

Etude sur la convergence des programmes INDH et ceux menés par les différents départements ministériels

1. Présentation générale

L'objectif de cette étude est d'analyser les différents éléments susceptibles de renforcer la convergence des programmes de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH) avec ceux menés par les différents départements ministériels et d'autres intervenants et ce, en faisant ressortir les contraintes à la convergence et leurs manifestations au niveau des programmes, des objectifs et des mécanismes institutionnels.

Cette étude a été conduite sur les sites suivants et ce, après stratification des provinces INDH en quatre groupes :

- La préfecture de Sidi Moumen représentant le groupe des provinces où « le programme de lutte contre l'exclusion et le programme de lutte contre la pauvreté » sont dominants ;
- La province de Fès pour représenter celles à dominante « programme de lutte contre l'exclusion »;
- La province d'Essaouira pour représenter les provinces où « le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural » est prédominant.
- La province de Taounate comme représentante des provinces où « le programme de lutte contre l'exclusion et le programme de lutte contre la pauvreté » sont très faibles.

2. Principaux résultats

2.1. Etat de la convergence de l'action publique et l'INDH

Trois constats méritent d'être soulevés pour dégager une compréhension des dynamiques en cours :

1. Il ya une étroite dépendance de la qualité de la dynamique et des réalisations de l'INDH avec le profil et la détermination des acteurs territoriaux, principalement le gouverneur ;
2. Les ministères et leurs services extérieurs sont peu préparés à une appropriation concrète de la dynamique initiée par l'INDH;
3. Le troisième constat, qui est majeur, concerne la primauté accordée à l'agenda d'exécution de l'INDH sur la préparation et l'élaboration de mécanismes adaptés de mise en œuvre et d'accompagnement de cette initiative.

2.2. Convergence des objectifs

La dynamique impulsée par l'INDH tend à favoriser le développement de projets concertés et fondés sur une approche intégrée du développement local, comme ce fut le cas pour le projet « Idmaj Assakan » à Sidi Moumen où une société a été créée spécialement pour résorber le problème des bidonvilles.

Dans les faits, les services extérieurs ne disposent ni d'orientations et ni de programmation budgétaire claires de la part de leurs services centraux. Ils se trouvent le plus souvent livrés à la dynamique locale, en dehors de l'appui et de l'encadrement des services centraux.

L'INDH a été souvent perçue par les acteurs locaux comme une opportunité de mobilisation de ressources financières et rarement comme porteuse d'une démarche et d'une méthodologie d'appréhension du développement local. Cet état d'esprit constitue une évolution non conforme à l'esprit dans lequel l'INDH a été conçue, notamment en tant qu'outil de renforcement des mécanismes de gouvernance locale.

L'insuffisance des compétences en matière de ressources humaines en évaluation de projets INDH a favorisé l'implication des services extérieurs en tant que ressource experte pour la validation des projets, comme cela a été le cas dans les communes rurales d'Essaouira, où le financement des projets est soumis à l'approbation préalable du département ministériel concerné. Celui-ci peut invalider un projet en raison d'une redondance par rapport à un projet planifié par le département ou de l'existence de contraintes techniques ou environnementales.

Cette implication, quant elle existe, suscite des interactions porteuses d'apprentissage aussi bien pour les services extérieurs que pour les associations. Cette situation favorise les processus de mise en place de partenariats où les services extérieurs contribuent par leur expertise et leur approche globale de développement de la commune et où les associations contribuent, de par leur proximité avec les besoins sociaux des populations, à apporter des réponses idoines à ces besoins.

L'on peut y voir, en plus de la qualité structurante de la mobilisation des compétences des départements ministériels, un éventuel retour au cadrage des projets INDH par la logique de programmation sectorielle. Toutefois, l'intervention des acteurs associatifs constitue un levier de régulation de cette tendance, en incitant notamment à la coordination intersectorielle dans le cadre de réponses à des problématiques concrètes où plusieurs intervenants sont concernés.

Par ailleurs, les déficits relatifs aux niveaux de la déconcentration et de la décentralisation font que les principaux départements opèrent par ajustements selon les rythmes des pressions et contraintes dans lesquelles ils opèrent. Ne disposant pas d'orientations claires et d'encadrement dans l'accompagnement de l'INDH, ils fonctionnent par opération et arrivent, parfois, à faire valoir les exigences d'accompagnement des besoins de l'INDH auprès de leurs directions centrales, valorisant ainsi leur rôle et une certaine autonomie vis à vis de leur hiérarchie.

2.2.1. L'INDH

A l'échelon territorial, la coordination des politiques sectorielles qui compte parmi les attributions traditionnelles du gouverneur se heurte à une série d'obstacles objectifs qui en altèrent l'effectivité. En effet, sa conception, son objet, son organisation et les moyens matériels et humains qu'elle mobilise font état d'insuffisances réelles. En réalité, l'efficacité du wali/gouverneur est limitée à cet égard par les liens directs entre services extérieurs et administrations centrales et, surtout, par l'éclatement des services extérieurs eux-mêmes. Devant cette situation, le wali/gouverneur peine à donner à l'inter-ministériarité un contenu à la hauteur des exigences d'une action publique locale intégrée.

Ainsi, tout se passe comme si les obstacles à la mise en œuvre d'une inter-ministériarité au niveau local n'étaient que la transposition des carences observables dans les dispositifs et les pratiques de la coordination des politiques sectorielles au niveau central.

Aujourd'hui, l'effort de déconcentration des décisions et les procédures d'exception qui accompagnent le dispositif de l'INDH ne suffisent manifestement pas à garantir la convergence des actions.

2.3. Les organes de gouvernance dans le pilotage de la convergence

Au niveau central, la convergence est considérée comme une affaire locale qui doit intervenir dans la mise œuvre des actions. Au niveau territorial, on considère que tant que le chantier de la déconcentration ne sera pas actionné, le processus de convergence demeurera contrarié.

2.3.1. La Coordination Nationale assure le pilotage central de l'INDH

La Coordination Nationale de l'INDH, logée au Ministère de l'Intérieur, est la plaque tournante du dispositif INDH sur un plan horizontal intersectoriel (dans les faits) et dans la relation avec les walis et gouverneurs sur un axe vertical (dans les textes). Elle est aussi la mémoire et la banque de données qui rassemble les informations

nécessaires au suivi du dispositif INDH dans tous ses volets. Elle est enfin l'instance où se préparent les décisions.

Quant à la coordination intersectorielle, elle relève du Ministère du Développement Social qui préside le Comité de pilotage. Ce dernier est composé à titre permanent de quatre autres départements (services de la Primature, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement de l'Espace) avec un ordre du jour établi par le secrétariat assuré par la Coordination Nationale.

En pratique, c'est la Coordination Nationale qui remplit au quotidien les fonctions de pilotage principalement sur un axe vertical (liaison avec les walis, les gouverneurs et les différents comités territoriaux). A cet effet, elle établit aussi l'ordre du jour des réunions du comité de pilotage et en assure le suivi.

Dans les faits, le comité de pilotage est davantage un lieu d'échange, de débats et de suivi de la réalisation des projets.

2.3.2. Le pilotage de la convergence au niveau territorial

Au niveau de la représentation des différents acteurs, les organes territoriaux sont structurés suivant la règle du tiers (Etat, Collectivités locales, ONG) avec une présidence confiée tantôt au gouverneur, tantôt aux collectivités locales. Cette configuration est unanimement considérée comme positive et traduit le souci de l'écoute des populations bénéficiaires et des acteurs locaux et la volonté des pouvoirs publics de faire place à une démarche ascendante dans les différentes phases qui vont du diagnostic des territoires cibles jusqu'au suivi de l'exécution des travaux programmés, en passant par la signature de conventions de partenariat. Cependant, l'Etat conserve la maîtrise du processus grâce aux procédures mises en place et à la maîtrise de la négociation dans l'affectation des enveloppes budgétaires.

S'agissant du fonctionnement à proprement parler des organes territoriaux, il donne lieu à des pratiques contrastées en fonction des sites. Au niveau central, on considère qu'« en matière de gouvernance locale, c'est aux comités locaux INDH (régionaux, provinciaux et locaux) qu'il revient d'acter les politiques sectorielles pour les faire converger. La note de cadrage du Premier ministre insiste bien sur l'importance de la convergence sur le terrain, mais, il y a aujourd'hui la nécessité de passer à une phase plus institutionnelle au moyen de la déconcentration, comme nouveau palier de progrès en matière de gouvernance locale de l'INDH. Cependant, les relais locaux de l'INDH ne sont pas encore au point. Les DAS qui représentent le fer de lance de l'Administration doivent monter en puissance et disposer de ressources humaines nécessaires.

En principe, dans leur fonctionnement, le CLDH, en tant qu'organe de proximité, s'appuie en milieu urbain sur les travaux des équipes d'animation de quartier et sont souverains, même si dans les grandes villes, « le président du conseil d'arrondissement n'a pas de pouvoir dans le cadre de l'unité de la ville ».

S'agissant du CPDH, il a une double responsabilité, celle d'élaborer le programme transversal et celle qui consiste à répondre à des besoins précis. Le CPDH n'exerce pas, en principe, de regard d'opportunité sur les propositions émanant des CLDH, il est un organe d'agrégation et de validation en général, mais aussi de recours et de suivi. En pratique, son rôle est déterminant dans le filtrage des actions proposées à travers le comité d'appui technique qui regroupe les seuls services de l'Etat.

Un premier enjeu consiste pour le gouverneur à faire converger et à « figer » sur un horizon pluriannuel la programmation des priorités et des crédits émanant aussi bien des départements sectoriels que des collectivités locales à travers le recours à l'outil contractuel/conventionnel.

Sur le plan régional, il ressort clairement que le CRDH n'est pas encore parvenu à se doter d'un dispositif clair de gouvernance à la hauteur des enjeux globaux de l'INDH à cet échelon. Il est supposé arrêter la stratégie et surtout assurer le pilotage direct du programme précarité sur proposition des CLDH et des CPDH. C'est pourquoi, il semble avoir été compris au départ comme exclusivement réservé au programme

« précarité » qui, effectivement, se déploie à cet échelon, et non comme un niveau d'intégration de l'ensemble du dispositif INDH.