, les politiques sociales doivent s'appuyer sur un système de veille suffisamment fiable pour rendre compte des trajectoires individuelles, notamment en termes d'accès aux services de base, d'éducation, d'emploi, de revenu ou de logement et de l'évolution des principaux groupes sociaux dans le temps et dans l'espace. Dès lors, la mesure des progrès réalisés à l'échelle nationale nécessite la construction d'indicateurs appropriés, qui seront ceux de l'ONDH ;

- Le second permettra de comparer les performances du Maroc par rapport à d'autres pays, fournissant en conséquence des indications sur les politiques et actions qui donnent les meilleurs résultats. Dès lors, les indicateurs retenus doivent fournir des informations permettant de déterminer, parmi diverses orientations de la politique, celles qui sont susceptibles d'aller davantage dans le sens du développement humain. Ces comparaisons internationales s'appuieront largement sur les indicateurs du développement humain existants et faisant déjà l'objet d'une large utilisation à l'échelle internationale, notamment pour suivre les progrès accomplis par les pays vers les objectifs fixés par la Déclaration du Millénaire.

Phase I – Diagnostic :

Pour cette phase, le contractant est appelé à

- établir un état des lieux du dispositif statistique public pour ce qui est de l'ensemble des dimensions du développement humain, **tout en tenant compte de l'évolution de l'information statistique qui pourrait être recueillie au cours de l'étude, en l'occurrence l'information relative aux enquêtes sur les niveaux de vie des ménages, leurs consommations et dépenses, l'informel et l'emploi.** Il s'agit en particulier de décrire la nature et le rythme de la production des données statistiques, leur mode de décomposition et l'échelle territoriale qu'elles prennent en ligne de compte ;
- recenser l'ensemble des politiques et mesures visant expressément à valoriser et rehausser le potentiel humain du pays.

Représentant davantage qu'une liste unidimensionnelle, ce bilan doit permettre une lecture critique de la pertinence des indicateurs disponibles, notamment pour :

- savoir si les politiques sociales atteignent effectivement leurs objectifs ;
- comparer les changements de la situation sociale que s'efforcent d'induire les politiques sociales et l'importance des moyens qui y sont consacrés. Cette comparaison ne permet évidemment pas de mesurer globalement l'efficacité d'un programme donné, mais elle met en lumière ces aspects qui appellent une étude plus approfondie.

Aussi, en vue d'obtenir un diagnostic exhaustif, le contractant sera-t-il appelé à conduire des travaux analytiques concernant la santé, l'éducation, l'accès aux services de base, la protection sociale et la lutte contre la pauvreté.

Ces travaux vont permettre au contractant de dresser, pour l'ensemble des domaines énumérés, une liste non exhaustive, de déficits à combler et de contraintes à desserrer et pour lesquels de nouvelles politiques, ciblant des catégories particulières avec des objectifs et des indicateurs rénovés, s'imposent.

Phase II – Mise en place d'un système de Benchmarking.

Une approche par le benchmarking est potentiellement à même de faire ressortir de manière beaucoup plus frappante les domaines où les politiques sociales menées au niveau national restent à la traîne.

Dans ce sens, le système de veille que l'ONDH compte mettre en place pourra s'appuyer utilement autour d'un exercice de benchmarking suffisamment systématique pour permettre de déterminer les priorités de politiques publiques, essentiellement en terme de renforcement de l'autonomie des individus,

de consolidation du principe d'équité, d'amélioration de l'état de santé de la population et de cohésion sociale.

Aussi, durant cette phase, le contractant doit-il :

- analyser les différences observées entre des pays partageant avec le Maroc un contexte socio-économique, voire institutionnel, similaire, sur le plan du développement humain et des politiques mises en œuvre à son égard ;
- procéder à l'examen de l'efficacité relative de diverses politiques d'appui aux objectifs du développement humain, en s'appuyant largement sur des expertises pays plus qualitatives.

Cette analyse et les indicateurs de moyens et de résultats correspondant devront être utilisés par le contractant, parallèlement à des informations plus spécifiques à chaque pays, mais aussi d'autres moyens à mobiliser (par exemple, des enquêtes), pour appréhender les causes profondes qui sous-tendent les écarts apparents de performances.

Elles devront être mises à profit pour établir, à partir des meilleures pratiques observées à l'étranger mais aussi au niveau national, une liste de critères de référence qui proposera des orientations pratiques pour améliorer la cohérence et l'intégration des politiques participant à la valorisation du potentiel humain en tant que vie et intelligence.

Ces orientations se présenteront sous la forme d'objectifs de politique sociale à atteindre qui seront, pour chacun d'entre eux, complétée par des indicateurs de performance. De même, pour permettre le monitoring des stratégies de développement humain, le contractant doit veiller à définir les modalités de suivi des résultats, notamment les valeurs cibles à atteindre annuellement, et les instruments de collectes de données.

Phase III – Présentation des Indicateurs de Développement Humain.

Durant cette phase, le contractant sera appelé à structurer les indicateurs convenus selon leur nature d'une part, et les grands domaines de la politique sociale, d'autre part. La première dimension concernera :

- Les indicateurs de contexte, c'est-à-dire les variables permettant d'appréhender le contexte dans lequel s'élabore la politique sociale. Il s'agit en l'occurrence :
 - ✓ Des caractéristiques socio-démographiques de la population (revenu, immigrations, fécondité, dépendance démographique,...) ;
 - ✓ Du système de gouvernance du pays (institutions politiques, libertés civiles, ouverture internationale, régulation, dialogue social, gouvernance publique, dispositions pour le futur,...), le développement humain étant en effet largement conditionné par les pratiques politiques et par les degrés de libertés et de participation démocratique qu'ils limitent ou au contraire élargissent ;
- Les indicateurs d'état qui ont pour objectif de décrire les situations sociales sur lesquels les interventions publiques s'efforcent d'agir. Ces variables mettent l'accent sur la valorisation du potentiel humain en tant que vie et intelligence (santé, éducation, accès aux services de base, protection sociale, lutte contre la pauvreté), mais aussi sa mobilisation en tant que force de création de richesse (emploi,...) ;
- Les indicateurs de réponse qui sont destinés à donner des informations sur l'importance et la nature des ressources allouées pour améliorer le potentiel humain du pays. Ces indicateurs doivent rendre compte de l'action publique, mais aussi de celle émanant du secteur associatif ou relevant de l'aide internationale au développement. La comparaison entre les indicateurs traduisant les ressources

allouées par les pouvoirs publics et/ou la collectivité et ceux mettant en relief la valorisation du potentiel humain va permettre de donner une indication de premier ordre quant à l'efficacité des politiques.

La deuxième dimension selon laquelle seront regroupés les indicateurs de développement humain correspond, en partie, aux nœuds du futur¹ identifiés dans le Rapport du Cinquantenaire et qui constituent autant de problématiques majeures appelant des inflexions décisives au regard des défis de l'avenir.

Dans ces conditions, les indicateurs d'état et de réponse sont classés en fonction des nœuds dont la résolution va permettre de faire face aux déficits inacceptables du développement humain et d'atteindre les quatre objectifs de la politique sociale, en l'occurrence le renforcement de l'autonomie des individus, la consolidation du principe d'équité, l'amélioration de l'état de santé de la population et la cohésion sociale.

Ces nœuds concernent :

- La lutte contre l'analphabétisme des jeunes et la généralisation de l'enseignement de base ;
- La lutte contre la pauvreté absolue et l'exclusion ;
- L'accès aux services sociaux de base ;
- L'élargissement de la couverture sanitaire ;
- La protection et l'inclusion des catégories marginalisées de la population.

Cette structure des indicateurs de l'ONDH a pour objet d'aider les décideurs et le public à mettre en relations des indicateurs de l'action des différents acteurs du développement et des indicateurs de situation sur lesquelles cette action tente d'influer.

Par ailleurs, durant cette phase, le contractant doit veiller à l'organisation d'un séminaire pour la dissémination des résultats de la présente étude, lequel séminaire devrait aboutir à des recommandations pertinentes que le titulaire prendra en considération dans l'actualisation des rapports qu'il produira dans le cadre de l'étude en commun accord avec le maître d'ouvrage.

Documents à fournir par le contractant

Le contractant est tenu de fournir les documents suivants :

1- Le rapport d'établissement

2- La phase du diagnostic doit s'achever par :

¹ Les nœuds du futur sont les suivants :

- Déficit en termes de gouvernance ;
- Déficit en termes de savoir ;
- Inégalité d'accès aux soins de santé ;
- Insuffisance de la création d'emploi ;
- Mobilité sociale limitée ;
- Pauvreté et vulnérabilité ;
- Déficit en développement local ;
- Dégradation de l'environnement et des ressources locales.

- Un rapport relatif à l'état des lieux du dispositif statistique public pour ce qui est de l'ensemble des dimensions du développement humain ;
- Un rapport recensant les politiques et mesures prises par les pouvoirs publics et les autres acteurs du développement (ONG, entreprises privées, aide internationale,...) pour valoriser et rehausser le potentiel humain du pays ;
- des rapports de diagnostic sectoriels (santé, éducation, accès aux services de base, protection sociale, lutte contre la pauvreté,...) contenant l'information de base utilisée.

3- La phase II relative à la mise en place d'un système de benchmarking doit s'achever par :

- un rapport analysant les différences observées entre des pays partageant avec le Maroc un contexte socio-économique similaire, sur le plan du développement humain et des politiques mises en œuvre à son égard ;
- un rapport présentant la liste des critères de référence qui doivent être présent à l'esprit lors de l'évaluation des nouvelles pratiques dans l'optique du développement humain ;
- un rapport provisoire comprenant le diagnostic et les critères de références pour définir les meilleures pratiques.

4- La phase III afférente à la présentation des indicateurs de développement humain propre à l'ONDH doit s'achever par :

- un rapport destiné à expliciter le choix des indicateurs et leur articulation. Une partie de ce rapport sera consacrée à la présentation de chaque indicateur selon un format synthétique et pédagogique (définition et mesure, principales évolutions, sources statistiques) et qui sera appuyée par un test de cohérence globale ;
- un rapport d'évaluation du séminaire pour la dissémination des résultats de l'étude ;
- un rapport de synthèse final qui devra exposer les conclusions de l'ensemble des phases de l'étude.