

Politiques sociales et innovation en contexte de mondialisation : Cas du Maroc

[Social policies and innovation in the context of the globalization : Case of Morocco]

Amal NAJAB

Professeur HDR, Laboratoire de Recherche en Compétitivité Economique et Performance Managériale (LARCEPEM),
Centre Interdisciplinaire de Recherche en Performance et Compétitivité (CIRPEC),
Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Souissi,
Université Mohamed V de Rabat, Maroc

Copyright © 2018 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: This paper aims to examine the relationship between globalization and social policy. The Moroccan experience is addressed.

Globalization and trade liberalization have significantly limited the State's initiatives for pursuing social interests. In this context, the introduction of new social policies with innovation, is particularly acute, to overcome the social challenges and maintain social links.

In this regard, and in case of the Moroccan, it is about to show how the National Initiative for Human Development, introduces innovation, through its main pillars and goals, and led a social transformation, with the aim of rebuilding social cohesion.

KEYWORDS: Globalization, social innovation, social policies, INDH, social change.

RESUME: Cet article se propose d'examiner la relation entre la mondialisation et les politiques sociales. L'expérience abordée est celle du Maroc.

La mondialisation et la libéralisation des échanges ont limité considérablement les initiatives de l'Etat destinées à la poursuite des intérêts sociaux. Dans ce cadre, l'initiation de nouvelles politiques sociales faisant preuve d'innovation, se pose avec acuité, afin de surmonter les défis sociaux et maintenir le lien social.

Dans cette perspective, et pour ce qui est du cas marocain, il s'agit de montrer comment l'initiative Nationale pour le Développement humain, a introduit de l'innovation, par le biais de ses principaux fondements et objectifs, et a entraîné une transformation sociale, dans l'objectif de rebâtir la cohésion sociale.

MOTS-CLEFS: Mondialisation, innovation sociale, politiques sociales, INDH, transformation sociale.

1 INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, l'économie mondiale a connu des changements fondamentaux. En effet, la conjoncture économique internationale a évolué rapidement sous l'effet de l'accélération des échanges de biens et services, du développement massif des technologies de l'information et des communications et de la place croissante de l'innovation.

Les conséquences économiques, techniques, organisationnelles et sociales de cette évolution sont considérables. Les effets de la mondialisation ne se réduisent pas à une dimension purement économique. Ils se répercutent sur la capacité des sociétés de gérer leurs systèmes de prestation des services sociaux, et de mettre en place des mécanismes adéquats pour assurer une certaine cohésion sociale. En effet, ces mutations se reflètent par le biais des transformations des politiques sociales et l'évolution de leurs objets.

Ainsi, émergent de nouveaux besoins en matière de politiques sociales. Il s'agit des besoins des pays en voie de développement, dont les spécificités ne sont pas prises en compte dans ce débat actuel sur la mondialisation, faute de déficit de pouvoir sur la scène internationale.

Etant donné le contexte de crise économique et d'austérité, ces pays subissent des transformations de leurs politiques sociales (objectifs, types d'acteurs mobilisés etc.). Ces transformations vont se répercuter également sur la nature des cadres institutionnels sur lesquels reposent les politiques sociales.

En effet, la mondialisation, les programmes d'ajustement structurel (PAS) et les politiques économiques néolibérales ont réduit le rôle de l'État dans la prestation des services sociaux. Ils ont favorisé les mesures visant à compter davantage sur le secteur privé, et particulièrement sur les organisations non gouvernementales, se traduisant par de nouvelles modalités institutionnelles.

C'est dans cette perspective que s'inscrit notre problématique en lançant les questions suivantes : La mondialisation contemporaine impose-t-elle de nouvelles limites aux politiques sociales ?

Quelles solutions novatrices faut-il adopter afin de faire face à la prolifération des risques sociaux ?

Ce travail se propose d'examiner l'importance de l'innovation en matière des politiques sociales en contexte de mondialisation. L'expérience abordée est celle du Maroc.

Dans une première section, il convient d'examiner, en premier lieu, l'influence de la mondialisation sur les politiques sociales. Ensuite, nous analysons le modèle social marocain. Il s'agit de déterminer, en particulier, les conditions qui ont poussé la politique sociale marocaine à faire preuve d'innovation afin de faire face aux grands défis sociaux.

Dans une deuxième section, on présentera l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), comme innovation sociale visant à remédier aux défis sociaux. Il s'agit de montrer comment cette initiative a introduit de l'innovation, par le biais de ses principaux fondements et objectifs, et a entraîné une transformation sociale.

2 POLITIQUES SOCIALES EN MUTATION ET NECESSITE D'INNOVATION

Le contexte actuel des politiques sociales, en l'occurrence dans les pays en voie de développement, se caractérise par des tensions budgétaires particulièrement préoccupantes.

Alors que les ressources budgétaires se rétrécissent considérablement en raison du niveau de la dette, le coût global de la couverture des risques sociaux ne cesse d'augmenter. Cela risquera de porter atteinte à l'équilibre social de ces pays, en termes de répartition des richesses et du niveau de vie des populations.

A cet effet, l'Etat doit revoir ses modes d'intervention afin d'apporter des réponses aux problèmes sociaux dans des domaines tels que l'emploi, la santé, l'éducation, etc.

Dans tous ces domaines, il est indispensable de faire preuve d'innovation, afin d'améliorer la qualité des services publics, de mieux répondre aux aspirations des populations et de maintenir le lien social.

2.1 MONDIALISATION ET TRANSFORMATION DES POLITIQUES SOCIALES

De la seconde guerre mondiale jusqu'au milieu des années 70, le développement des structures de l'Etat social a permis de maintenir une certaine cohésion sociale. Les dispositifs de protection sociale ont favorisé et relancé la croissance économique.

Cependant avec la mondialisation des échanges et l'ouverture progressive des économies, la politique sociale se trouve confrontée à plusieurs contraintes. Les systèmes sociaux nationaux sont mis en concurrence par plusieurs facteurs (les grandes entreprises privées, le démantèlement des systèmes de protection sociale, et la flexibilité du travail).

La relation entre l'économique et le social est désormais fragilisée, et les modes de régulation sociale se sont transformés. L'avènement du capital post-industriel a fait apparaître de nouveaux risques sociaux qui posent des défis à l'Etat social. Celui-ci, est devenu incapable de maîtriser la politique économique et sociale.

Pour prendre en charge ces nouveaux risques, le soutien de l'Etat à travers des politiques sociales devient impérieux (Midgley, 1993) pour remédier aux dysfonctionnements créés par le marché, contrôler les rapports sociaux et promouvoir la solidarité (Rosanvallon, 1995).

D'autant plus, on assiste à l'émergence des critiques adressées à l'égard de l'Etat. Elles soutiennent que ses régulations sont non seulement trop coûteuses, mais constituent également, un obstacle au libre développement de la concurrence

inéluçtable dans un environnement mondialisé. Dans ce cadre, les acquis sociaux peinent à être acquis et défendus, sous prétexte de la cherté de leurs coûts et de la crise. La solution préconisée est d'appliquer les politiques d'austérité pour retrouver le chemin de la compétitivité.

Comment se présente la situation dans les pays en voie de développement ?

La plupart des pays en voie de développement souffrent d'une situation d'insécurité sociale. Si les politiques sociales des pays développés ont été élaborées en prenant en considération les besoins et risques propres à ces pays, celles des pays en voie de développement connaissent des limites. Il s'agit de modèles importés (colonisation, programmes d'aide au développement), qui ignorent la spécificité historique de ces pays et qui ne répondent pas aux besoins sociaux des populations. Encore, ces politiques seraient incapables de prévenir les risques.

Par ailleurs, les programmes d'ajustement structurel et l'approche des organisations internationales, en particulier celle de la Banque mondiale imposant à ces pays l'adoption des réformes néolibérales ont soutenu l'émergence d'un nouveau modèle de développement socioéconomique, où le marché gère l'organisation des activités économiques et sociales.

Ce modèle conduit l'Etat à envisager les contours d'une nouvelle régulation. Il s'agit de redéfinir son rôle et sa relation avec la société, notamment en matière de fourniture des services sociaux.

2.2 QUELLES REPONSES AUX DEFIS POSES PAR LA MONDIALISATION : L'INNOVATION SOCIALE : UN OUTIL DE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES SOCIALES

Les transformations susmentionnées ont poussé vers une réflexion approfondie sur les politiques sociales. Dans ce cadre, de nouvelles stratégies et de nouveaux instruments de politique sociale ont été proposés et même expérimentés. Parmi celles, on compte la perspective de l'innovation sociale en matière des politiques sociales.

Face aux effets de la mondialisation et aux évolutions sociales, il y a un regain d'intérêt pour l'innovation sociale confinée au départ dans la seule dimension technologique.

Il s'agit d'une dimension de l'innovation qui se présente comme une alternative crédible visant à redéfinir les politiques sociales. Elle constitue un levier indispensable pour déterminer des solutions inventives aux grands défis sociaux tout en soutenant la croissance.

Le terme « innovation sociale » fait appel à des définitions et des approches diverses. Il se définit à la fois par sa finalité et par ses modalités qui peuvent comprendre plusieurs dimensions procédurale, organisationnelle ou institutionnelle.

L'innovation sociale est définie comme : « Toute nouvelle approche, pratique ou intervention ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou pour solutionner un problème social ou socio-économique et ayant trouvé preneur au niveau du marché, des institutions, des organisations, des communautés » (Bouchard, 1997).

Du point de vue de certaines organisations internationales (OCDE, 2002), l'innovation sociale est présentée comme outil de modernisation des politiques publiques. Cette approche porte sur le niveau organisationnel de l'innovation, où l'innovation sociale permet d'améliorer l'efficacité des organisations.

Dans cette perspective, elle constitue la base du renouvellement des politiques sociales. Il s'agit d'une réponse aux insuffisances de l'intervention de l'Etat en matière de politiques sociales qui s'accompagne du développement des partenariats public-privé en vue d'améliorer les services publics et pour répondre au plus près des besoins des citoyens.

D'autres travaux accordent une attention particulière à la conception institutionnaliste de l'innovation sociale, à savoir le contexte institutionnel et local dans lequel elle se développe (Dacin et al., 2010, Hillier et al., 2004).

Suivant cette approche, l'innovation sociale se caractérise par une forte dynamique territoriale et mobilise un ensemble d'acteurs, notamment les bénéficiaires, qui coopèrent dans le cadre de processus collectifs.

Pour Bouchard (2006), elle permet de « rendre compte des initiatives prises pour répondre à des attentes sociales ». Elle est territorialisée et s'inscrit dans des dynamiques collectives qui requièrent une gouvernance partenariale (Richez-Battesti, 2008).

Cependant, afin de permettre sa diffusion au niveau de la société, il faut préparer un environnement institutionnel adéquat pour favoriser le passage de son expérimentation à sa généralisation.

2.3 MODELE SOCIAL MAROCAIN : DES DEFIS SOCIAUX QUI APPELLENT LE RECOURS A L'INNOVATION

Les années 80 étaient marquées par la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel qui a conduit à l'accumulation des facteurs de la pauvreté. Ce n'est qu'à partir des années 90 et le début des années 2000 que la question sociale a pris plus de poids. Avec l'avènement du règne de Sa Majesté Mohamed VI, elle serait inscrite en tant que priorité nationale.

En outre depuis 2008, l'économie marocaine a subi une série de chocs externes qui ont dégradé considérablement ses principaux équilibres macroéconomiques. La baisse de la demande internationale, la forte hausse des cours mondiaux des matières premières et l'épuisement des sources des devises ont contribué à la détérioration du solde de la balance des paiements courants. La conséquence sociale de cet état de fait est l'augmentation des risques sociaux et l'aggravation du mode de financement de l'action sociale au niveau de toutes ses composantes, qu'il s'agisse de protection sociale, des retraites, d'indemnisation du chômage ou autres.

Plusieurs défis persistent en matière de développement humain. Il s'agit, en particulier, de l'accès de la population aux services de base liés à la santé et à l'éducation, le chômage des jeunes diplômés et le creusement des inégalités et des disparités sociales reflétant un partage inéquitable des fruits de la croissance et des bénéfices des réformes.

2.3.1 DYNAMIQUE DEMOGRAPHIQUE

L'analyse de l'évolution de la population marocaine, fait ressortir une transition démographique marquée par la baisse de la part de la population de moins de 15 ans (elle est passée de 37% en 1994 à 27,5% en 2010), l'accroissement du pourcentage de la tranche d'âge 15/59 ans (de 10,5 en 1982 à 20,4 millions en 2010) et une hausse de la population des personnes âgées de 60 ans et plus.

Cette dynamique démographique se traduit par l'arrivée massive aux âges d'activité des générations nombreuses. En effet, la population en âge d'activité de 15-59 ans exercera une forte pression sur le marché du travail, appelé à absorber cette demande d'emplois.

Par ailleurs, cette transition démographique présente, également, un autre défi. Il s'agit de l'augmentation significative de la proportion des personnes âgées de 60 ans et plus, qui pose le problème de la protection sociale de cette catégorie, et qui va constituer une charge considérable pour les systèmes de retraite. Ce processus du vieillissement de la population va entraîner également l'apparition de nouveaux risques sociaux auxquels le système de protection sociale doit y faire face.

2.3.2 AUGMENTATION DE LA PAUVRETE

Au Maroc, la redistribution des revenus créés par l'activité économique est fortement marquée par des inégalités et par l'existence de grandes poches de pauvreté. Le fossé entre les riches et les pauvres ne cesse de se creuser montrant encore un déficit d'efficacité publique en matière d'action sociale.

Selon une étude réalisée par le Haut-commissariat au Plan (HCP, 2008, p.1), les modalités de répartition des ressources budgétaires destinées à réduire les disparités sociales et la pauvreté n'atteignent pas les résultats escomptés.

A titre d'exemple, pour ce qui est des subventions à l'éducation - formation, les 20% les plus riches en totalisent d'importantes parts à tous les niveaux scolaires, 16,8% au primaire, 30,7% au collège, 48,1% au secondaire et 58,6% au supérieur. La part des 20% les plus pauvres dans les subventions à l'éducation ne dépasse pas 19% dans l'enseignement primaire, 4,8% dans le secondaire et 3,2% dans le supérieur.

En matière de réduction de la pauvreté, le Maroc a enregistré d'importantes avancées. Le taux de pauvreté national a reculé de 15,3 % à 6,2 % entre 2001 et 2011. Toutefois, cette évolution dissimule de fortes disparités spatiales.

L'évolution de l'indice de Gini¹ témoigne de l'aggravation des inégalités de revenus entre 2001 et 2007. De grandes inégalités apparaissent entre les milieux urbains et ruraux, puisque le taux de pauvreté est passé de 7,6% à 4,8% en milieu urbain, et de 25,1% à 14,4% en milieu rural.

¹ Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité dans la distribution des revenus.

2.3.3 DE FORTES INEGALITES ET DISPARITES SOCIALES

Sur l'échelle de l'indice du développement humain du Programme des nations unies pour le développement (PNUD), le Maroc traîne par rapport à des pays de niveau de développement comparable. En 2014, sur 188 pays, le Maroc est classé au 126ème rang, devancé par la Jordanie 80ème rang, l'Algérie 83ème rang et la Tunisie 90ème rang.

Le Maroc est également mal classé pour ce qui de l'Indice de développement humain ajusté aux inégalités « IDHI ». Cet indice couvre les déficits de développement humain dus aux inégalités dans les domaines de la santé, de l'éducation et du revenu.

En 2014, et comme le montre le tableau suivant, l'IDHI du Maroc baisse à 0.433 et se situe à un niveau inférieur à celui du Liban, de la Jordanie, de la Tunisie et de l'Egypte.

Tableau 1. Classement du Maroc et de certains pays arabes selon l'Indice du développement humain ajusté aux inégalités

Pays	IDHI (2014)	Inégalité en termes d'espérance de vie	Inégalités en termes d'éducation	Inégalités en termes de revenus	Inégalités de revenus (Coefficient de Gini)
Maroc	0,441	16,8	45,8	23	40,9
Tunisie	0,562	10,6	34,6	18,9	35,8
Algérie	-	16,7	-	-	-
Jordanie	0,625	11,9	16,9	20,5	33,7
Egypte	0,524	13,4	40,9	14,2	30,8
Liban	0,609	6,7	24,1	30	-

Source : Rapport du PNUD 2015

Pour ce qui est des inégalités en termes d'éducation, on note également de faibles performances. Le Maroc est devancé par le Liban, la Jordanie et la Tunisie.

Pour ce qui est de la composante « Inégalités et termes de revenus », le Maroc est également devancé par l'Egypte et la Tunisie. Ces résultats sont confirmés par un rapport du Fonds Monétaire International (FMI, 2013, p.12), et qui précise que même si le taux de pauvreté a baissé au cours des dernières années, les inégalités et les disparités sociales et régionales sont toujours présentes.

Pour ce qui est de l'exclusion sociale, et en relation avec la scolarité, le taux élevé d'analphabétisme touche une large partie de la population. Malgré tous les efforts accomplis, il demeure encore très élevé et atteint² 36,7% en 2012. Ce taux reste élevé en milieu rural (51,2%).

Par ailleurs, l'accès difficile au marché de l'emploi constitue une autre forme d'exclusion. En effet, le chômage est l'un des problèmes les plus alarmants actuellement au Maroc.

Même si on note une baisse ces dernières années, passant de 13,6% en 2000 à 9% en 2012, le chômage continue d'affecter plus les diplômés comparativement aux autres actifs. En effet, en 2012, les diplômés de l'enseignement supérieur ont enregistré un taux de 18,7% contre 4% pour les sans diplômes et 15,3% pour ceux ayant un diplôme moyen.

Devant l'accroissement manifeste de ces défis sociaux et pour répondre à une aspiration collective de bien-être social, la politique sociale doit innover.

C'est dans ce contexte que l'année 2005 a connu le lancement, par Sa Majesté le Roi Mohamed VI dans son discours du 18 mai 2005, de l'Initiative nationale pour le développement humain. Cette initiative qui comprend trois phases dont la troisième a été lancée en 2016 et porte sur une période de 5 ans.

² Taux de l'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus.

3 L'INDH : UN NOUVEAU DISPOSITIF POUR REMDIER AUX DEFIS SOCIAUX

Afin de faire face aux enjeux sociaux complexes, une nouvelle approche, baptisée « Initiative nationale pour le développement humain » a été lancée le 18 mai 2005, dans le but de « consolider les acquis politiques, par la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens, et par la lutte contre les disparités sociales et territoriales »³, et qui incarnait une dimension d'innovation principalement sociale.

Elle est conduite par un ensemble d'acteurs qui coopèrent afin d'améliorer le bien-être des populations. Il s'agit, en effet, des formes de partenariats publics-privés qui s'établissent, souvent sous forme de « décharge » de la puissance publique vers des organisations ou acteurs privés (Hibou, 1999).

L'objectif principal, dans cette section, est de montrer comment cette initiative par le biais de ses principaux fondements et objectifs, a introduit de l'innovation et a entraîné une transformation sociale, et ce à travers la consécration des principes de participation, de partenariat et de bonne gouvernance.

3.1 UNE APPROCHE A DIMENSION MULTIDIMENSIONNELLE BASEE SUR LA SYNERGIE

L'INDH est une initiative marocaine⁴, faite par les marocains, pour les marocains. Elle exprime une volonté politique concrète de l'Etat marocain aspirant rattraper les déficits enregistrés dans le processus de développement local, et prendre en charge les risques de fragilisation des liens sociaux.

Volontariste et multidimensionnelle, l'INDH entérine une large reconnaissance des maux des populations. Il s'agit d'une approche ascendante qui opte pour traitement original de l'exclusion et de la précarité, et ce en renforçant les capacités des acteurs locaux par l'adoption du ciblage et la consécration des principes de la solidarité active et de la promotion de la dignité de l'homme.

L'Initiative porte sur les programmes suivants:

deux programmes ciblés territorialement: le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural ;

deux programmes à dimension nationale: le programme transversal et le programme de lutte contre la précarité.

La mise en œuvre de l'INDH a nécessité la mise en place d'un compte d'affectation spécial qui se nomme « fond de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain » dont l'ordonnateur est le Premier ministre.

Ce compte comprend les contributions du budget de l'état et des collectivités locales allouées au titre de l'INDH et les dons reçus dans le cadre de la coopération internationale.

Le programme de financement de l'INDH concerne les phases suivantes :

Un financement pour le programme prioritaire de l'année 2005 : ce programme a marqué le démarrage de ce projet fondateur et a consisté en une identification de projets à fort impact relatifs à la lutte contre l'abandon scolaire, le soutien à la santé et l'amélioration du cadre de vie des populations. Pour la mise en œuvre de ce programme, une enveloppe budgétaire de l'ordre de 250 millions de dirhams a été mobilisée.

Selon le rapport d'activité de l'INDH, le montant total attribué à la période 2006-2010 est de 10 milliards de DH (INDH, 2011, p. 31). Il est réparti sur les quatre programmes à raison de 2,5 milliards de dirhams par programme, dont 60% provient du budget de l'Etat, 20% des collectivités locales et 20% des concours financiers extérieurs, sous forme de dons.

Quant à la période 2011-2015, elle a connu l'adoption d'un 5ème programme dédié à la « mise à niveau territoriale ». L'enveloppe budgétaire allouée à cette phase a porté sur un montant global de 17 milliards de dirhams.

³ Extrait du discours royal prononcé, à l'occasion de l'anniversaire de « la Révolution du roi et du peuple », 2005.

⁴ Extrait de l'allocution du Roi Mohamed VI à l'occasion du Forum de développement humain, tenu les 1 et 2 Novembre 2010 à Agadir.

L'année 2016 a vu le lancement de la troisième phase de l'INDH (2016-2020) et aura pour objectifs l'accélération du rythme de la réalisation des projets, une augmentation de la population cible, de la couverture géographique et de l'enveloppe budgétaire.

Il faut signaler qu'une convergence et une synergie entre les différents programmes est opérée pour une meilleure efficacité dans la gestion, et pour une meilleure amélioration des prestations offertes.

3.2 NOUVELLE FORME D'INTERVENTION PUBLIQUE : UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Dans ce cadre, on peut avancer que l'INDH est une innovation sociale dans la mesure où elle est porteuse de changements dans les pratiques des organisations et participe ainsi à l'émergence d'un nouveau modèle de développement social.

Il s'agit d'une rupture avec les pratiques traditionnelles de gestion des affaires publiques. En effet, on passe d'un système où les acteurs publics jouaient le rôle de centraliseur en matière de prises de décision des affaires sociales, à un système de gouvernance basé sur l'interaction croissante, et sur le partenariat entre une multitude d'acteurs publics, d'acteurs privés et d'acteurs de la société civile.

L'assise institutionnelle de l'INDH (CESE5, 2013) est assurée par des organes centraux et territoriaux. Au niveau central, Elle est gérée par trois principales entités:

- Le Comité stratégique interministériel, présidé par le Chef du gouvernement, et composé des membres du gouvernement et responsables d'établissements et organismes publics concernés. Il est chargé d'arrêter le cadre stratégique de l'INDH et d'assurer la coordination horizontale entre les différents départements ministériels.
- Le Comité de Pilotage, présidé par le ministère de l'intérieur, et chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre globale de l'INDH.
- Un Comité de coordination nationale qui est dirigé par le coordinateur national de l'INDH.

Au niveau territorial on retrouve trois comités (le Comité régional de développement humain (CRDH), le Comité provincial de développement humain (CPDH) et le Comité local de développement humain (CLDH)) et des instances d'appui. Le niveau territorial étant responsable de la mise en œuvre de l'INDH. Il assure, également, le suivi-évaluation de la mise en œuvre des actions au niveau de la région.

Ainsi, des processus de décision collectifs et participatifs s'établissent. Une sorte de gouvernance élargie qui introduit un renouveau au niveau de la gestion de la chose publique en permettant à tous les acteurs concernés de s'impliquer fortement dans le processus de prise de décision.

Par ailleurs et dans un souci permanent de transparence, l'INDH a mis en place un système participatif de suivi et d'évaluation des projets, impliquant la population bénéficiaire, afin de vérifier la conformité des résultats atteints avec les objectifs identifiés au départ et de mesurer l'impact des projets réalisés sur les populations bénéficiaires.

Une évaluation externe des projets est également réalisée à travers les audits institutionnels menés par l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et l'Inspection générale des finances (IGF) et ceux menés par les partenaires financiers de l'INDH, et ce dans une logique d'optimisation d'impact et de pérennité des projets.

Aussi, dans une logique de transparence, les rapports des audits annuels sont publiés sur le site web INDH.

3.3 UN PROCESSUS PARTICIPATIF ET INCLUSIF

La vision institutionnaliste de l'innovation sociale accorde de l'importance au contexte institutionnel et local dans lequel se développe l'innovation sociale (Dacin et al., 2010, Hillier et al., 2004).

Suivant cette approche, l'INDH constitue une innovation dans la mesure où elle est l'œuvre d'un ensemble d'acteurs qui interagissent pour son succès. En effet, elle permet l'implication effective des différents acteurs (autorités locales, services extérieurs, société civile, bénéficiaires et partenaires), pour assurer une meilleure appropriation et une pérennité des projets et des interventions.

⁵ Conseil économique social et environnemental : Structure consultative auprès du gouvernement marocain.

Dans ce cadre, les acteurs associatifs et autorités locales s'engagent aux côtés des représentants du pouvoir central dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales.

Par ailleurs, l'INDH s'inscrit dans un système d'innovation localisé, au sens d'organisation de négociations entre les groupes sociaux, d'une même commune ou d'un même quartier, exprimant leurs besoins en matière de services sociaux pour établir les priorités à inscrire dans leur initiative locale de développement humain. Ceci permet de développer un partenariat local pour lutter contre la pauvreté et de renfoncer les capacités et compétences des acteurs locaux.

3.4 INDH : REALISATIONS ET LIMITES

Depuis le lancement de l'INDH en 2005, plus de 22.900 projets ont été réalisés au profit de 5,2 millions de bénéficiaires, pour un montant de 14,6 milliards de DH (CESE, 2013, p. 32).

Durant sa première phase 2005-2010, l'INDH a permis la concrétisation de plus de 22.000 projets au profit de près de 5,2 millions de bénéficiaires pour un investissement global de 14,1 milliards de DH, et ce dans des divers domaines tels que l'accès aux infrastructures de base, de l'amélioration des conditions et du cadre de vie, et de l'aide à la création d'activités génératrices de revenu, etc.

La deuxième phase de l'INDH (2011-2015), a mobilisé une enveloppe financière de 17 milliards de DH, dont 5 alloués au financement du nouveau programme de mise à niveau territoriale, qui vient s'ajouter aux quatre programmes lancés dans le cadre de la première phase de l'INDH. Cette deuxième phase a été marquée par un élargissement du ciblage pour couvrir 702 communes rurales et 532 quartiers urbains.

La troisième phase de l'INDH (2016-2020) sera orientée vers l'encouragement des activités génératrices de revenus dans l'objectif d'encourager la création d'emploi.

Les acquis de l'INDH ont été salués par plusieurs instances internationales. Dans ce cadre, la Banque mondiale, dans son rapport de 2015 intitulé « the State of Social Safety Nets », a salué les progrès réalisés par le Maroc dans le cadre de l'INDH. Le Maroc a été classé en troisième position parmi 136 pays à faible et moyen revenu, qui ont adopté les meilleures initiatives d'action d'intérêt général au niveau mondial en vue d'améliorer la situation des classes défavorisées.

L'INDH était également considérée par la même institution comme modèle d'inspiration pour les autres pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du nord.

L'INDH a fait l'objet de diverses évaluations lors de la première phase de la part d'organismes différents, notamment ceux de l'Observatoire nationale du développement humain⁶(ONDH), du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de la Coordination nationale de l'INDH, du HCP, de la Banque mondiale, de l'Union européenne. Les rapports d'évaluation de ces différentes institutions ont proposé des recommandations susceptibles d'améliorer les résultats des programmes dont certaines d'entre elles ont été prises en compte dans la phase II et III de l'INDH.

Par ailleurs, ces évaluations ont soulevé des dysfonctionnements qui limitent l'efficacité de son action.

La gouvernance du programme et le manque de convergence entre l'INDH et les autres programmes de développement ont été cités comme les principaux dysfonctionnements par l'ONDH et le CESE.

Le rapport du CESE (2013, p. 31) souligne que l'INDH apparait comme un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, évoluant en dehors des autres politiques sociales sectorielles. D'où le risque à ce que cette initiative constitue un simple programme de réalisation de projets non intégrés dans les politiques sectorielles.

Quant à la gouvernance, des critiques récurrentes reviennent sur la faible implication effective du Comité de pilotage et du Comité stratégique dans la gestion de l'INDH.

Des limites ont été également relevées par la Banque Mondiale (2012, p. 11) en matière du suivi-évaluation des différents programmes de l'INDH, dont on cite :

- absence d'informations sur l'impact des projets ;

⁶ Structure marocaine qui a pour mission d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre.

- absence de mécanismes permettant aux bénéficiaires de donner leur avis sur la réalisation des projets, leur utilisation et leur satisfaction ;
- absence de suivi des projets après achèvement.

L'INDH a révélé également des difficultés en matière de ciblage des populations vulnérables. Au niveau de la première phase de l'initiative, le programme de la lutte contre la précarité ciblait des catégories de personnes qui représentaient des populations hétérogènes (des jeunes sans abri, des malades mentaux sans abri, des personnes handicapées, des personnes âgées démunies...). Or ce ciblage « catégoriel » présentait des limites dans la mesure où les personnes visées nécessitaient un traitement différencié en termes de prise en charge.

Ainsi, pour une identification des besoins des personnes, des degrés de vulnérabilité et pour une meilleure efficacité des projets de lutte contre l'exclusion, une analyse plus poussée des différentes catégories de populations est nécessaire.

Le processus participatif a montré également ses limites. Le rapport du CESE (2013, p. 28) considère que la participation est difficile à apprécier objectivement en l'absence d'évaluation globale disponible, mais également en raison des multiples aspects qu'elle revêt.

Par ailleurs, l'absence de pérennité pour certains projets, le manque d'appropriation de la démarche de l'INDH par les services extérieurs de l'état et la faible qualification des ressources humaines figurent également parmi les limites de cette initiative.

4 CONCLUSION

Face à la mondialisation et à l'ouverture à la concurrence internationale, le renouvellement des politiques sociales se pose avec acuité, surtout dans des conditions de contraintes budgétaires et d'accentuation de risques sociaux.

Dans un tel contexte, les exigences de compétitivité exercent une pression sur l'Etat qui se trouve incapable d'assurer un équilibre entre l'économie et le social. C'est ainsi que l'Etat est obligé de revoir ses modes d'intervention afin d'apporter des solutions aux problèmes sociaux.

Pour ce qui est des pays en voie de développement, et en particulier dans des sociétés où la croissance est faible et où les risques sociaux sont considérables, l'action publique garde tout son intérêt. Néanmoins, elle doit redéfinir son intervention et sa relation avec la société, en l'occurrence en matière de fourniture des services sociaux.

Aussi, ce processus de régulation sociale doit tenir compte des spécificités nationales et de l'évolution du contexte international et s'imprégner d'une dynamique d'innovation sociale pour reconstruire la cohésion sociale et promouvoir l'équité sociale.

C'est dans cette perspective que le Maroc a mis en place l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Une approche ascendante qui opte pour un traitement différencié de l'exclusion et de la précarité, de par ses fondements et objectifs, qui ont introduit de l'innovation en favorisant l'implication effective de différents acteurs (autorités locales, services extérieurs, société civile, bénéficiaires et partenaires), et ont contribué à enclencher une transformation sociale, dont les résultats ont été nettement appréciés par les populations.

Cependant, afin de favoriser le passage de l'expérimentation à la généralisation, et mieux encore, pour que l'initiative puisse faire face à la prolifération des risques sociaux, il faut doter l'INDH d'un environnement institutionnel favorable qui offre des conditions permettant de diffuser et pérenniser cette approche. Un tel environnement renforcera la capacité des acteurs de l'INDH à lever les nombreuses difficultés observées dans la mise en œuvre de ses programmes.

Il ne faut pas également faire assumer par cette initiative la responsabilité de relever tous les défis sociaux. L'INDH ne peut remplacer l'action sectorielle. Une réelle convergence des actions de l'INDH avec les autres programmes sociaux et sectoriels est nécessaire.

Par ailleurs, l'INDH ne doit pas être réduite à une action contingente, à une simple démarche passagère visant à soulager les maux sociaux. Bien au contraire, il faut la positionner au cœur des politiques publiques, en lui permettant de faire preuve de créativité permanente dans la mise en œuvre de ses programmes.

REFERENCES

- [1] Banque mondiale. (2012). Rapport d'achèvement et de résultats, (traduction non officielle du texte anglais qui seul fait foi), 11.
- [2] Bouchard, C. (1997). L'innovation sociale existe-t-elle ? *Interface*, 18 (6), 41-42.
- [3] Bouchard, M. (2006). De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive : l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec, *Public and Cooperative Economics*, 77 (2) 139-166.
- [4] Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell.
- [5] Castel, R. (2009). La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu, Seuil, la couleur des idées.
- [6] Conseil économique, sociale et environnemental (CESE). (2013). INDH : Analyse et recommandations, 28, 31-32, 19-20.
- [7] De Muro Pasquale et al. (2007). Organisations de la société civile, innovation, sociale et gouvernance de la lutte contre la pauvreté dans le tiers-monde, *Mondes en développement*, 139, 25-42.
- [8] DACIN, P., DACIN, M., MATEAR, M. (2010). Social Entrepreneurship: Why we don't need a new theory and how we move forward from here, *The Academy of Management Perspectives*, 24 (3), 37-57.
- [9] Discours du Roi Mohamed VI à l'occasion du Forum de développement humain, tenu les 1 et 2 novembre 2010 à Agadir.
- [10] Discours du Roi Mohamed VI prononcé à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple, 2005.
- [11] Ewald, F. (1986). *L'Etat providence*, Grasset.
- [12] Guerraoui D. (2006). Cinquante ans de politique sociale au Maroc. Enseignements pour l'avenir. Rapport 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025.
- [13] Haut-commissariat au Plan. (2008, décembre). Evolution des niveaux de vie, des inégalités et de la pauvreté au Maroc, 1.
- [14] Hibou, B. (1999, mars). La décharge, nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, 73, 7-15.
- [15] Hillier, J., Moularet, F., Nussbaumer, J. (2004). Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial, *Géographie, Economie et Sociétés*, 2 (6), 129-152.
- [16] Initiative nationale pour le développement humain. INDH (2011). Rapport d'activités (2015-2016), 31.
- [17] IMF. (2013, may). MOROCCO: Selected issues. Country Report, 13/110, 12.
- [18] Merrien F.-X. (2001). Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale: le cas des pensions. *Revue internationale des sciences sociales*, (4), 170.
- [19] Merrien, F.-X., Parchet R., Kernén A. (2005). L'État social. Une perspective internationale, Armand Colin, coll. « U », mars.
- [20] Midgley, J. (1993, March). Social Security and Third World Poverty: The Challenge to Policymakers. *Review of Policy Research*, (12), Issue 1-2, 133-143.
- [21] OCDE. (2002). *Social Innovation and the new economy*, Paris, OCDE.
- [22] Pérez Paltodano A. (2009). Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud. In *Alternatives Sud*, 16 (2).
- [23] Richez-Battesti N. (2008). Innovations sociales et dynamiques territoriales : une approche par la proximité, in H. Zaoual (dir.), *Développement durable des territoires*, Paris, l'harmattan, collection « Marchés et Organisations », 61-88.
- [24] Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- [25] Stiglitz, J. (2002). *La grande désillusion*, Fayard.
- [26] World Bank Group. (2015). *The State of Social Safety Nets*.