

MAROC

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET IMPLEMENTATION DE L'INDH

PARTIE I

CONTEXTE GENERAL

Au **Maroc**, « L'année 2005 est, sans conteste, l'année du lancement et de l'accélération des grands chantiers du développement humain », affirme le rapport général "50 ans de développement Humain" qui ajoute que « Jamais le Maroc n'a connu autant d'initiatives sociales et autant de moyens réservés à l'élévation des indicateurs du développement humain ». Parmi ces grands chantiers de la "réforme éducative" et du "logement social", comme venant en faire la synthèse, est l'**Initiative Nationale du Développement Humain**, lancée par le Roi Mohammed VI, le 18 Mai 2005.

La **Commission Européenne** et le Royaume du Maroc ont élaboré ensemble une stratégie de la coopération qui consiste en particulier à appuyer le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'INDH. Cet Appui s'inscrit en complémentarité avec d'autres programmes et en particulier avec les projets de développement rural financés par la Commission dans les zones défavorisées du Maroc, qui repose sur une approche intégrée et participative et des projets réalisés dans les secteurs sociaux.

Le Maroc est un pays à économie intermédiaire et ouvert sur le marché international. Il est lié par des accords de libre échange conclus avec l'Union Européenne, quelques pays arabes (Tunisie, Egypte, Jordanie), la Turquie et plus récemment, les Etats-Unis d'Amérique. Le pays a connu depuis dix ans une croissance moyenne d'environ 4 %, qui devrait s'accélérer d'ici à 2010 grâce aux réformes structurelles engagées. Cependant, à en juger par l'expérience des cinq dernières décennies, la croissance économique du Maroc n'est ni assez forte ni assez stable pour générer un rythme suffisant de création d'emplois. De plus, les avantages de cette croissance sont mal distribués¹. Sur une longue période, le taux de croissance du PIB est modeste et, il est excessivement dépendant des résultats des campagnes agricoles, eux-mêmes étroitement liés aux aléas climatiques. Ce constat est confirmé par le rapport du cinquantenaire².

Ainsi, le développement économique du Maroc reste dépendant du **développement du milieu rural**. Le dernier rapport de la Banque Mondiale (Agriculture au service du développement), rapporte clairement que « le rapide accroissement des disparités entre les revenus ruraux et les revenus urbains et la persistance d'une extrême pauvreté rurale sont les principales causes des tensions sociales et politiques ».

Dans un tel contexte macroéconomique, le rôle de l'agriculture, activité économique prédominante en milieu rural, n'a pas été bien probant et sa contribution à la croissance fut décevante. Cette contribution au PIB a baissé de moitié des années 70 à nos jours, passant de plus de 30% à près de 15%. La croissance du secteur est nettement trop faible en valeur absolue. Ainsi, alors que la productivité est restée médiocre, la production *per capita* a souvent baissé, notamment en ce qui concerne les principaux produits alimentaires de base.

Cette situation rejaillit naturellement sur l'ensemble **du milieu rural** dans son ensemble et au delà de l'agriculture : dégradation des ressources naturelles, déficit en infrastructures et

1 Rapport de la banque mondiale(1 novembre 2007), informations rapportée par « la vie éco N° 4445, janvier 2008.

2 50 ans de développement humain, perspective 2025, « la croissance économique insuffisante est due au premier chef à la dépendance, qui ne s'est jamais démentie depuis 1955, de l'économie du pays vis-à-vis d'un secteur agricole lui même tributaire des aléas climatiques ».

services sociaux, faible qualité des ressources humaines, manque de ressources financières, autant de facteurs déclencheurs d'**une pauvreté persistante**. Cet état de fait n'est évidemment pas le produit du hasard. Il provient bien de la dissociation d'un développement techniciste de l'agriculture (avec priorité à l'irrigation jusque dans les années 1990), et d'une approche holistique du **développement rural**. La prise de conscience est intervenue à l'occasion de la mesure des sérieux déficits de divers secteurs : gestion de l'eau, électrification, infrastructure rurale, santé publique, éducation nationale, déficits qui ont été révélés par l'aggravation du chômage d'une part et "le benchmarking" permis par la signature de diverses conventions internationales relatives au développement humain (PNUD, 1990), à la protection de l'environnement (Rio, 1990) et au développement social (Copenhague, 1995).

Et tout récemment, le contexte politique marocain a été marqué par le lancement de deux initiatives royales majeures, à savoir « le Nouveau Concept d'Autorité » et « l'Initiative Nationale de Développement Humain ». Ainsi, les mesures de déconcentration et les attributions des collectivités locales³ sont renforcées. En parallèle, aux dispositions relatives à la décentralisation et à la déconcentration, il faut ajouter celles qui consacrent la promotion de la société civile⁴. En 2004, 65 % des associations (environ 30.000) s'adonnaient à des activités de développement.

3 Loi n°78-00

4 Loi n° 75.00.

Programme de lutte contre la pauvreté

Le Maroc compte une trentaine de millions d'habitants, dont 45% vivent encore en milieu rural. Globalement, l'agriculture occupe 43% de la population active, mais ce taux atteint 80% en milieu rural.

Les indicateurs sociaux du Maroc sont similaires à ceux d'un pays dont le revenu par habitant est faible. Le pays perd des places (de la 123^{ème} en 2006 à la 126^{ème} en 2007), en ce qui concerne son classement au niveau mondial en matière de développement humain, ce rang ne correspondant même pas à sa position en matière de « revenu per capita » (108). Ces médiocres performances en matière de développement humain, sont largement attribuées aux déficits dans les domaines de l'alphabétisation et la scolarisation. Ceci indique que ces performances sont en relation étroite avec la « valorisation des ressources humaines ».

((Etant donné que le programme d'aide de l'UE « appui à l'INDH » vise le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'INDH, il faut insister sur les aspects en relation avec la lutte contre la pauvreté et le développement du monde rural, indissociable de l'évolution de l'agriculture, son activité économique prédominante et naturelle.)) Je propose :
=> (Dans cette note, nous traitons (ou insistons sur) les aspects liés à la lutte contre la pauvreté et le développement du monde rural, indissociable de l'évolution de l'agriculture, son activité économique prédominante et ... naturelle).

Le niveau de pauvreté au Maroc est élevé. Il⁵ était en 2007 de 11 %. La part des personnes considérées comme économiquement vulnérables (à savoir, celles vivant entre le seuil de pauvreté et 50 % au-dessus de ce seuil) s'élève à 39,3 % en 2004. Mais la pauvreté au Maroc demeure essentiellement un phénomène rural, avec un taux de 22 %, soit trois fois celui du milieu urbain (7,9 %). Bien que la population rurale ne représente que 45 % de la population totale, les zones rurales abritent plus de 60 % des pauvres.

En milieu rural, environ 75 % des pauvres tirent leurs revenus d'une agriculture pratiquée sur des SAU (surfaces agricoles utiles) restreintes et non irriguées. Le manque de clarté au niveau de la propriété engendré par les problèmes cadastraux et fonciers exclue du crédit bancaire ces populations et leur interdit l'investissement qui leur permettrait de diversifier leurs activités.

Cependant la pauvreté varie considérablement selon les régions, car elle dépend de la qualité et de la disponibilité des ressources naturelles. Les régions montagneuses, dont les sols sont sujets à l'érosion, sont particulièrement touchées. Au sein des régions les plus touchées, certains groupes sont plus vulnérables que d'autres :

- les micro-propriétaires,
- les pêcheurs artisanaux,
- les paysans sans terre,
- les travailleurs salariés,
- les jeunes chômeurs
- et les femmes.

Les conditions géographiques difficiles et l'accès aux infrastructures et aux services de base, contribuent à expliquer la pauvreté des zones rurales. La situation a même empiré suite à une longue période de sécheresse qui a duré trois ans (1999 à 2001).

5 Il s'agit du taux de pauvreté relative. Ce taux exprime le pourcentage de la population sous le seuil de pauvreté (ici « relative »), égal à une dépense de 1687 DH/mois pour un ménage urbain (5,6 membres) et 1745 DH/mois pour un ménage rural (6,4 membres).

Les révélateurs de la pauvreté:

- *Environ 11 % de la population rurale n'a pas accès à l'électricité ;*
- *21 % de la population du pays n'a pas accès à une source d'eau potable ;*
- *Plus de 50% des villages ne dispose pas de routes praticables, ce qui rend difficile, l'accès au marché et aux services sociaux ;*
- *La même proportion de la population rurale ont accès aux services de santé de base ;*
- *Par ailleurs, le Maroc ne dispose pas d'un système global de protection sociale pour les non salariés, (secteur informel et secteur agricole). La Caisse nationale de sécurité sociale est quasiment absente dans le monde rural et à peine 50 à 60.000 assurés⁶ relèvent du secteur agricole alors que les activités agricoles participent pour plus de 42% du marché national de l'emploi.*

Comme rapporté ci-dessus, les déficits dans les domaines de l'alphabétisation et de la scolarisation expliquent en grande partie le recul du Maroc dans le classement mondial du développement humain : le taux élevé d'analphabètes et la faiblesse du système d'éducation limitent l'accès des populations rurales aux savoirs et aux connaissances indispensables au développement économique et social.

Au cours des dernières années, l'intervention des pouvoirs publics en faveur du développement social a connu une accélération importante. Cette intervention s'est traduite par la mise en œuvre de politiques et programmes sectoriels visant l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées. Les principaux indicateurs sociaux, tels que l'amélioration du taux d'alphabétisation (passant de 38,45 % (1999) à 53 % (2006) et l'espérance de vie qui a atteint 70,8 années en 2004 ont évolué positivement. Les organisations publiques et non gouvernementales travaillent maintenant ensemble pour mettre en œuvre des programmes en faveur des groupes les plus vulnérables. Différents organismes, l'Entraide Nationale, l'Agence de Développement Social, les agences régionales de développement (agence du Nord, du Sud et de l'Oriental), interviennent pour le développement économique et social en général et pour la lutte contre la pauvreté en particulier.

Mais si la volonté politique de remédier à ces différents déficits existe bien et se traduit à longueur de programmes, des faiblesses existent dans la gestion des réformes : la **concertation** entre les divers organismes d'exécution, la **coordination** de leurs actions et la **convergence** de leurs objectifs sont encore très peu développées à cause d'une certaine rivalité entre eux lorsque ce n'est pas entre leurs différents services. On note donc, de la part des personnels de ces organismes une certaine résistance au changement.

6 Affirmation du DG de la CNSS, Mr. Said Ahmidouch, au Club de l'Economiste. Il a également affirmé que la saisonnalité et la mobilité extrême de l'offre d'emplois expliquent l'essentiel des difficultés d'extension de la couverture sociale à l'agriculture.

Présentation de l'INDH

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain, lancée par SM le Roi Mohammed VI en mai 2005, s'inscrit dans le cadre d'efforts en faveur du développement social. Elle prend solennellement à bras le corps la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité dans les mondes urbains et rural (voir encadré ci-dessous).

Un extrait du Rapport Général : 50 ans de développement humain :
L'initiative nationale pour le Développement Humain (INDH), lancée par Sa Majesté Mohammed VI le 18 mai 2005, est venue changer le paradigme de l'action sociale dans le pays, en lui ouvrant un horizon nouveau et une cohérence doctrinale sans précédent, centrée sur le développement des capacités humaines. S'appuyant sur les expériences passées (BAJ, programmes nationaux d'accès aux services de base, ...) et d'une meilleure connaissance des phénomènes d'exclusion et de pauvreté, l'INDH exprime un volontarisme politique au plus haut niveau de l'Etat pour imprimer une intensité et un rythme nouveaux dans la lutte contre les situations sociales injustes, désormais considérées comme « inacceptables ». Cette initiative introduit également un changement de méthode, en ce sens qu'elle retient comme principes un meilleur ciblage des territoires et des bénéficiaires et l'intégration socio-temporelle des interventions et des programmes sociaux. L'INDH bénéficie, enfin, d'un financement additionnel « ad hoc » et institutionnalisé.

Tout en contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, OMD, auxquels le Maroc a intégralement souscrit, l'INDH vise la réduction de la pauvreté et la promotion du développement. Elle se fixe en particulier les objectifs suivants :

- Réduire la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale,
- Instaurer une dynamique en faveur du développement humain,
- Reconnaître la dignité de l'homme,
- Renforcer la cohésion sociale.

Les principes de fonctionnement de base

Le site de l'INDH apporte une présentation suffisamment claire de l'initiative, de ses programmes, de son financement et de son budget ainsi que de son dispositif institutionnel et sa démarche. En ce qui concerne cette dernière et en particulier le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, le processus instauré repose sur l'élaboration des ILDH (Initiatives locales de Développement Humain). L'ILDH a pour objectif d'élaborer un plan de développement communal (PDC) à partir d'un **diagnostic participatif** et d'une **planification stratégique participative**.

L'arbre de décision

Ce PDC, centré sur le développement humain, inclut des projets à réaliser sur les fonds INDH et d'autres, plus complexes, à réaliser dans le cadre de programmes sectoriels nationaux. De là l'importance abondamment soulignée, de la nécessité de concertation et de **convergence** entre les projets INDH et ces programmes sectoriels, du rôle des Comités Provinciaux et Locaux de Développement Humain (CPDH, CLDH...), et de l'implication des services déconcentrés des ministères sectoriels et des autres acteurs, notamment l'autorité communale.

La contribution de la Coopération Internationale

Le programme d'aide de la Commission Européenne intitulé « Appui à l'INDH », vise à appuyer le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de cette Initiative. Il a été élaboré **et est mis** en œuvre conjointement avec la coopération financière allemande (à travers la KfW).

Le financement devant être assuré à hauteur de 20 % par la coopération internationale, plusieurs bailleurs de fonds contribuent à l'initiative (Allemagne, Japon, Chine, Italie, Espagne, Arabie Saoudite, MCC, France). La Banque Mondiale, a apporté sa contribution avec un prêt de 100 millions de dollars et une assistance technique à la mise en œuvre de l'initiative. Et à juste titre les Termes de référence rappelle la nécessaire **coordination** entre des bailleurs de fonds qui soutiennent l'INDH pour assurer la réussite du programme.

Une nouvelle approche dans la politique de développement

L'INDH est présentée comme une nouvelle approche de développement et un nouveau mode de gouvernance et pas comme un simple programme de lutte contre la pauvreté. Il constituerait un cadre prospectif de réorganisation des solidarités sociales et territoriales et une garantie d'efficacité des politiques publiques de développement social. Dans cet esprit, il faut insister sur deux des éléments de la nouvelle approche dans la politique de développement :

- l'implication des nouveaux acteurs et le passage à un système fondé sur la gouvernance
- le nouveau paradigme en matière de développement.

Nouveaux acteurs et passage à un système fondé sur la gouvernance

Les différentes crises, les médiocres performances sociales, la mauvaise place – 126ème rang – au classement du PNUD en matière de Développement Humain, l'inquiétude face à la mondialisation, sont autant d'éléments qui ont concouru à l'éveil des consciences groupales de la société civile. Cette dernière est même devenue un acteur important, respecté et incontournable de l'orientation et de la gestion du développement.

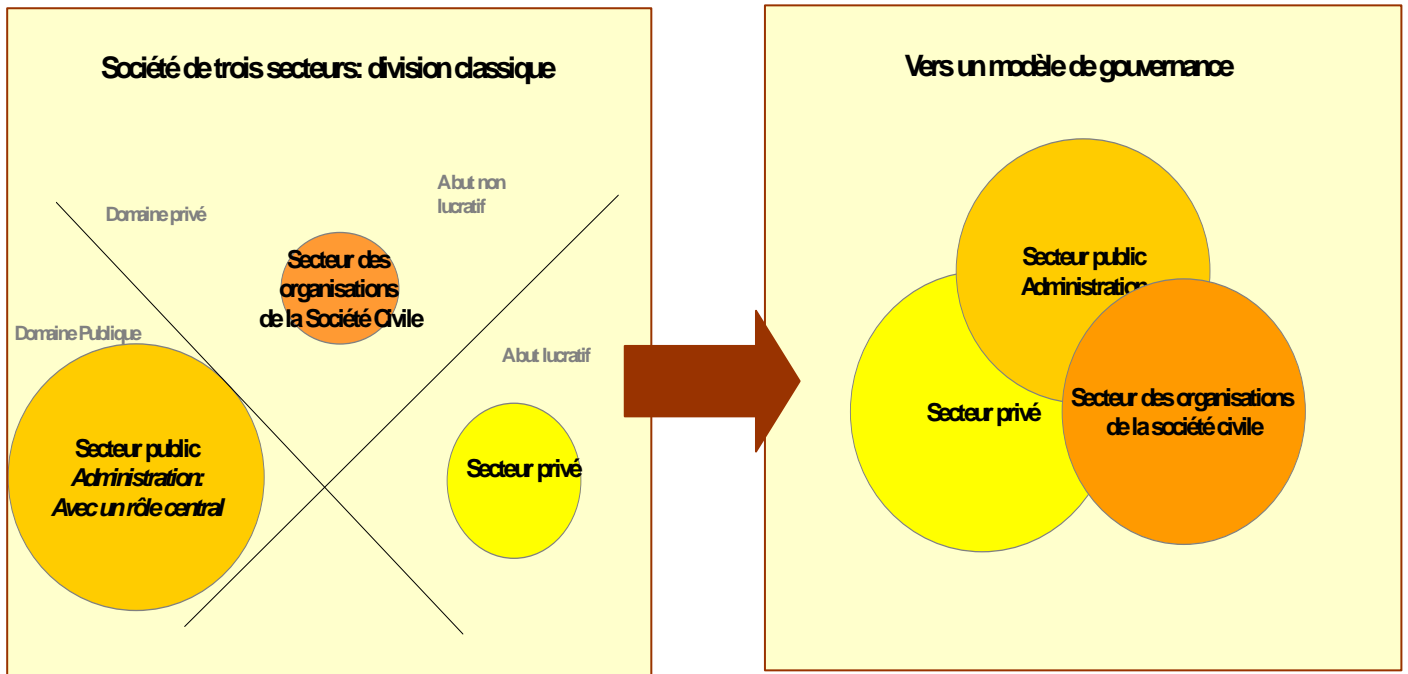
Dans les années 70 et 80, cette société civile était faible à bien des égards : elle avait surtout besoin de savoir-faire pour jouer un rôle quelconque dans le développement, face aux grands acteurs nationaux et ceux de la coopération au développement. Le rôle qui lui était dévolu était donc marginal.

Mais à l'heure actuelle, ce rôle a beaucoup évolué et les nouveaux acteurs de la société civile⁷ ont une capacité intrinsèque d'organisation⁸ à côté des institutions étatiques et des structures sociales traditionnelles. Cette capacité leur permet de contribuer à trouver des solutions à des problématiques économiques et sociales, en mettant en jeu des ressources humaines, techniques et économiques dont la qualification est parfois surprenante.

C'est pourquoi lorsqu'on parle de société civile on se réfère à un acteur incontournable dans la gestion des sociétés contemporaines. Dispenser de nouveaux services (l'accès au Microcrédit, l'éducation au développement, l'alphabétisation, la protection de l'enfance et les groupes vulnérables...), faire fonctionner ceux qui existent, résoudre les problèmes prioritaires, est impossible sans une mobilisation de la société civile et de ses organisations.

La crise des structures publiques et le renforcement des sociétés civiles ont de fait produit une accélération du passage d'un système de gestion de la société fondé sur le **gouvernement** (c'est à dire sur le rôle central des acteurs publics en tant que planificateurs et réalisateurs des politiques publiques) à un système fondé sur la **gouvernance** (c'est à dire sur l'interaction croissante, sur la négociation et sur le partenariat entre une multitude d'acteurs publics, d'acteurs privés et d'acteurs de la société civile). Graphiquement, ce passage peut être formulé comme suit:

⁸ Les organisations de la société civile sont à initier, à promouvoir et à développer s'il le faut. Elles peuvent faire preuve d'une vitalité et d'un dynamisme étonnants et investissent avec une motivation et une efficacité plus élevée les différents domaines de l'action sociale en raison notamment de leur proximité par rapport aux préoccupations des populations concernées, leur réactivité face aux besoins spécifiques de leurs populations cibles, leur flexibilité de gestion, leur fonctionnement peu onéreux et leur rapidité d'action par rapport à la lenteur des procédures de gestion au sein de l'Administration)



Ce qui est essentiel dans un tel système de gouvernance c'est la reconnaissance des rôles bien précis des trois types d'acteurs concernés à savoir : l'administration publique, le secteur privé et la société civile. Les trois acteurs sont nécessaires et complémentaires et leur relation doit se situer dans un plan d'équilibre des forces, essentiel pour l'établissement des partenariats.

Ainsi, la consolidation d'un groupe d'acteurs passe nécessairement par la consolidation des autres groupes, et non pas, par la dépréciation des autres. Il est évident que la société civile ne peut pas remplacer l'Etat mais il est tout aussi évident qu'elle doit participer au développement d'un territoire donné grâce à sa connaissance, très souvent exclusive, des problèmes en question sur le plan local, régional et même national. Dans sa réflexion, sa décision et son action, elle doit simplement intégrer le concept de règle qui permettra que l'Etat continue d'exercer justement sa fonction "régaliennne".

Nouveau paradigme en matière de politique de développement

Dans le cadre du processus de changement de paradigme des politiques de développement - qui réservent un rôle primordial à la société civile et à ses organisations, l'Union Européenne a eu un rôle actif dans la communauté internationale.

Plusieurs éléments ont accompagné ce changement. Parmi ceux-ci, l'on peut évoquer la note d'orientation sur la coopération décentralisée, la Communication de la Commission au Conseil sur la politique de développement de l'Union Européenne, les récentes dispositions sur l'appui à la société civile dans le cadre des programmes (MEDA, FED), ainsi que les lignes directrices en matière d'implication des acteurs non étatiques dans la programmation.

Ces différents documents mettent tous l'accent sur l'élargissement du partenariat UE-pays tiers : **«Une participation plus étroite de la société civile, du secteur privé et des acteurs économiques et sociaux au partenariat est devenue une nouvelle dimension importante à promouvoir»**. Il s'agit donc de renforcer la participation de la société civile sans pour autant remettre en question la souveraineté de l'Etat.

En vue de faciliter cette participation à la gestion des programmes, une importance particulière est consacrée par l'UE au soutien du **renforcement institutionnel** des acteurs de la société civile. Il s'agit à ce niveau de concilier la responsabilité qui revient légitimement aux gouvernements (centraux et locaux / services déconcentrés) dans le processus de développement, et la nécessité d'une meilleure participation des autres acteurs du développement, dont il reconnaît le « rôle complémentaire ». Les nouvelles orientations de l'UE en matière de politiques de développement reconnaissent désormais cette réalité en haussant la participation de ces autres acteurs au rang de « principe fondamental » et qui doit se concrétiser en termes de partenariat dans le processus de coopération.

Dans le cas des programmes de l'INDH , le partenariat avec les acteurs de la société civile pose plusieurs défis de mise en œuvre, tels que :

- l'identification et la sélection des acteurs ;
- la mise en place de mécanismes de dialogue structurés ;
- la définition de programmes d'appui institutionnel aux organisations de la société civile sur une base participative et décentralisée;
- l'articulation entre ces programmes et les politiques sectorielles ou les processus de décentralisation ;
- la promotion de partenariats public-privé, en particulier dans le cadre du développement local.

Lutte contre la pauvreté et développement rural

Comme dit plus haut, l'économie marocaine est fort dépendante du développement du monde rural, où l'activité économique prédominante est l'agriculture qui est marquée par une croissance très faible. La médiocrité de sa productivité a poussé la population rurale, en forte augmentation⁹, à assurer sa sécurité alimentaire au détriment des ressources naturelles (déforestation, érosion, ...), provoquant, ce faisant, l'aggravation de sa pauvreté. Il est évident que la lutte contre la pauvreté rurale passe par le développement global du monde rural et par le développement de son activité économique principale, l'agriculture. La Banque Mondiale a estimé dans un rapport de 2007 établi suite à des observations faites sur un groupe de pays que la croissance du PIB due à l'agriculture contribue au moins **deux fois plus** à réduire la pauvreté que la croissance du PIB due au secteur non agricole.

Bien sûr, le processus de modernisation du secteur primaire est lent et fastidieux et les défis de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ne peuvent être relevés qu'au prix d'un effort volontariste et de longue durée et par une dynamique qui doit émaner d'une redéfinition du rôle de l'Etat dans ce secteur¹⁰.

Cependant, comme prévu dans le cadre de l'INDH et en particulier dans « le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural », qui a pour objectifs de réduire la pauvreté dans ce milieu ainsi que la mise en convergence des programmes sectoriels et des programmes de développement rural intégrés, il est fort utile de rappeler que le milieu rural dispose d'environ 1.500.000 exploitations dont plus de 50 % sont des micro-propriétés, économiquement non viables et non solvables¹¹ dans les conditions socio-économiques actuelles et ne survivent qu'en pratiquant une agriculture de subsistance.

Cette remarque a pour objet de montrer que l'agriculture est aussi un instrument puissant pour entraîner la croissance et surmonter la pauvreté. Mais il faut impérativement que sa productivité augmente pour que **les autres secteurs de l'économie** puissent connaître une expansion. Pour remédier aux disparités de revenus dans le Pays, il faut passer à une agriculture à haute valeur ajoutée, délocaliser des activités économiques non agricoles vers les espaces ruraux, et fournir une aide pour faciliter la sortie de l'agriculture. L'enjeu est l'amélioration des conditions de vie de plusieurs millions de citoyens, ruraux et pauvres. Et pour mettre l'agriculture au service du développement rural, il faut également améliorer **la gouvernance locale**.

L'INDH, par sa démarche et sa nouvelle stratégie qui s'appuient sur l'approche humaine, le **nouveau rapport**¹² avec les populations¹³ et la mise en **convergence** des programmes sectoriels et projets spécifiques, pourrait innover et contribuer à créer une dynamique de développement et d'intégration de ces petites et micro-exploitations agricoles.

Ainsi au niveau local, L'INDH, forte de la **volonté royale** et de son **approche participative** et territoriale, pourrait tout à fait aider à reconsidérer les objectifs des programmes sectoriels, - ceux du Ministère de l'agriculture en particulier - en fonction des besoins réels

9 Le rythme de l'exode rural semble s'être ralenti durant la dernière décennie (Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement au Maroc, Akesbi N., Benatyia D., Al Aoufi N., octobre 2007).

10 Une stratégie (stratégie 2020) pour le développement rural et agricole a été élaborée en s'appuyant sur les principes de la territorialisation, l'intégration et la participation, mais, elle n'a, semble-t-il, toujours pas été validée au niveau politique et législative et moins concrétisée dans une démarche de planification inter-sectorielle. Au contraire, la nouvelle équipe ministérielle la remet en cause et a même entamé une nouvelle réflexion "concurrente".

11 Selon le Crédit Agricole, environ 800.000 exploitations agricoles sont non éligibles aux financements bancaires. Et au début de cette campagne, par crainte d'une sécheresse, le gouvernement s'est engagé à garantir les prêts de 700.000 agriculteurs dans les zones frappées par ce phénomène.

12 Il faut rappeler que le développement agricole a presque toujours consisté en des apports financiers et techniques et a souvent marginalisé la démarche humaine (manque de gouvernance locale)

13 Au niveau de l'interface Equipe d'Animation Communale – acteurs locaux.

du développement rural, de l'activité agricole locale et de la performance des organisations de producteurs.

Un autre domaine, aussi déterminant dans la lutte contre la pauvreté rurale, est l'élargissement de l'accès aux services financiers et la réduction des risques non assurés. Le développement du **micro-crédit** et de la microfinance en milieu rural s'impose, même si le coût en est sûrement élevé dans le milieu rural, compte tenu de l'éparpillement des populations dans l'espace, contrairement au milieu urbain où le nombre de clients par agent de crédit peut être suffisamment élevé pour rentabiliser l'activité. Le microcrédit a connu un développement fulgurant dès 1995, avec l'adoption de la loi le régissant. Le micro-crédit affiche une excellente santé, même s'il est encore fortement localisé en milieu urbain et périurbain à cause de ce problème de dispersion géographique des populations et de la nature des micro projets (petits commerces, artisanat,...) .

Développement de la microfinance au Maroc¹⁴

Né dans les années 1990, le microcrédit a connu un développement fulgurant dès 1995, avec l'adoption ultérieure de la loi le régissant, le microcrédit affiche une excellente santé. Depuis cette époque et jusqu'à fin septembre 2005, les 12 associations ou ONG nationales, spécialisées dans le domaine, ont pu réaliser un cumul de crédits évalué à plus de 7,5 milliards de dirham (2,8 millions de prêts distribués).

Le nombre de clients actifs des Institutions de Microfinance est estimé à plus de 570.000 personnes, dont près de 7 sur 10 sont des femmes. L'objectif du secteur du micro-crédit est d'atteindre un million de bénéficiaires d'ici 2010, avec un encours pouvant aller jusqu'à 6 milliards de dirhams. Ces performances ont été couronnées par l'attribution au Maroc, en 2005, du Prix Onusien des comités nationaux de l'année internationale du microcrédit.

A rappeler également qu'en plus de l'indispensable développement, des services et des équipements de base couvrant l'éducation et la santé, l'accès à l'eau et à l'électricité, la mobilité et le logement, le développement des activités non agricoles s'impose non seulement pour appuyer les jeunes et les femmes sans travail, mais aussi pour absorber le surplus de la main d'œuvre agricole familiale "libérée" par l'amélioration de la productivité et la mécanisation agricole.

¹⁴ Source: Le Maroc possible, Comité Directeur, 2006 (p. 130)

Décentralisation et Citoyenneté

Les limites d'une expérience :

En ce qui concerne la décentralisation, les Termes de référence ne peuvent donner l'indispensable information concernant les expériences, (aussi anciennes que riches) du Maroc dans ce domaine, pas plus qu'ils ne font part des contraintes et des limites à l'action des Communes Rurales. Il faut pourtant relater cet historique pour comprendre l'importance de cet outil de base de la territorialisation :

- Le Maroc a investi il y a longtemps dans le processus de la décentralisation et la pratique politique locale a déjà derrière elle plus de **quarante années d'expérience**. Le dispositif institutionnel de la décentralisation est achevé. La constitution de 1996 consacre un choix politique dans le titre 11 (Art.100 et 101) en créant les régions et communes (S. Chikhaoui, 2000).
- Cependant, les données¹⁵ des différents programmes de recherche sur la décentralisation et le développement rural (W. Bank, 1996, FAO W.B., 2005, RTI, 2002, ACDI, 2003), montrent que plusieurs indicateurs de décentralisation concernant le Maroc se trouvent largement en deçà de la moyenne des états de même niveau de développement. « Ainsi, la part des dépenses des collectivités locales dans les dépenses totales de l'Etat n'est que de 8%, la part des recettes locales sur le total des recettes de l'Etat est de 5%, le taux de couverture des dépenses locales par les recettes locales de 53% (dans certaines communes, il représente moins de 10%) et enfin, le niveau de contrôle direct des élus locaux sur la dépense locale ne dépasse pas 4,5%, alors que la part de la TVA intervient pour 43% des recettes de fonctionnement et d'équipement ». (INRA)
- Le même rapport de l'INRA rapporte que la finalisation¹⁶ des programmes de généralisation d'eau potable, d'électrification et de désenclavement qui ont mobilisé tous les moyens financiers des communes rurales, devrait en principe libérer les élus et leur donner plus de marge pour élaborer une vision de développement à moyen et long terme.
- En effet, à ce stade du processus de décentralisation, il semble important de modifier certaines conditions de base qui permettraient aux communes de jouer un rôle stratégique dans le développement économique. Cela signifie qu'en plus du « renforcement des capacités des communes rurales » (R. Talbi, M. Tozy, B. Ziani et al., 2002) le Maroc doit procéder à la redéfinition de la relation entre l'Etat et la Collectivité Locale, transférer une partie des moyens du premier vers la seconde et améliorer la fiscalité locale.

15 « Autonomisation des ruraux pauvres » INRA

16 Qui avait été prévue dans les horizons 2007.

La situation des élus et des citoyens dans les Communes Rurales :

Un autre aspect qui mérite d'être soulevé est celui de l'implication des citoyens dans le développement de son environnement communal. La pratique de la gestion communale au quotidien révèle les difficultés qu'éprouvent les élus locaux à comprendre et appliquer l'énorme quantité de textes en vigueur, à cause de leur niveau d'instruction - en général faible- et la faiblesse ou l'inexistence de tout accompagnement pédagogique particulièrement et précisément dans les communes rurales les plus pauvres. Les difficultés proviendraient aussi de la méconnaissance par les élus de leurs rôles, du contenu de leur mandat, de l'étendue de leur pouvoir, de leurs droits et de leurs obligations.

En plus de la difficulté que peut occasionner l'intérêt personnel ou particulier des élus, l'expérience montre que l'exercice du pouvoir communal suscite des appétits, provoque des rivalités et comporte des risques : conflits personnels, rivalités, alliances plus opportunistes que justifiées... etc. C'est sans doute le lot de toute jeune démocratie dans tous les pays, mais dans le cas du Maroc, le phénomène est accentué par la disparité de la carte des partis politiques : L'atomisation des courants politiques peut se traduire par des alliances précaires, guidées par des intérêts sans liens avec l'intérêt public.

Ce comportement se manifeste également au niveau de la société civile et des associations et des organisations d'économie sociale qui la constituent. Ces entités peuvent être créées à la demande et sous l'effet d'incitants forts tel que l'accès facile au financement (national ou issu de la coopération internationale).

Les concepts de citoyenneté et de décentralisation :

L'émergence des concepts de citoyenneté et de décentralisation est relativement récente. Dans un pays en développement, la démarche de la décentralisation - qui accorde des pouvoirs de décision à des organes locaux- n'est ni naturelle ni aisée. Elle n'est donc pas l'aboutissement d'un processus tel que ceux qu'ont connu les Pays du Nord. La décentralisation doit être un processus innovant qui doit aussi partir de la base et chercher sa jonction avec l'Etat. La citoyenneté est un processus en émergence, en particulier dans le milieu rural pauvre et l'intégration de la société civile dans le processus décisionnaire doit être basé sur la **réconciliation du Citoyen et l'Etat**.

Toute action d'animation et de facilitation à mener auprès des populations rurales, dévaut à une **interface**, un développeur, qui doit veiller à ce que les projets deviennent une **affaire locale**. Le travail d'animation recouvre un certain nombre de démarches et d'actions visant à rendre "le Rural" davantage citoyen et donc plus impliqué dans le développement de son environnement. Il s'agit de créer un partenariat entre les citoyens et les différentes institutions locales, d'où l'importance de cette interface, instituée dans par l'INDH : « **l'EAC – acteurs locaux** », laquelle est appuyée par les services provinciaux (DAS et DCL).

L'objectif consiste à favoriser l'implication de la société civile dans la gestion participative des communes rurales par une action de communication, de sensibilisation et de formation. Il s'agit de créer les conditions d'environnement pour permettre aux diverses organisations issues de la société civile de définir leurs objectifs, de coordonner, et d'établir un dialogue avec les représentants des pouvoirs publics locaux et des services déconcentrés.

Par la définition des accompagnements nécessaires au processus de gestion participative, on permettrait aux autorités locales et communales, grâce notamment à l'implication de la société civile, de développer une capacité de réponse effective à la demande de services qu'elles reçoivent, contribuant ainsi à l'amélioration des conditions de vie de la population.

Le dialogue ainsi établi favoriserait la prise en compte des demandes de services ruraux à la base, légitimerait et promouvrait le concept de gestion participative. Cette ambition sous-entend le développement des capacités des acteurs de terrain à mettre en oeuvre et à gérer des projets de gestion en mode participatif, tout en veillant à ce que les **prérogatives de la commune** soient respectées.

Nécessaire convergence des programmes sectoriels et des projets INDH

Selon le [programme et l'approche de l'INDH](#), la mise en œuvre de ses actions doit être réalisée en recherchant la **convergence** avec les programmes sectoriels et les plans de développement des collectivités locales. La gestion des Ressources Humaines est le problème dans les projets multi-sectoriels et multi-institutionnels car la convergence y est faible ou inexistante.

Dans le cadre des premiers programmes dits de Développement Rural Intégré (DRI) amorcés dès 1974 avec l'appui de la Banque Mondiale, plusieurs programmes se sont soldés par des échecs¹⁷ à cause, entre autres, de la complexité des interventions et la gestion trop centralisée des projets.

En présidant, en décembre 2007, le comité stratégique INDH, le Premier Ministre a souligné¹⁸ « le devoir de la matérialisation de la convergence et de l'intégration entre les programmes et les interventions publiques », principalement dans les régions démunies et ciblées » et que « l'étape que vit le Maroc aujourd'hui exige de **nouvelles méthodes** dans la gestion de la problématique sociale ».

L'importance de l'interface "EAC – acteurs impliqués au niveau local"

L'Equipe d'Animation Communale (EAC) en zone rurale est l'instance¹⁹ opérationnelle des Comités Locaux du Développement Humain, CLDH, dans les communes. Elle assure l'animation de l'ensemble du processus participatif de préparation de l'Initiative Locale du Développement Humain, ILDH.

[Les Equipes d'Animation Communale \(EAC\)](#), constituent avec les acteurs locaux, un tandem très important dans le dispositif d'exécution des actions programmées. Compte tenu de l'importance qu'accorde le programme à la **décentralisation** et à la **bonne gouvernance** comme outils de territorialisation et approche de gestion, dans la mise en œuvre de l'INDH, il faut insister sur l'importance de cette interface, constituée par l'EAC et les acteurs locaux impliqués.

Si l'on considère les 403 communes rurales ciblées par le programme et pour chacune de ces communes les trois personnes clés (un chef d'équipe et deux animateurs dont un au moins est une femme), nous avons plus de 1200 personnes-clés ayant un rôle primordial et central dans l'organisation et l'animation des activités de diagnostic et d'identification des besoins des populations, d'analyse ou de planification (territoriale). Ces personnes doivent de surcroît adopter une approche participative, seules ou avec l'appui de professionnels. Ces contraintes montrent l'importance du profil, des compétences techniques et pédagogiques, et de la représentativité sociale de ces **Ressources Humaines**. Ce sont elles qui, exploitant des supports, tels que guides, manuels et kits, facilitent aux acteurs la prise de conscience des problèmes et l'analyse des situations et la recherche des solutions

17 selon la banque mondiale

18 Extrait du discours du Premier Ministre du Maroc : « L'étape ...ciblées.

19 L'Equipe d'Animation Communale (EAC) en zone rurale est l'instance opérationnelle des Comités Locaux du Développement Humain, CLDH, dans les communes. Elle peut mobiliser des compétences techniques lorsque nécessaire (DAS, réseau d'experts, autres). Elle assure l'animation de l'ensemble du processus participatif de préparation de l'ILDH. Elle diffuse l'information, organise la consultation des populations, le diagnostic, l'appui à l'identification des activités facilitatrices et des projets et l'appui aux groupes en situation de précarité et/ou aux exclus. Elle prépare pour le CLDH l'analyse et l'évaluation des activités facilitatrices et des projets au niveau local. Les EAC assurent la diffusion des manuels de procédures de l'INDH, organisent des sessions de formation et d'explication de ces manuels pour les populations locales et aide les groupes sociaux défavorisés à participer à la préparation de projets.

appropriées. Les ressources humaines, au niveau local (EAC) et au niveau provincial (DAS et DCL) constituent des **éléments stratégiques** du processus, initié par l'INDH.

Ces ressources humaines constituent les **nouveaux partenaires** des acteurs locaux, au niveau des ateliers et des rencontres de travail regroupant les représentants des communes rurales et des services extérieurs techniques (déconcentrés) d'une part et les représentants des populations (organisations formelles et informelles) d'autre part.

Cependant, les populations rurales ont des expériences vécues et une mémoire collective, et par conséquent, ils élaborent des stratégies (par exemple de **résistance passive**) face aux interventions externes (Administration, projets...). S'ils sont considérés et traités comme **partenaires à part entière** et qu'ils prennent conscience qu'une proposition ou une activité s'inscrit dans le cadre de leur intérêt bien compris, il y a de fortes chances qu'ils s'engageront, s'intéresseront et s'approprieront, par exemple la gestion d'un service à travers une organisation appropriée (ABSL, Coopérative,...).

Mais le processus de participation peut aussi aboutir à une situation où les couches sociales moyennes sont sur-représentées. Il peut exister un certain décalage entre les discours sur la participation et les pratiques réelles. Les membres des structures associatives ou informelles de base peuvent ne pas être de réels "représentants" des populations pauvres de la commune rurale ou des douars ; les décisions prises en comité local n'engagent alors qu'une minorité de la population. Il faut donc veiller à garantir la réalité de la **représentativité**²⁰ des populations bénéficiaires de l'INDH.

Dans le milieu rural, zone privilégiée du programme d'appui, nombreux sont les agriculteurs pauvres qui ne sont pas ou peu représentés, à part politiquement par les Chambres d'Agriculture, dans des organisations professionnelles nationales. Cette situation est à l'origine des insuffisances de **capital social** accumulé et de l'apprentissage de **l'action collective**.

La crainte est que **les animateurs**, (surtout s'il s'agit de fonctionnaires), auraient une certaine culture, des positions et des intérêts acquis antérieurement. Dans le cadre du programme d'appui à l'INDH, il est conseillé d'intégrer l'information et la sensibilisation à des nouveaux modes de gouvernance locale rurale ; ce qui doit contribuer à élargir la décentralisation et les principes de démocratie locale qui l'accompagnent.

Afin d'aider les cadres et le personnel opérationnel à remplir leurs nouvelles fonctions et à maîtriser les modalités de mise en œuvre de l'approche participative et des outils de communication, leur sensibilisation, leur motivation et leur formation – leur **coaching** en d'autres termes, devraient être adaptés à cette mission.

Une modération externe neutre et privée peut toutefois s'avérer nécessaire en terrain ou contexte difficile comme les conflits fonciers, les attitudes systématiquement négatives vis-à-vis de l'administration etc. Un professionnel intervenant en **appui pédagogique externe** serait plus efficace pour faciliter l'engagement des acteurs locaux (populations, associations, organisations des producteurs,...) et leur participation effective : pour un certain nombre de thèmes (sensibilisation des populations, de leurs élus et du personnel, fonctionnement des organisations de la société civile ou professionnelles, animation d'ateliers de diagnostic participatif, gestion participative d'un service,...), un animateur ou un modérateur professionnel²¹ externe, s'imposerait plus sûrement qu'un cadre ou un fonctionnaire de l'Administration.

20 __Le Premier Ministre a soulevé la question de la représentativité récemment (décembre 2007), à l'occasion de la réunion du comité stratégique de l'INDH.: « la gouvernance du chantier de règne connaîtra une refonte de fond en comble dans le souci de garantir la représentativité la mieux indiquée des populations bénéficiaires de l'INDH dans les appareils et les instances chargées de la mise en œuvre du chantier de règne ».

21 __Un fonctionnaire d'une administration reste un fonctionnaire recruté pour d'autres fonctions (régaliennes) de l'Etat).

Pour améliorer l'intervention des RH au niveau de cette interface « EAL – acteurs locaux » et de celles qui l'appuient (des DAS et DCL), un diagnostic participatif s'imposerait, dès le démarrage de l'assistance technique.

Situation des femmes et des jeunes au milieu rural

Le Maroc a fait beaucoup de progrès dans le domaine de la lutte contre l'exclusion des femmes, mais cette exclusion accompagne souvent la pauvreté persistante en milieu rural, où l'investissement des familles en matière d'éducation est bien souvent dirigé vers les garçons (plus de 87 % de femmes étaient analphabètes, en 2001). Or une relation étroite existe entre la situation de la femme et le niveau de développement. Il a souvent été démontré que la **réduction des inégalités entre hommes et femmes** a véritablement un effet multiplicateur tant sur le bien être familial que sur le niveau général du développement humain d'un pays.

La situation des jeunes est particulièrement précaire. Ceux qui ont eu accès à l'instruction et qui ne sont pas partis en ville, n'ont pas beaucoup d'alternatives d'emploi, les activités non agricoles étant très faibles. Et dans les zones rurales pauvres, ils constituent souvent un **surplus de la main** d'œuvre familiale qui vient grever davantage les faibles performances des petites exploitations agricoles. Et même dans les grandes exploitations, les opportunités d'emploi comme ouvrier agricole sont très faibles. Le recours à la main d'œuvre est limité aux zones irriguées et arboricoles et saisonnier.

La reprise des exploitations des parents par les jeunes est très rare, à cause de l'absence totale de la **couverture sociale**, alors que l'âge des exploitants est très élevé. A noter également bien sûr le système d'héritage qui provoque le morcellement des exploitations, en diminuant davantage l'intérêt économique..

Le développement des AGR qu'appuie l'INDH constitue une alternative pour les secteurs non agricoles et agroalimentaires. Cependant, il est aussi nécessaire de répondre aussi aux **besoins des jeunes** agriculteurs en formation-apprentissage, et en adoption des innovations pour améliorer la productivité et la diversification agricoles : activités à haute valeur ajoutée (agriculture biologique, élevage,...).

Des risques pèsent sur les programmes INDH

Il y a plusieurs risques qui pèsent sur les programmes INDH et leur mise en œuvre sur le terrain et ce en relation avec l'absence d'un cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté.

Jusqu'au début des années 1990 la lutte contre la pauvreté a été menée dans le cadre de programmes relativement isolés les uns des autres et mis en œuvre par des institutions distinctes. Les principaux filets de sécurité existants sont l'Entraide Nationale, la Promotion Nationale, les cantines scolaires, les programmes alimentaires destinés aux mères et aux enfants et la compensation des produits alimentaires - en discussion actuellement. Un examen sommaire de l'affectation de ces dépenses publiques sociales montre la nécessité réorientation de l'action de l'Etat en la matière dans le cadre d'une **reconsidération globale**. Le renforcement d'un cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté contribuerait à consolider ses actions et permettrait d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) que le Maroc a adopté, comme tous les Etats membres des Nations Unies en 2000. En effet, les OMD constituent un cadre universel pour le développement et un moyen pour les pays en développement. Mais pour concrétiser ces objectifs, on doit associer une direction gouvernementale forte à de bonnes politiques et à des stratégies²² pratiques.

Les risques qui pèsent sur la mise en œuvre de l'INDH sont particulièrement en relation avec la question de la pérennité des investissements et la rentabilité des AGR. Etant donné le besoin en structures sociales, les investissements seraient naturellement fort portés vers les constructions de structures d'accueil, complexes socio-éducatifs ou foyers féminins. Mais ces investissements, insuffisamment provisionnés poseraient de sérieux problèmes de fonctionnement, principalement au niveau des budgets, de l'encadrement, du personnel et des programmes, et de durabilité des effets.

Le risque que les AGR déçoivent est aussi sérieux, si les porteurs de projets ne bénéficiaient pas d'un accompagnement et d'un suivi sur le terrain, notamment par la mise en œuvre du manuel AGR. Une Activité Génératrice de Revenu a besoin d'un appui global et de plusieurs inputs. Le porteur de projet a systématiquement besoin d'un accès au financement (micro crédit), d'un accompagnement et d'un appui technico-économique, comme il a besoin que l'activité qu'il projette d'exercer soit intégrée dans une filière économiquement viable.

OUTMANI A.

ADAM

22 "Les politiques de lutte contre la pauvreté, ont pendant longtemps étaient inefficaces. La persistance de la pauvreté (monétaire et humaine) au Maroc est le résultat de stratégie de développement économique mal conçue, d'un mode de régulation politique et institutionnel inadapté et d'institutions insuffisamment attentives à la problématique des plus démunis... Une lutte efficace contre la pauvreté doit être fondée sur stratégie de croissance pro-pauvre dans le cadre d'une bonne gouvernance... Elle dépend, aussi, d'une administration publique efficace de la mise en œuvre de ces stratégies », « le Maroc possible, p128-129.

ABREVIATIONS

AGR	Activités Génératrices de Revenus
AMC	Association du Micro Crédit
ANOC	Association Nationale des éleveurs des Ovins et des Caprins, Maroc
AT	Assistance Technique
CE	Commission Européenne
CLDH	Comité Local de Développement Humain
CN	Coordination Nationale
CPDH	Comité Provincial de Développement Humain
CRDH	Comité Régional de Développement Humain
DAS	Division d'Actions Sociales
DCE	Délégation de la Commission
DCL	Division provinciale des Collectivités Locales
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DRI/GRN	Développement Rural Intégré / Gestion des Ressources Naturelles
EAC	Equipe d'Animation Communale
ILDH	Initiative Locale pour le Développement Humain
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération financière allemande)
ODECO	Office du développement des Coopératives
OFPPT	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Professionnelle
PDC	Plan de Développement Communal
TdR	Termes de Références
UE	Union Européenne