

# De la convergence de l'action publique dans les projets de développement humain

par *Aziz IRAKI*<sup>1</sup>, *Abdelhak KAMAL*<sup>2</sup>  
et *Mohamed TAMIM*<sup>3</sup>

1. Professeur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme à Rabat
2. Professeur Habilité en Économie, Faculté d'Économie et de Gestion,  
Université Hassan 1<sup>er</sup>  
Chercheur associé, Economia, HEM Research Center
3. Professeur de l'enseignement supérieur à l'Institut National  
d'Aménagement et d'Urbanisme à Rabat

## Résumé

Cette contribution a pour objectif d'identifier et d'analyser et les dysfonctionnements de la convergence de l'action publique au niveau local au Maroc, particulièrement des programmes et projets « PPA » couvrant différents secteurs du développement humain (santé, éducation, jeunesse et sport, eau potable, assainissement, routes...), et des mécanismes explicatifs à travers des études de cas, mettant les différents acteurs en situation. Elle s'appuie sur 358 PPA sélectionnés sur un échantillon de 30 communes regroupant différents contextes géographiques et politiques (rural dans sa variété, ville moyenne, métropoles, petits centres et périurbain). Nous considérons dans cette étude cinq dimensions de la convergence (institutionnelle, financière, d'objectifs et de référentiel, dans le processus et territoriale). Les résultats montrent que la convergence se pose différemment en fonction de la dimension considérée et selon qu'il s'agit de projets sectoriels menés avec le département en question et d'autres acteurs dans un cadre partenarial ou de programmes intégrés impliquant plusieurs secteurs. Dans ce dernier cas de figure, le rôle d'un fort leadership s'avère essentiel.

## Introduction

La réforme de l'organisation territoriale du Maroc recouvre deux évolutions majeures. D'une part, les processus de déconcentration et de décentralisation qu'elle induit préfigurent une montée en puissance des acteurs territoriaux (services déconcentrés et élus) dont la place et le rôle sont confortés dans les processus d'action publique (relations de partenariat et de coopération entre les acteurs ; nécessité d'une gestion plus concertée des territoires...). D'autre part, l'efficacité de l'action publique dans de nombreux domaines dépend de plus en plus de la faculté à en maîtriser la dimension transversale et intersectorielle.

La convergence des interventions sur les territoires est le produit de l'action combinée d'un système d'acteurs (État et les services extérieurs, les élus et la société civile...) agissant dans des lieux institutionnels d'interaction. Cette nouvelle configuration d'acteurs suggère-t-elle dans son sillage de nouvelles manières d'appréhender les politiques publiques sur les territoires qui signent la fin des approches verticales, uniformes, cloisonnées et descendantes ?

D'un point de vue stratégique, et au regard de la problématique générale de la convergence, la réforme territoriale combinée aux nouvelles dispositions en matière de bonne gouvernance vient d'une certaine manière couronner et systématiser un certain nombre de démarches expérimentées et mises en œuvre au niveau territorial, notamment l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH).

La question de la convergence de l'action publique au Maroc et ses dysfonctionnements ne sont plus à démontrer. Outre les grandes raisons invoquées par les chercheurs – faiblesse de la déconcentration, déconcentration à géométrie variable (Bouabid et Jaidi)<sup>1</sup>, décentralisation sans grands moyens financiers et humains –, peu de travaux viennent étayer les mécanismes explicatifs à travers des études de cas, mettant les différents acteurs en situation. C'est ce que nous proposons de faire dans cet article en nous appuyant sur une étude<sup>2</sup> menée

1. L'évaluation de l'action publique : pistes pour un débat. 2004 Fondation Abderrahim Bouabid.

2. ONDH, Observatoire national du développement humain (2020). *Évaluation de la gouvernance locale et de la convergence territoriale des actions de développement humain*. Rapport. Rabat.

par les auteurs du présent article pour le compte de l'Observatoire national du développement humain (ONDH) qui a porté sur un échantillon de 30 communes regroupant différents milieux et zones géographiques (rural dans sa variété, ville moyenne, métropoles, petits centres et périurbain) ainsi que des contextes institutionnels et politiques propres où la mise en œuvre des Programmes, Projets et Actions (PPA) s'est déroulée, soit 358 PPA de développement humain couvrant différents secteurs du développement humain (santé, éducation, jeunesse et sport, eau potable, assainissement, routes...)<sup>3</sup>. L'objectif est également d'opérer une appréciation des interactions entre les différents protagonistes de la convergence.

---

3. Compte tenu de la problématique de l'étude, seuls les PPA faisant intervenir plusieurs acteurs menés en partenariat ont été retenus. Les PPA relevant de l'action d'un département dans ses missions propres et son quotidien ont été écartés.

# I. Cadre conceptuel : les dimensions de la convergence

Parler de la convergence de l'action publique dans un territoire donné nécessite de préciser les différentes dimensions que recouvre cette notion.

Nous retenons cinq dimensions de la convergence : 1. institutionnelle, 2. financière, 3. d'objectifs et de référentiel, 4. dans le processus et 5. territoriale.

1. La convergence institutionnelle touche à l'ensemble des dispositifs institutionnels et procédures mis en place en amont pour faire converger les acteurs vers une action commune. Elle est assurée par la mise en place de conventions, organes de gouvernance et procédures censées assurer la convergence. Elle fixe la place et le rôle de chaque acteur dans l'action de développement...

2. La convergence financière demande l'analyse de la composante « contribution financière » de chaque acteur et la programmation qui la sous-tend et nécessite d'observer l'effet levier qui peut être joué par un acteur donné.

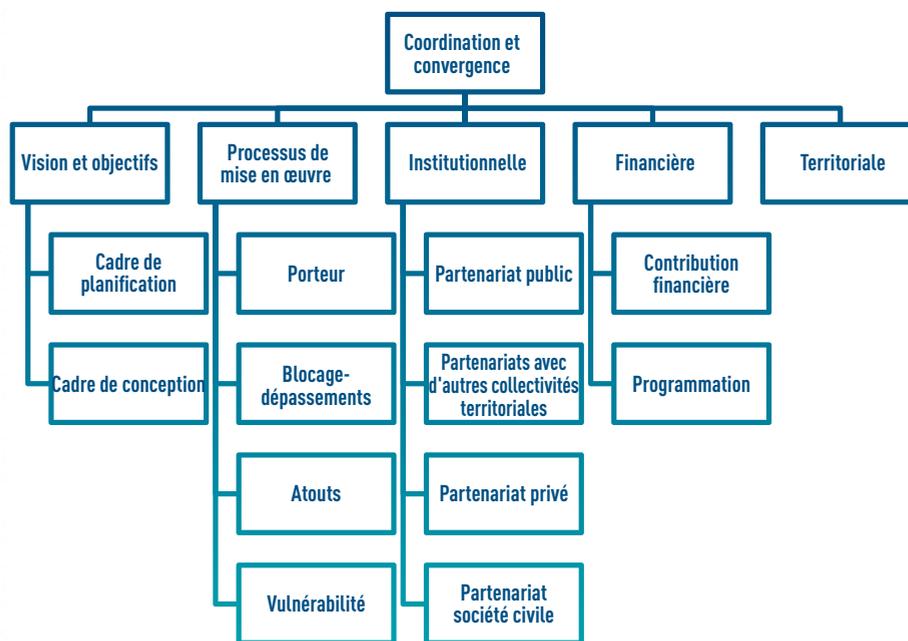
3. La convergence d'objectifs et de référentiel suppose une vision partagée du développement local et un impact sur les orientations sectorielles. Cet aspect peut être observé à travers la planification territoriale, mais aussi autour des PPA majeurs (qui s'imposent à tous les acteurs) de développement humain au niveau local.

4. La convergence de processus (ou dans le processus de mise en œuvre) : il s'agit d'analyser la convergence en acte. Qui fait quoi et comment dans des actions décidées en amont lors des conventions fixant les missions et contributions financières de chaque acteur, les procédures et les instances de prise de décision. Dans les faits, nous avons à mesurer le degré d'implication de chaque acteur et d'en donner les éléments explicatifs. Pour cela, nous avons toujours pour hypothèse que, au-delà des contraintes majeures (apurement foncier de terrains à statut foncier particulier, multiplication inconsidérée des surcouts financiers, interventions d'acteurs nationaux majeurs...), et dans le cadre d'un

même environnement institutionnel (niveau de déconcentration et de décentralisation), certains acteurs locaux (autorité, élus, membres associatifs) arrivent à mobiliser les autres acteurs autour d'une action collective et à pallier aux problèmes et blocages qui s'y opposent. Ils ont du leadership. Nous accordons donc à cette dimension liée au contexte local une grande importance pour assurer la convergence nécessaire dans le processus.

5. Enfin, la convergence territoriale demande à voir en quoi et comment un projet inscrit sur plusieurs territoires (administratifs) arrive à faire converger les acteurs desdits territoires.

### Les dimensions de la convergence des intervenants sur les territoires



Source : auteurs

Dans cette étude, la convergence institutionnelle et financière a été recherchée dès le départ. L'ensemble des PPA documentés devait faire l'objet de conventions préalables et concerner au moins deux acteurs institutionnels. C'est donc à travers la convergence dans la vision, et encore plus dans le processus, que nous mesurons cet aspect central de la gouvernance.

## II. Les principales raisons des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des Programmes, Projets et Actions (PPA)

Suivant les secteurs, les retards dans la mise en service concernent en premier lieu les PPA touchant à l'eau potable (48 %), suivis de ceux de l'inclusion économique (29 %), de l'Éducation et du développement social (27 %).

Les principales raisons avancées dans le retard de l'exécution des PPA concernent la non-disponibilité du foncier au moment opportun (44 % des cas), suivi des problèmes de management dus à l'élaboration des CPS (Cahier des prescriptions spéciales) ou à la non-prise en compte de la faisabilité sociale.

Par secteur, les raisons foncières liées à la non-disponibilité du foncier sont avancées dans 53 % des PPA de l'Éducation, 50 % de ceux de l'Approvisionnement en eau potable (AEP) et l'Électrification, 46 % de ceux des Infrastructures et 44 % de ceux de la Santé. Les raisons liées au management concernent surtout les PPA relevant du domaine du développement social (38 %). Les raisons liées à la mésentente dans le partenariat touchent aussi ce secteur (38 %), suivi des projets visant l'inclusion économique (29 %).

Ces résultats montrent l'importance de la question du foncier qui perturbe, en fait, le processus de mise en œuvre et souligne l'importance des acteurs susceptibles de lever la contrainte foncière. Localement, les walis et gouverneurs arrivent à mobiliser les terrains de statut domanial ou à faire pression sur des propriétaires privés ; mais ils sont loin de pouvoir dénouer l'ensemble des problèmes liés à la question foncière. Les départements ministériels concernés [Éducation, Santé, ONEE (Office national de l'électricité et de l'eau potable), Jeunesse et Sports], doivent faire face à un renchérissement du foncier dans le périurbain, notamment des grandes villes et dans certaines zones rurales, sans avoir les moyens financiers adéquats pour y faire face.

Outre ce facteur déterminant dans la mise en œuvre de PPA de développement humain, la convergence, dans ses différentes dimensions, à travers les cas de PPA étudiés, montre quelques faits majeurs :

La convergence dans le processus de mise en œuvre des PPA exige souvent l'appui sur un référentiel commun et de vision future des territoires concernés. Or, ces derniers se posent de façon très différenciée suivant les contextes sociopolitiques et économiques. Dans les milieux ruraux et périurbains, les problèmes et défis touchant aux infrastructures de base, à l'éducation et à la santé sont tellement partagés par l'ensemble des acteurs locaux que, malgré tous les reproches que nous pouvons faire sur la manière de faire (diagnostics participatifs, focus groups, ateliers, porte-à-porte), les demandes sociales pressantes arrivent à remonter en surface. À ce titre, l'expérience des Plans communaux de développement (PCD) a pu faire émerger une banque de projets. Cette dernière ne pouvait qu'être partagée entre les différents programmes de l'INDH et les nouveaux Plans d'action communale (PAC).

Plus que cela, les présidents de communes les plus dynamiques ont pu, en s'inscrivant dans la réponse à ces besoins essentiels de la population, acquérir l'adhésion de la population et des acteurs institutionnels. C'est le cas des présidents de Nihit, d'Aoulouz (Province de Taroudant), d'Asni (Province d'Al Haouz), de Dar Bouazza (Province de Nouaceur), à travers le transport scolaire dans une zone à habitat dispersé, l'AEP, la Santé dans une zone manquant cruellement de structures hospitalière, l'école communautaire...

La mobilisation de l'ensemble des acteurs vient de ce bien commun qui ne permet pas à chacun des acteurs locaux de se détourner de l'action et d'utiliser le « ticket gratuit »<sup>4</sup>.

Dans la mise en œuvre, l'exigence de cette mobilisation collective des partenaires d'une convention ne suffit pas ; elle se doit d'être corrélée à un minimum de leadership permettant de dénouer les situations de blocage, et de palier aux manquements de l'un des partenaires, de corriger les erreurs de conceptions ou d'estimation financières, etc.

4. Mancur Olson soutient le fait que la participation à l'action collective n'est pas « naturelle » dans le comportement de l'individu. Celui-ci, au contraire, préférerait bénéficier de l'action collective sans avoir à y participer. Ce qu'il qualifie alors de « ticket gratuit ». (Mancur, 1978, p. 81 à 84).

Au-delà des projets et actions présentant un caractère d'urgence pour les acteurs locaux (eau potable, électrification, enclavement, éducation, santé en milieu rural ; assainissement liquide pour les petites villes ; infrastructures de base des quartiers insalubres et transport pour les zones périphériques des grandes villes), les autres projets touchant au développement humain (équipements sportifs, culturels, socio-éducatifs, activités génératrices de revenus) demandent à faire des choix de la part des acteurs politiques. Ces choix doivent se retrouver dans la planification communale, articulée à celle faite aux niveaux territoriaux supérieurs (provincial, régional et national).

Or, ces projets et actions ne présentant pas ce caractère d'urgence mobilisatrice demandent alors à leur initiateur des compétences dans l'intermédiation, la coordination, la mobilisation des acteurs, des capacités pour constituer un véritable leadership local. Malheureusement, comme nous avons pu le documenter à travers nos cas, seuls quelques présidents de communes et associations ont ces capacités. Les gouverneurs et walis ayant davantage de ressources politiques pour le faire.

En termes de convergence, les PPA se présentent sous deux formes :

- **Des projets sectoriels** : menés avec le département concerné et d'autres acteurs (commune, INDH, association et autre). Ils concernent alors aussi bien la Santé, l'Éducation, la Jeunesse et les Sports, l'Entraide nationale, l'ONEE, les routes et l'Équipement, l'assainissement et le Programme national de l'assainissement et, dans une moindre mesure, les activités génératrices de revenus avec les départements de l'agriculture, le commerce et l'industrie, l'artisanat...
- **Des programmes intégrés** : touchant des projets et actions relevant de plusieurs secteurs à la fois à l'image du Programme de réduction des disparités territoriales et sociales (PRDST) en milieu rural, de l'INDH, du Programme de mise à niveau des villes (Habitat et DGCL)<sup>5</sup>, des Programmes locaux lancés dans le cadre de la Politique de la ville (MATNUHPV), et des grands projets de mise à niveau des grandes villes (Casablanca, Rabat, Salé, Tanger, Marrakech...) lancés par le Roi et coordonnés par les walis.

5. La DGCL est l'administration chargée des collectivités territoriales au sein du ministère de l'Intérieur au Maroc.

À l'évidence, la convergence se pose alors différemment et prend des contours plus complexes dans le cas des projets intégrés.

## Pour les projets et actions sectoriels

La gouvernance institutionnelle et financière est le plus souvent encadrée dans un procédurier dans lequel les acteurs doivent s'inscrire au préalable. Ainsi en est-il pour les projets avec appel à projet et conditionnalités d'un programme national sectoriel tels les programmes de l'ONEE (PAGER, PERG), du PNRR II<sup>6</sup>, celui du PNA et celui des terrains de proximité de la Jeunesse et des Sports. Ces programmes et leurs procédures ont un effet levier sur les acteurs. L'établissement de conventions, dont les contenus sont reproduits tel quel d'un projet à l'autre, est un préalable de l'action. Dans ces cas, le porteur du projet doit juste suivre les procédures en ayant sa propre logique d'action, et il en est de même pour les autres acteurs impliqués par la procédure. Nous sommes face à une somme d'acteurs mis côte à côte ; c'est lors de la mise en œuvre du projet que chacun va se dévoiler. Le leadership devient, alors, essentiel pour mener à bien l'action projetée.

Sur l'ensemble des cas rencontrés, ces opérateurs techniques n'ont pas cette capacité. Leur personnel local est réduit et n'a pas les compétences sociales requises. Ils font tout au plus appel à des bureaux d'études pour assurer des accompagnements comme dans certains cas d'AEP. La fonction de coordination et le leadership par rapport au projet sont laissés, le plus souvent, à l'autorité locale (pacha ou gouverneur et ses équipes locales). Encore une fois, l'urgence mobilisatrice joue, ici, lorsqu'il n'y a pas de problèmes majeurs avec les populations.

La question de la convergence institutionnelle et financière dans sa mise en œuvre comme facteur de blocage des PPA se pose moins lorsqu'il s'agit des PPA totalement encadrés par le département concerné, comme c'est le cas de

6. PAGER : Projet d'alimentation en eau potable rurale  
 PERG : Programme d'électrification rurale globale  
 PNRR : Programme national des routes rurales  
 PNA : Programme national d'assainissement liquide

l'équipement d'un centre de santé ou d'un centre diagnostic avec le département de la Santé ; d'un centre de formation et d'éducation avec l'Entraide nationale ; ou de la construction de terrains de sport dans des collèges avec le Département de l'éducation nationale. Les deux partenaires arrivent à lancer les appels d'offre, à les accompagner et à suivre les chantiers avec un respect de la quote-part de financement de chacun. La question du leadership ne semble pas se poser. C'est surtout le cas de la Santé, car le Département assure la gestion de l'équipement avec son personnel. Les problèmes se posent lorsque l'INDH réalise l'équipement avant le consentement du département concerné et veut impliquer ce dernier après construction (cas à Maaza, à Salé) où l'INDH a édifié un bâtiment en guise de centre de santé. Autant dire alors que l'accord de partenariat est essentiel au départ des PPA à mener avec ce Département.

Toujours dans les projets sectoriels, ces derniers se présentent parfois avec une certaine complexité, due à la multiplicité des acteurs qu'ils peuvent faire intervenir et à la nécessaire maîtrise de leur intervention dans le temps. C'est le cas des Plateformes de commerce de proximité (PCP de Bernoussi), des centres d'hémodialyse, des écoles communautaires associées au transport scolaire (Nihit, Asni), des complexes sportifs (Salé). Tous ces cas ont pour dénominateurs communs des associations sur lesquelles repose le leadership. Très professionnelles, ces associations arrivent à l'assurer (cas de Bernoussi pour les PCP ou des écoles communautaires, mais aussi de l'équipement et de la gestion d'une salle couverte à Salé). Autrement, les échecs sont patents (complexe sportif de Salé, centre d'hémodialyse de Bernoussi, la maison du safran à Taliouine...). Il faut se demander jusqu'où le leadership laissé à une association doit rester encadré (en termes de régulation) par les départements concernés.

Par ailleurs, dans les projets et actions sectoriels, les communes sont de plus en plus sollicitées non seulement pour se procurer un foncier gratuitement, pour réduire les risques liés aux résistances des populations, et pour permettre le branchement aux réseaux et les démarches administratives, mais également pour assurer l'aménagement et/ou le fonctionnement de l'équipement ou une part de financement. De même que l'associatif est de plus en plus sollicité pour assurer le fonctionnement des équipements réalisés, car les départements ministériels pèchent par leur manque de personnel et la rigidité de leur cadre financier (appel d'offre, CPS). Ces deux caractéristiques, ajoutées à celle des compétences

techniques mobilisées à travers le département concerné, marquent fortement les PPA sectoriels. Enfin, dernier élément, les projets sectoriels sont de plus en plus contenus dans des programmes dits intégrés. Le département concerné en assure les aspects techniques alors que le financement ne relève plus de leur seul département et implique aussi des collectivités territoriales de différents niveaux (PRDST, INDH phase 3<sup>7</sup>). Ainsi, les projets liés à l'eau potable, l'électrification rurale ou le désenclavement qui étaient liés aux programmes nationaux (PAGER, PERG, PNRR) se retrouvent maintenant dans le PRDST qui se décline avec un chapeau régional. De la même manière, des projets sont financés par la Région et la province dans le cadre des divers programmes intégrés cités. Cela, pour nuancer et bien voir les ponts existants entre les deux types qui se rejoignent de plus en plus.

## Pour les programmes dits intégrés

Les programmes intégrés relèvent de plusieurs types de gestion et porteur qui diffèrent aussi suivant les espaces concernés : urbain, rural et périurbain.

Dans l'urbain : les projets de mise à niveau avec le sceau royal menés en silo, mais avec forte implication du wali, permettent de dégager un leadership fort du wali qui écarte, certes, les élus dans sa conception, mais qui négocie avec les niveaux centraux (pour le financement) et dans la mise en œuvre sur les questions foncières. La question de la convergence institutionnelle et financière ne se pose pas ; elle est contenue dans des conventions signées par les départements centraux. Dans le processus, les projets et actions sont surplombants ; ils émanent des études sectorielles techniques, difficiles à rattacher à un référentiel commun à l'ensemble des acteurs. C'est le wali qui fait le lien et qui intervient pour débloquer les situations de conflit (notamment autour du foncier). C'est à partir de la légitimité que lui procure le Roi (en sa qualité de responsable de chantiers inaugurés par le Roi) que le leadership est assuré.

En outre, d'autres plans de mise à niveau urbaine, notamment de petits centres, ne bénéficiant pas de cette légitimité, et initiés par le Département de

7. Voir <http://www.indh.ma/>

la politique de la Ville, connaissent un problème de leadership autrement plus important. L'initiateur de ce type de programme territorialisé veut faire reposer le programme sur la Commune comme porteur du projet. Or, cette dernière n'a aucune capacité de leadership s'agissant de plusieurs projets déclinés dans le programme par les départements (amener ces derniers à respecter leurs engagements financiers contenus dans les conventions). Le gouverneur se limite à faire le suivi de ces projets, mais ne se pose pas comme leader dans le processus de mise en convergence. Les échecs recensés sont des échecs de mise en convergence.

Des initiatives locales de programmes intégrés ont été aussi recensées dans le périurbain. Elles mettent en action les communes et les promoteurs immobiliers. En écartant les autres départements (santé, éducation, jeunesse et sports, promotion nationale), la convergence dans le processus de mise en œuvre des chantiers et leur suivi ne pose pas de problème. Mais, c'est dans la mise en service de ces équipements que les échecs risquent de se poser. Les départements concernés veulent faire respecter leurs normes. Par ailleurs, la pénurie de personnel dont ils se plaignent leur donne une justification pour n'affecter aucun personnel en dehors de la programmation préétablie sur la base de leurs propres équipements. Les initiatives locales devraient faire de la convergence en amont. Or, leur point fort est justement d'aller vite dans la réalisation des équipements sans avoir à impliquer les départements concernés. Le périurbain, en tant qu'espace convoité par les promoteurs, et vu les valeurs foncières qu'il mobilise, devrait bénéficier de programmes adéquats impliquant, certes, le privé, mais bénéficiant de l'appui des différents départements ministériels. La convergence financière ne se pose pas ici (financement par les promoteurs). Le président de la commune bénéficie souvent dans ces situations d'une richesse fiscale suffisante pour avoir des effets de levier. Des atouts à faire valoir dans des programmes spécifiques.

Enfin, le milieu rural est concerné par de nouveaux programmes intégrés en pleine mutation. L'INDH et le PRDST posent d'une nouvelle manière la question de la convergence dans le processus. En effet, la convergence institutionnelle et financière sont assurées désormais par les niveaux provinciaux, sinon régionaux, à travers des plans provinciaux et/ou régionaux, déclinés ensuite à travers des projets et actions annuels établis avec des conventions fixant les rôles et parts de financement de chaque partie. Dans le processus de mise en œuvre de la convergence, l'action se passe localement sur le territoire communal.

## La convergence territoriale et le nouveau contexte de la régionalisation avancée

L'articulation de la planification communale des PPA de développement humain à celles des niveaux supérieurs donne de plus en plus d'importance au niveau provincial à travers l'INDH [regroupement des projets, place centrale du Comité provincial de développement humain (CPDH)] et certaines compétences propres du Conseil provincial (transport scolaire). De même, nous constatons une place privilégiée accordée à la Région dans le PRDST (s'agissant des routes rurales, de l'AEP, de l'électrification, de la Santé et de l'Éducation).

Pour la troisième phase de l'INDH (2019-2023), les niveaux territoriaux d'élaboration des programmes vont changer. Ainsi, le niveau communal est réduit à faire des diagnostics et à faire remonter les demandes à travers le Comité local développement humain (CLDH), désormais présidé par le chef de Cercle<sup>8</sup>. Ce dernier devient le pivot de l'intercommunalité et de la priorisation des PPA qui seront financés par l'INDH au niveau provincial.

Si le Cercle, interrogé comme niveau de déconcentration et de territorialisation des services des départements touchant au développement humain a encore du mal à s'affirmer, dans la nouvelle phase de l'INDH, il devient important car il est :

- le lieu de remontée et de suivi des données et indicateurs de santé et d'éducation ;
- le centre d'arbitrage (joué par le chef de Cercle en tant que président des nouveaux Comités locaux de développement humain) pour l'identification des actions et projets prioritaires dans les différentes communes composant le Cercle et leur remontée vers la province pour leur intégration dans le programme de développement intégré provincial financé par l'INDH ;
- le lieu d'impulsion des PPA à mutualiser entre les communes du Cercle (transport scolaire, engins pour entretien et ouverture de

8. Dans l'organisation territoriale du Maroc, le Cercle est une unité administrative intermédiaire qui fait le lien entre plusieurs communes rurales ; il s'agit d'une circonscription rurale administrative déconcentrée.

piste, ambulance, maisons de produits du terroir...). Dans ce sens, des expériences de constitution de « pôles de communes » regroupées sur la base de conventions sont en cours, par exemple, dans la province de Taroudant.

Par ailleurs, c'est le CPDH qui devient le lieu de mise en convergence des politiques publiques en matière de développement social et humain à travers l'élaboration des Programmes pluriannuels de développement humain (PPDH) et qui doit assurer leur mise en œuvre. Le niveau régional et son Comité régional de développement humain (CRDH) reste celui de la consolidation, de l'allocation des fonds et de la contractualisation (Contrat-programme de développement humain) avec les différents autres programmes. Par ailleurs, le recours aux ONG ne se fera plus par le système d'appel à projet, mais se basera sur les acteurs associatifs ou fondations d'entreprises d'envergure, déjà répertoriées par les Divisions de l'action sociale (DAS) pour constituer des associations têtes de réseau qui mobiliseront d'autres ONG pour la mise en œuvre des projets dans le cadre des programmes de l'INDH.

Cette nouvelle situation met au cœur du dispositif les niveaux du Cercle, de la Province et de la Région d'un côté, et les associations déjà répertoriées de l'autre, écartant par la même occasion le niveau communal.

Le PRDST, qui touche aux aspects essentiels du développement humain en milieu rural (santé, éducation, route, eau et électricité), fait monter la programmation et le suivi des projets de ces domaines au niveau régional. Certes, les concertations aux niveaux communal, puis provincial se font, mais les lieux de décision se situent dorénavant dans la Région.

## Conclusion

Les PPA documentés dans l'étude dont cet article fait écho montrent, d'abord, que la convergence de l'action publique comporte plusieurs dimensions de la convergence qui ne sont souvent pas mises en exergue et qui sont à prendre en compte. Ensuite, la convergence ne peut « couler de source » ou être le fruit évident d'une simple juxtaposition ou la somme de partenaires qui s'accordent pour réaliser un objectif commun dans un cadre partenarial. En effet, comme dans toute action collective, et quel que soit le domaine ou champ d'action, la gravité du problème à résoudre comme ciment des partenaires est souvent fort présente ; si cela n'est pas le cas, l'action collective en pâtit. Par ailleurs, le leadership émanant du porteur d'un PPA ou d'un autre partenaire autre que le porteur du PPA est crucial dans toute action collective. Le leadership s'entend, particulièrement pour celui qui l'assure, dans la disposition des trois qualités suivantes : des capacités de coordination entre partenaires, des capacités de gestion des situations de crise, et des capacités à dénouer les conflits qui peuvent surgir à un moment ou à un autre du processus de mise en œuvre des PPA.

Le nouveau contexte institutionnel en vigueur au Maroc montre, en premier lieu, que même si les PPA seront de plus en plus pilotés et financés par les acteurs d'autres niveaux territoriaux, la Commune, dans sa capacité d'initier des PPA, mais aussi, et surtout, en tant que territoire d'ancrage et d'exécution des PPA, continuera à conditionner la convergence et la gouvernance des PPA. En second lieu, la province se distingue comme collectivité territoriale et comme premier niveau de la déconcentration et lieu privilégié de la décision pour la plupart des PPA relevant des services de base et de proximité pour la population, notamment rurale, avec le nouveau dispositif de l'INDH (Plans provinciaux pluriannuels de développement humain). À ce titre, c'est davantage l'interpellation de ce niveau comme lieu de convergence institutionnelle des PPA (coordonner et mettre en commun par contrat plusieurs secteurs et collectivités territoriales) et de la convergence territoriale (coordonner et mettre en commun sur les mêmes lieux l'action de plusieurs collectivités territoriales) qui est privilégiée. Dans l'exécution de ces PPA et le processus de convergence, les gouverneurs et leur leadership resteront des acteurs majeurs. Par ailleurs, la Région est interpellée enfin, comme collectivité territoriale et comme nouveau niveau de déconcentration.

Le PRDST lui accorde une place importante dans le milieu rural comme lieu de convergence institutionnelle et territoriale des PPA. L'interpellation devra se faire aussi sur ces deux questions à travers l'analyse des processus de programmation, d'institutionnalisation, puis de mise en œuvre. Là aussi, le rôle du wali semble primordial. Enfin, le Cercle, en tant que niveau territorial pour le département de l'Intérieur, supracommunal et infraprovincial, doit jouer un rôle important dans le nouveau dispositif de l'INDH, notamment pour renforcer et impulser l'intercommunalité. Sa place dépendra de l'adhésion des départements ministériels à lui accorder davantage d'attention, par leur déconcentration ou représentation à ce niveau, notamment dans son chef-lieu, lorsque ce dernier est une petite ville qui polarise un arrière-pays rural ■

---

## Bibliographie

- ONDH, Observatoire national du développement humain (2016). *Étude sur la Gouvernance de l'INDH*. Rapport de synthèse, rapport de la phase 3, version définitive. CREADH.
- ONDH, Observatoire national du développement humain (2020). *Évaluation de la gouvernance locale et de la convergence territoriale des actions de développement humain*. Rapport. Rabat.
- Mancur, Olson (1978). *Logique de l'action collective*. Paris : Presses universitaires de France.

