

Rapport No. 21506-MOR

Royaume du Maroc

Mise à jour de la pauvreté

Volume I: Rapport principal

30 mars 2001

Moyen-Orient et Afrique du Nord
Secteur sociaux (MNSHD)



Document de la Banque mondiale

Unité monétaire et taux de change

Unité monétaire = Dirham Marocain (DH)

Moyenne annuelle des taux d'échange (DH en dollar US)

1996	1997	1998	1999	2000	2001*
8.72	9.52	9.60	9.80	10.63	10.73

* Taux pour 2001 représente la moyenne pour le 1er janvier – 20 avril

EXERCICE FISCAL

1er janvier – 31 décembre

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AMB	Associations Musulmanes de Bienfaisance
BAJ	Barnamaj Aoulaouiyat Ijtimaiya (Programme de priorités sociales)
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CC	Chantiers Collectivités
CET	Centres d'Education et du Travail
CFP	Centres de Formation Professionnelle
CIMR	Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite
CMR	Caisse Marocaine de Retraite
CNOPS	Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COSEF	Commission spéciale chargée de la réforme de l'enseignement
CSE	Centres Socio-éducatifs
CUMO	Coût unitaire de la main-d'œuvre
DLM	Déviations logarithmiques moyennes
EN	Entraide Nationale
FNBT	Farine de blé tendre
IPC	Indice des prix à la consommation
LSMS	Enquête sur la mesure des niveaux de vie
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MES	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres, et de la Recherche Scientifique
MS	Ministère de la Santé
OCP	Office Chérifien des Phosphates
ODEP	Office d'Exploitation des Ports
OFPPT	Office de la formation professionnelle
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONE	Office National de l'Electricité
ONG	Organisation non gouvernementale
PAGER	Projet Eau Potable et Assainissement en Milieu Rural
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB	Produit intérieur brut
PN	Promotion Nationale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité pouvoir d'achat
RCAR	Régime Collectif d'Allocations de Retraite
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure
SMAG	Salaire minimum agricole garanti
SMIG	Salaire minimum industriel garanti
TCER	Taux de change effectif réel
TPPA	Taux de participation à la population active

Vice Président :	Jean-Louis Sarbib
Directeur du Département Maghreb :	Christian Delvoie
Directeur Sectoriel :	Jacques Baudouy
Chargée du projet :	Setareh Razmara

REMERCIEMENTS

Cette étude est le résultat d'un travail d'équipe et est basée sur les conclusions d'une mission qui a eu lieu en février 2000. Elle a été rédigée par Setareh Razmara (Chef d'équipe et auteur principal) et Giovanni Vecchi (Consultant), sous la supervision de Zafiris Tzannatos (Responsable régional PS). Ont également contribué à l'étude Daniel Dulitzky (système de retraite), Karim El Aynaoui (politique agricole et contexte macro-économique), Guillermo Hakim et Sopal Ear (marché du travail) et Furio Rosati (main-d'œuvre infantine et transferts). Dominique van de Walle et Martin Ravallion ont été les principaux conseillers pour l'analyse de la pauvreté. Bahjat Achikbache a supervisé la préparation et l'exécution de l'enquête LSMS 1998/99 et a facilité la collaboration avec la Direction de la statistique. La mise à jour des seuils de pauvreté ainsi que le calcul de l'incidence de la pauvreté ont été réalisés par l'équipe marocaine (M. Doudich, Observatoire des conditions de vie). Les techniciens de la Direction de la statistique (MM. Doudich et Bennani) ont visité le siège de la Banque en octobre 1999 pour préparer un profil préliminaire de la pauvreté avec l'équipe de la Banque (Olivier Dupriez et Stefano Paternostro -- AFTII). Des commentaires et suggestions des plus utiles ont été obtenus de Willem van Eeghen, Paolo Zacchia, Linda Likar, Maryse Pierre-Louis, Nicole Klingen, Regina Bendokat, Eluned Roberts-Schweitzer, Mark Thomas, Jeffrey Waite, Sonia Hammam, Pedro Alba, Douglas Lister. Les collègues-examineurs ont été Peter Lanjouw (DECRG) et Tamar Manuelyan Atinc (EASPR). Mlle Emma Etori a été chargée de l'édition électronique du document. Mmes Hélène Talon et Nicole Wautiez de Blaye ont contribué à la traduction en langue française du rapport. Nous tenons tout particulièrement à remercier les autorités marocaines pour leur appui et leur collaboration active. En particulier, M. Cherkaoui (Directeur à la Direction de la statistique) qui a apporté son appui à la préparation de l'analyse de la pauvreté, M. Abzad (Responsable des Enquêtes des Ménages) et M. Doudich (Observatoire des conditions de vie) et leurs équipes qui ont apporté leur appui et fourni des informations sur les données LSMS.



ROYAUME DU MAROC
MISE A JOUR DE LA PAUVRETE

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE.....	I
CHAPITRE I : LA PAUVRETE AU MAROC : VUE D'ENSEMBLE EXHAUSTIVE.....	1
A. Développements récents en matière de réduction de la pauvreté et de politiques sociales	1
B. La pauvreté et ses nombreuses dimensions.....	2
C. Opportunité, sécurité et autonomisation au Maroc	3
CHAPITRE II : QUE S'EST-IL PASSE SUR LE FRONT DE LA PAUVRETE AU COURS DE LA PERIODE 1990-98 ET QUI SONT LES PAUVRES ?.....	5
A. Changements intervenus au niveau de la pauvreté entre 1990-1998.....	5
B. Inégalité.....	7
C. Qui sont les pauvres en 1998 ?.....	8
D. Impact des transferts sur la pauvreté	13
CHAPITRE III : QUELS SONT LES PRINCIPAUX FACTEURS PERMETTANT D'EXPLIQUER LA RECRUESCENCE OBSERVEE DE LA PAUVRETE ?.....	15
A. Evolution macro-économique des années 90.....	15
B. Contribution de la faible croissance économique à la recrudescence de la pauvreté ?.....	17
C. Le secteur rural se trouve dans une impasse	18
D. Croissance des exportations, emploi et salaires	19
E. Rôle des envois de fonds des travailleurs à l'étranger	23
F. Financement public aux secteurs sociaux	24
G. Implication de politique.....	26
CHAPITRE IV : DANS QUELLE MESURE LES PAUVRES BENEFICIENT-ILS DES DEPENSES PUBLIQUES AUX SECTEURS SOCIAUX ?.....	30
A. Accès aux services sociaux au cours de la période 1990-98	30
B. Education et alphabétisation	31
C. Système des soins de santé	37
D. Système de sécurité sociale	42
E. Mécanismes d'assistance sociale.....	45
Subventions à la consommation alimentaire.....	46
Programme de chantiers de travaux publics (PN).....	49
Programme d'assistance sociale en nature - Entraide Nationale (EN).....	51
ANNEXES	
A. Mesure et analyse de la pauvreté	
B. Main d'œuvre enfantine	
C. Impact des transferts sur la pauvreté	
D. Incidence des dépenses publiques sur l'éducation et la santé	
E. Système de retraite	
F. Programmes d'Assistance sociale	
Annexe statistique	



RESUME ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE

Les indicateurs sociaux au Maroc se sont nettement améliorés au cours de la dernière décennie grâce à une augmentation des dépenses publiques sociales et à l'importance accordée par le Gouvernement au milieu rural (par exemple, électrification rurale, routes rurales, eau potable et projet BAJ). La pauvreté absolue et la vulnérabilité économique ont cependant augmenté. La faible croissance du PIB due principalement à la baisse de la valeur ajoutée agricole, la baisse des créations d'emplois et l'inégalité croissante en milieu rural sont tous des éléments de poids ayant contribué à la recrudescence de la pauvreté. Les dépenses publiques pour les secteurs sociaux, quoique à la hausse au cours des dernières années et davantage orientées aux zones rurales, se sont également avérées insuffisantes pour faire sortir les populations de la pauvreté et réduire les inégalités. Pour réduire la pauvreté d'une manière durable à l'avenir, le Maroc aura besoin à la fois d'une politique de croissance économique au niveau macro-économique et de dépenses efficaces au niveau sectoriel. Le pays devrait également consacrer plus de ressources, dans le cadre d'un meilleur ciblage, aux secteurs sociaux : en dépit des efforts récents, ses niveaux de dépenses publiques aux secteurs sociaux demeurent faibles par rapport aux pays comparables. Cette hausse est possible. Elle peut être dérivée d'une utilisation plus efficace des ressources budgétaires, notamment des recettes anticipées de la privatisation, d'une réaffectation des dépenses publiques et d'une réorientation de l'épargne réalisée grâce à la rationalisation et l'élimination sélective des subventions à la consommation des produits alimentaires afin de renforcer ses filets sociaux.

Sur la base d'une analyse partielle d'une Etude sur la mesure des niveaux de vie (LSMS) réalisée en 1998/99 (les données n'ont pas encore été entièrement traitées), le rapport évalue l'ampleur et la tendance de la pauvreté au cours de la dernière décennie et examine le rôle des principales politiques sociales (notamment l'éducation, la santé, la sécurité sociale et l'assistance sociale). L'objectif est de présenter l'orientation de politiques qui permettront de favoriser la croissance et d'améliorer les conditions de vie des pauvres.

A. Tendances de la pauvreté et des conditions sociales

La récente enquête LSMS réalisée par l'Office de la statistique montre que le nombre de pauvres est passé de 13,1 pour cent de la population en 1990/91 à 19 pour cent en 1998/99 (soit de 3,4 à 5,3 millions d'individus). Le nombre des « économiquement vulnérables », c.-à-d., ceux qui se situent au niveau du seuil de pauvreté ou à 50 pour cent au dessus de ce seuil, est passé quant à lui de 35 à 44 pour cent (soit de 9 à 12 millions d'individus).

La pauvreté demeure un phénomène principalement rural : environ un Marocain sur quatre est pauvre en milieu rural contre un sur dix en milieu urbain. Bien que la population rurale représente 46 pour cent de l'ensemble de la population, 66 pour cent des pauvres vivent en milieu rural. On constate toutefois également une recrudescence de la pauvreté en milieu urbain. La proportion des pauvres en milieu urbain est passée de 27 à 34 pour cent de l'ensemble des pauvres au cours de la période, soit près de quatre fois plus rapidement que la migration des populations rurales/urbaines.

La recrudescence de la pauvreté n'a pas coïncidé avec une détérioration des principaux indicateurs sociaux. A titre d'exemple, l'analphabétisme adulte a diminué (passant de 55 à 48 pour cent) et le taux d'inscription net dans l'enseignement fondamental s'est nettement amélioré, passant de 58 pour cent en 1990 à 70 pour cent en 1998, et en particulier parmi les filles du milieu rural (de 28 pour cent en 1991 à 47 pour cent en 1998). La main-d'œuvre enfantine a également été réduite de 18 à 14 pour cent. Le taux de mortalité brut a par ailleurs diminué (passant de 7,7 à 6,3 pour 1.000) et l'espérance de vie est passée

de 67 à 69 ans. Enfin, l'accès aux services d'infrastructure de base s'est amélioré tant en milieu urbain que rural. Toutefois, en dépit de ces améliorations, les indicateurs sociaux du Maroc continuent à être à la traîne de ceux des pays à niveau de revenu comparable de la région et d'importantes disparités persistent entre les milieux urbain et rural. Le taux d'inscription à l'enseignement primaire est toujours de 20 pour cent inférieur à la moyenne des pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (PRITI) ; les taux de mortalité infantile et maternelle sont élevés et l'accès à l'eau potable et à l'électricité en milieu rural demeure un des plus faibles de la région. Cette situation exige des efforts soutenus et croissants de la part du Gouvernement au cours des années à venir, l'héritage du passé demeurant important.

B. Pourquoi la pauvreté a-t-elle augmenté dans les années 90 ?

La recrudescence de la pauvreté est principalement attribuable au faible niveau de la croissance qui a entraîné une baisse de la consommation par habitant des ménages. La baisse du taux de croissance du PIB dans les années 90 a principalement été le résultat d'une baisse de la croissance agricole qui n'a pu être contrebalancée par la faible croissance du PIB hors agriculture. Dans l'ensemble, la croissance annuelle de l'économie ne s'est située qu'à 1,9 pour cent seulement au cours de la période 1991-98, contre 4,1 pour cent en 1986-91, et la croissance du PIB hors agriculture est passée de 4,2 à 2,8 pour cent par an, du fait principalement de la faible croissance du secteur manufacturier. Compte tenu du taux de croissance démographique de 1,9 pour cent par an, le revenu par habitant a stagné et la consommation privée réelle par habitant, basée sur les comptes nationaux, a baissé de 1,4 pour cent par an, par rapport à une hausse de 1,9 pour cent au cours de la période 1986-91. Les données de l'enquête sur le niveau de vie indiquent également une baisse similaire de la consommation par habitant au cours des années 90 (1,6 pour cent par an). Les sécheresses répétées des années 90 sont en partie responsables de cette faible performance et elles ont intensifié les vulnérabilités parmi la population pauvre.

Le faible niveau de la croissance économique est à l'origine d'une hausse d'environ 84 pour cent de la pauvreté au niveau national dans les années 90, le reste étant à attribuer à une distribution plus inégale des revenus. Bien qu'au niveau national, l'inégalité relative n'ait pratiquement pas changé au cours des années 90 (le coefficient de Gini est demeuré aux environs de 39 pour cent), cette situation semble masquer des schémas différents d'inégalité entre les milieux urbain et rural. Sur la base d'autres mesures de l'inégalité, plus sensibles aux changements qui se produisent à l'extrémité gauche de la répartition des revenus, l'impact de la faible croissance économique et de la détérioration de l'égalité sur la pauvreté a varié d'une région à l'autre. En milieu *urbain*, l'amélioration en matière de redistribution des revenus parmi les pauvres a atténué l'impact négatif sur la pauvreté, attribuable à l'absence de croissance : le décile le plus bas a obtenu 22 pour cent des dépenses totales par habitant en 1998/99 (contre 20,9 pour cent en 1990/91). En milieu *rural* toutefois, l'absence de croissance et la détérioration de l'inégalité ont contribué à intensifier la pauvreté rurale : le décile le plus bas ayant obtenu 25,4 pour cent des dépenses totales par habitant en 1998/99 (contre 26,6 pour cent en 1990/91).

De manière plus spécifique, les changements suivants sont associés à la recrudescence de la pauvreté :

- ***Baisse des exportations manufacturières.*** L'appréciation du taux de change effectif réel et la hausse des coûts unitaires de la main-d'œuvre (3 pour cent contre -7 pour cent en 1986-91) dans le secteur manufacturier dans les années 90 ont entraîné un revirement des gains réalisés au cours de la période 1986-91. La croissance des exportations du secteur manufacturier a fortement baissé (de 20 à 6 pour cent) et les opportunités d'emploi dans le secteur des biens manufacturés exportables – principalement l'habillement et les textiles – ont fortement diminué. Or il s'agissait d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre employant principalement la population peu qualifiée du milieu urbain.

- ***Le ralentissement de la création d'emplois a été à l'origine d'une augmentation du chômage urbain.*** L'urbanisation accrue a été accompagnée d'une baisse de la croissance de la demande de main-d'œuvre (3 pour cent en 1991-98 contre 4,6 pour cent en 1986-91) et d'une augmentation du chômage urbain (de 15 pour cent en 1991 à 22 pour cent en 1999). Le taux de chômage parmi les pauvres urbains a également augmenté, passant de 30 à 32 pour cent dans les années 90, et la proportion de pauvres parmi les chômeurs a augmenté (de 21 pour cent en 1991 à 28 pour cent en 1998). Bien que les ménages pauvres soient d'une taille plus importante, le nombre des membres en chômage a également augmenté au cours de la dernière décennie (de 0,7 à 0,8 pour cent).
- ***La sécheresse, les politiques agricoles et les fluctuations de prix sont tous des éléments ayant contribué à accroître la pauvreté rurale.*** Des conditions climatiques défavorables ont réduit la production agricole de 1,2 pour cent par an dans les années 90.¹ La forte fluctuation du PIB agricole est principalement le résultat des politiques gouvernementales des années 80, qui ont encouragé le développement de la production céréalière sur des terres pluviales, de la diminution des terres productives, et de l'aggravation des impacts de la sécheresse. Etant donné que la majorité des pauvres ruraux vivent de petites activités agricoles et hors agriculture, ils ont été négativement affectés. Par ailleurs, la baisse du revenu rural a été accentuée par l'évolution adverse des prix des céréales et du bétail au cours des années 90.
- ***Baisse des envois de fonds des travailleurs à l'étranger.*** Dans les années 90, les envois de fonds des travailleurs à l'étranger ont diminué (0,9 pour cent par an) et, selon les comptes nationaux, ils sont passés de quelque 11 pour cent de la consommation privée totale en 1991 à 8,4 pour cent en 1998. Bien que les envois de fonds bénéficient davantage aux groupes à revenu intermédiaire du milieu urbain, la baisse enregistrée dans les années 90 peut, dans une certaine mesure, avoir contribué à relever l'incidence de la pauvreté. Sur la base des données de l'enquête LSMS de 1998/99, en moyenne, ils représentaient environ 10 pour cent des dépenses totales par habitant des ménages du milieu urbain et environ 7 pour cent en milieu rural.
- ***La hausse des dépenses publiques consacrées aux subventions à la consommation de produits alimentaires a détourné des ressources publiques qui auraient pu être consacrées aux pauvres.*** En conséquence de la hausse des cours mondiaux des produits alimentaires subventionnés, en particulier le blé au milieu des années 90, le coût budgétaire des subventions alimentaires a augmenté de plus de 20 pour cent (passant de 1,3 pour cent du PIB en 1990 à 1,6 pour cent en 1998). Ceci se compare à 0,2 pour cent du PIB consacré aux chantiers de travaux publics (Promotion Nationale) qui contribuent à la création de quelque 40.000 emplois par an axés sur les chômeurs ruraux, notamment les pauvres. Les subventions sont mal ciblées et ne touchent que 25 pour cent seulement des pauvres.
- ***Les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux ont augmenté au cours des années 90 mais demeurent insuffisantes et inefficaces pour sortir la population de la pauvreté.*** Les indicateurs sociaux et de pauvreté auraient pu enregistrer une détérioration additionnelle sans une augmentation des dépenses publiques aux secteurs sociaux dans les années 90. Les dépenses sociales sont passées de 35 à 43 pour cent des dépenses publiques et de 9,1 à 12,5 pour cent en pourcentage du PIB entre 1991 et 1998.² Pourtant ce niveau plus élevé ne soutient pas la comparaison avec d'autres pays de la région à un niveau similaire de revenu. Deux changements peuvent être mis en lumière : la baisse de la main-d'œuvre infantile et une augmentation des taux d'inscription scolaire, notamment en milieu rural et parmi les filles : en 1998, 66 pour cent des enfants âgés de 7 à 15 ans étaient scolarisés, contre 58 pour cent en 1991 ; parallèlement, le pourcentage d'enfants qui travaillent est passé de 18 à 14 pour cent. La réduction de la main-d'œuvre infantile s'est principalement située au niveau des ménages non pauvres

¹ Les deux années d'enquête cruciales pour la présente analyse, soit 1990/91 et 1998/99, ont eu des conditions climatiques similaires et se sont avérées de bonnes années pour l'agriculture.

² Les dépenses sociales couvrent : l'éducation, la santé, l'infrastructure de base, la sécurité sociale, les programmes d'emploi, la formation professionnelle, les subventions à la consommation alimentaire, la Promotion Nationale, l'Entraide Nationale, les programmes de développement rural et l'alphabétisation.

mais la scolarisation s'est accrue tant au niveau des ménages pauvres que non pauvres. Néanmoins, la rentabilité des programmes sociaux est médiocre (en particulier pour l'éducation) ; la majorité des programmes sont mal ciblés (p. ex., subventions à la consommation alimentaire) ; une large proportion des programmes sociaux (éducation, santé, sécurité sociale, etc.) favorise le milieu urbain et bénéficie davantage aux revenus intermédiaires de tranche supérieure et aux riches ; et il n'y a pas de filet social pour protéger les pauvres (assurance maladie, filet social pour les personnes âgées et handicapées pauvres, et allocations familiales).

C. Qui sont les pauvres, quelles sont leurs sources de revenu et pourquoi sont-ils pauvres ?

Alors que la pauvreté a augmenté, le profil des pauvres est demeuré relativement constant. Tant en milieu rural qu'urbain, les pauvres ne disposent généralement pas d'un capital humain suffisant et vivent dans des ménages de plus grande taille, composés d'un grand nombre d'enfants et de peu de membres qui travaillent. L'incidence de la pauvreté parmi les enfants (moins de 15 ans d'âge) est environ une fois et demie plus élevée que parmi les adultes : environ 44 pour cent des pauvres sont des enfants de moins de 15 ans et environ 25 pour cent des enfants sont pauvres contre 16 pour cent pour les adultes. Près de 64 pour cent des pauvres sont analphabètes (contre 52 pour cent pour les non pauvres), et la majorité des ménages pauvres ont un homme comme chef de famille. La majorité des pauvres vivent dans les régions du Centre et du Nord-Ouest et l'incidence de la pauvreté dans les provinces BAJ (27 pour cent) est plus importante que dans les provinces qui ne font pas partie du BAJ (16 pour cent). Les chefs des ménages urbains pauvres sont principalement occupés dans le secteur des services et de la construction en tant qu'employés privés ou indépendants. Leurs homologues ruraux sont principalement des indépendants et travaillent dans le secteur agricole.

Le chômage parmi les pauvres urbains (31,5 pour cent) est plus élevé que celui à l'échelle du pays (25,7 pour cent) et il a augmenté au cours de la dernière décennie. L'incidence de la pauvreté n'a augmenté que légèrement parmi les personnes âgées (passant de 15 à 17,1 pour cent) mais elle a nettement augmenté pour les invalides et malades (de 13,5 à 22,6 pour cent), et pour les retraités (de 2,5 à 7 pour cent). Ainsi, au cours des années 90, la pauvreté semble avoir touché le plus durement les handicapés ; les retraités qui font partie de la population inactive risquent également de se retrouver en situation de pauvreté et sont relativement mal protégés contre le risque de vulnérabilité économique.

Le principal capital (économique) de revenu des pauvres est leur capacité de travail, en particulier en milieu urbain. En milieu rural, les ménages dérivent leurs revenus de diverses sources (production agricole pour l'autoconsommation, production pour le marché, travail rémunéré, location d'avoirs productifs tels que terres ou biens d'équipement, vente d'artisanat et autres biens manufacturés à petite échelle). Lorsque l'information relative aux diverses sources de revenus et d'avoirs sera disponible, l'écart entre le revenu du travail des pauvres et des non pauvres ainsi qu'entre leurs avoirs, tant en milieu rural qu'urbain, devra être analysé. Au niveau national, les transferts publics et privés ont contribué à réduire l'incidence de la pauvreté de 24 pour cent (19 pour cent au lieu de 24,7 pour cent) et l'indice volumétrique de la pauvreté de 50 pour cent (4,4 pour cent au lieu de 10,8 pour cent). Les transferts privés ont un impact plus important sur l'incidence de la pauvreté que les transferts publics (qui consistent principalement en de retraites officielles), en particulier en milieu rural, tandis que les transferts publics parviennent mieux à améliorer les conditions des très pauvres, notamment en milieu urbain.

Compte tenu de la dynamique d'urbanisation au Maroc, les causes structurelles de la pauvreté urbaine et rurale sont étroitement interconnectées. Les ménages pauvres ruraux engagés dans des activités productives ont généralement accès aux terrains agricoles mais leurs propriétés foncières sont petites, rarement irriguées, et souvent peu productives, en particulier en zone pluviale. Du fait de l'absence de titres fonciers et d'enregistrement, ils ne parviennent pas à obtenir du crédit formel et à investir dans leur propriété. En outre,

les pauvres du milieu urbain doivent également faire face à de multiples privations telles que l'absence d'emplois, et l'accès inadéquat à la terre, au logement et aux services de base.

D. Orientations de politique pour une réduction de la pauvreté

Favoriser une croissance économique durable

La clé de la réduction de la pauvreté sera de revitaliser la croissance économique, l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance étant élevée (2,7 pour cent au cours de la période 1991-98). Il est anticipé que l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté sera plus important en milieu urbain qu'en milieu rural où une baisse de l'inégalité peut également être un facteur crucial de réduction majeure de la pauvreté. Si les politiques macro-économiques des années 90 sont poursuivies, la croissance du PIB se situera aux environs de 3 pour cent par an (soit environ à 1 pour cent de la croissance annuelle de la consommation privée par habitant). Toutefois avec une stratégie de croissance plus agressive et plus exhaustive, et en se basant sur l'hypothèse que la croissance sera d'environ 6,5 pour cent par an (ce qui correspond à une croissance annuelle de la consommation privée par habitant d'environ 2,5 pour cent au cours de la période 2000-2005), la pauvreté se limiterait à environ 3,6 millions d'individus en 2005 (soit environ 12 pour cent de la population). La plupart des pauvres vivant en milieu rural, la croissance pro-rurale et, en particulier, la croissance sectorielle pro-agricole aurait un impact plus important sur la réduction de la pauvreté. Toutefois, compte tenu de la forte variabilité de la production agricole par rapport aux conditions climatiques, en particulier en ce qui concerne la production céréalière, les perspectives pour le secteur agricole sont incertaines. Une croissance durable dérivera plus vraisemblablement du développement du secteur industriel, et notamment des sous-secteurs à forte intensité de main-d'œuvre où il existe des avantages comparatifs spécifiques comme par exemple dans le secteur manufacturier, du tourisme et des pêches. A cet effet, une approche orientée sur les exportations doit être adoptée grâce à l'accélération de la libéralisation des échanges et à une politique plus flexible du taux de change. Outre des politiques fiscales strictes et des politiques monétaires actives, une stratégie de croissance orientée aux exportations exigerait également de simplifier les procédures d'établissement des nouvelles petites et moyennes entreprises et d'élargir l'accès aux terrains et aux crédits pour les PME.³

Améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques aux secteurs sociaux

La reprise de la croissance économique est une condition préalable à l'allègement de la pauvreté mais elle ne sera pas suffisante. Les politiques qui réduisent l'inégalité devraient également jouer un rôle dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité au Maroc. On peut établir une distinction entre les politiques qui contribuent au développement à long terme (notamment les investissements à l'éducation, à la santé, aux infrastructures, à un meilleur aménagement urbain, et les actions visant à faciliter l'autonomisation des pauvres), celles qui permettent d'arriver à de meilleurs résultats en matière d'emploi (notamment parmi les travailleurs les moins qualifiés et les plus pauvres) et sont à l'origine d'une assurance-emploi durable et efficiente (par exemple, les retraites) et celles qui affectent directement les pauvres (notamment l'assistance sociale). Depuis la fin des années 90, l'accent porte davantage sur les programmes sociaux et ruraux visant à réduire les disparités régionales et à améliorer les conditions sociales des pauvres. Les récentes mesures introduites ou en cours de préparation ont trait, entre autres : (i) à l'accélération des programmes d'infrastructure rurale (électricité, eau potable, routes) dans le but d'atteindre 60-70 pour cent de la population rurale en 2004 ; (ii) au dégagement d'un consensus concernant la réforme de l'éducation ; (iii) à la création d'un Fonds social à l'appui du développement communautaire ; (iv) à la restructuration de l'Entraide Nationale ; (v) à l'engagement du Gouvernement vis-à-vis du Plan d'action axé sur les sexes préparé par des ONG et des représentantes féminines ; (vi) aux partenariats entre le Gouvernement et la

³

Voir « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

société civile pour ce qui est des programmes d'éducation et d'alphabétisation ; (vii) aux programmes d'urgence en cas de sécheresse ciblés aux pauvres du milieu rural ; (viii) aux programmes participatifs de développement rural ; et (ix) à l'extension de la couverture de l'assurance maladie aux pauvres. En outre, depuis le milieu des années 90, la participation des ONG aux programmes sociaux est devenue de plus en plus active ; elles offrent de nouvelles avenues pour des partenariats public/privé et de nouvelles approches pour réduire la pauvreté. Ces programmes aideront sans nul doute les pauvres et les vulnérables, mais ces initiatives devront être développées à plus grande échelle pour que leur impact en matière de réduction de la pauvreté soit rapide.

Les données disponibles et les analyses du rapport n'abordent pas la totalité de ces enjeux. La liste sélective suivante d'orientations de politique se justifie par le besoin (i) d'améliorer l'efficacité et la qualité des mécanismes de développement social en place ; (ii) d'introduire diverses mesures de filet de protection sociale afin d'éviter que les vulnérables ne se retrouvent en situation de pauvreté et d'aider ceux qui ne sont pas en mesure de tirer profit des opportunités créatrices de revenus, temporairement ou de manière permanente ; et (iii) d'accroître les ressources budgétaires en faveur des secteurs sociaux. L'augmentation des ressources budgétaires aux secteurs sociaux pourrait se faire par le biais d'une réaffectation des dépenses budgétaires, d'une réorientation de l'épargne réalisée dans le cadre de la réforme des subventions alimentaires (environ 0,8 pour cent du PIB), de recettes générales additionnelles, notamment les recettes de la privatisation, et d'une réorientation des dépenses budgétaires. Il est estimé grosso modo que le Gouvernement pourrait réaliser une épargne d'environ 2 pour cent du PIB pouvant être affectée aux secteurs sociaux.

Education et alphabétisation. L'alphabétisation et la qualité de l'enseignement font partie intégrante d'un concept multidimensionnel de pauvreté. Sur la base des résultats de l'enquête LSMS de 1998/99, les mesures visant à renforcer le capital humain des pauvres doivent mettre l'accent sur :

- **Généralisation du premier cycle de l'enseignement fondamental.** Afin de relever le niveau de scolarité du premier cycle de l'enseignement fondamental et réduire l'écart entre les sexes, les facteurs qui influent le faible niveau de scolarisation des pauvres, notamment le coût indirect et l'accès, doivent être traités. Quoique l'objectif visant à atteindre les groupes sous-représentés puisse s'avérer relativement coûteux, il impliquera en outre (i) de réaffecter le budget de l'éducation en faveur de l'enseignement fondamental (en accordant une priorité particulière aux filles du milieu rural) ; (ii) de poursuivre la construction de bâtiments scolaires dans les zones rurales éloignées et de concevoir des installations qui attireront les filles rurales ; (iii) d'assurer des services supplémentaires et des incitations additionnelles pour attirer les enfants ruraux, en particulier les filles (p. ex., cantines, livres gratuits, transferts en espèces pour la participation à l'école, etc.) ; (iv) d'étendre les expériences du BAJ à d'autres provinces pauvres rurales ; (v) d'encourager l'autonomie des écoles afin de développer la responsabilisation et l'appropriation au niveau local ; et (vi) de renforcer les organisations non gouvernementales (ONG) et les programmes d'éducation non formelle du premier cycle de l'enseignement fondamental tout en évaluant et en assurant le suivi de leurs réalisations.
- **Développer l'accès et améliorer la qualité du deuxième cycle de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.** Comme l'indique l'enquête LSMS de 1998/99, les principales raisons des taux d'abandon élevés parmi la cohorte d'âge de 12 ans sont le manque d'accès au deuxième cycle de l'enseignement fondamental (principalement en milieu rural) et l'absence d'incitations et de valeur ajoutée à poursuivre la scolarisation. Une meilleure qualité et un accès élargi au niveau supérieur de l'enseignement fondamental et secondaire contribueront à maintenir les enfants en dehors du marché du travail, à leur permettre de poursuivre leurs études, et à développer leurs connaissances en tant que membres futurs de la population active. Le coût d'un accès élargi au deuxième cycle de l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire pourrait être important, mais il pourrait aussi être financé grâce à l'introduction de mécanismes sélectifs de recouvrement des coûts dans l'enseignement secondaire et supérieur.

- **Réduction de l'analphabétisme adulte.** Compte tenu du haut niveau d'interaction entre la pauvreté et l'analphabétisme et des liens positifs entre l'alphabétisation maternelle et les conditions sanitaires, l'objectif du Gouvernement est de réduire l'analphabétisme adulte à environ 20 pour cent sur une période de 14 ans. Ceci signifie que le programme d'alphabétisation devra atteindre quelque 500.000 individus par an, par rapport au niveau actuel de 100.000. Ainsi les programmes actuels d'alphabétisation fonctionnelle entrepris par le Ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle, du Développement social et de la Solidarité, qui sous-traitent la prestation des services à d'autres agences publiques/privées et aux ONG locales, après un examen minutieux de leur efficacité, doivent être étendus et financés de manière adéquate. Sur la base d'estimations préliminaires, pour atteindre son objectif, le budget d'alphabétisation adulte devra tripler (de 30 millions à environ 90 millions de DH par an ou environ 0,4 pour cent du budget de l'éducation).

Soins de santé. Malgré les importants progrès réalisés en matière de santé au cours de la dernière décennie, les mesures de politique favorisent toujours le sous-secteur hospitalier des grands centres urbains, ce qui détourne *de facto* la priorité accordée aux services de santé primaire, notamment en milieu rural. Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 indiquent que (i) la disparité urbaine-rurale au niveau de l'accès aux services est toujours une réalité ; (ii) la prestation des services sanitaires à la population rurale et aux pauvres urbains est insuffisante ; et (iii) le faible niveau d'utilisation des services publics montre qu'il est nécessaire d'en élargir l'accès et d'en améliorer la qualité. Pour matérialiser ces objectifs, et sur la base de l'enquête LSMS de 1998/99 et d'autres études sectorielles consacrées au secteur de la santé, il serait souhaitable que les domaines prioritaires suivants soient abordés/renforcés :

- **Réduire les taux de mortalité infantile et maternelle.** Pour ce faire les programmes de santé maternelle et infantile devraient être renforcés, en particulier en milieu rural, et les collectives locales devraient assumer de plus grandes responsabilités.
- **Améliorer l'équité et étendre la couverture sanitaire.** Ceci implique une réorientation des ressources consacrées aux soins de santé en faveur des soins de base, une plus grande emphase sur les interventions d'un bon rapport coût-efficacité, et le renforcement des partenariats avec le secteur privé, les ONG, et les collectivités et autorités locales. Ainsi, la qualité et l'accès aux services de santé s'en trouveraient améliorés et les inégalités rurales-urbaines et inter-régionales s'en trouveraient réduites.
- **Assurer la pérennité financière à long terme du secteur.** Améliorer la pérennité financière dans le cadre de réformes du financement de la santé qui relèveront les recettes du secteur de la santé, améliorer l'accès financier à des services de santé d'un bon rapport coût-efficacité, opter pour une couverture universelle de l'assurance-maladie, et mettre en œuvre les réformes hospitalières afin d'améliorer l'efficacité du système et d'encourager le recouvrement des coûts. La première étape pourrait être d'introduire un régime d'assurance-maladie obligatoire pour le secteur formel et d'élargir l'accès aux services de soins de santé en mettant en place un fonds national d'assistance santé pour les indigents.
- **Augmenter les ressources financières du secteur de la santé.** Afin d'améliorer la qualité et d'élargir l'accès aux services de santé, il est essentiel de veiller à l'efficacité des dépenses publiques et privées de sorte à en tirer le maximum d'avantages. En outre, le Gouvernement devrait envisager une augmentation des ressources consacrées au secteur de la santé, les dépenses publiques dans ce secteur se situant en dessous du niveau d'autres pays à revenu comparable.
- **Améliorer la gestion d'ensemble du secteur.** Cet objectif pourrait être atteint grâce à l'adoption de politiques effectives de décentralisation et au renforcement des fonctions clés au niveau central.

Régime de sécurité sociale. La couverture du système est limitée aux secteurs public et privé formel et est principalement axée sur les salariés à niveau intermédiaire de revenus. La couverture est peu importante du fait principalement de l'évasion des travailleurs salariés ainsi que de la forte proportion des indépendants qui ne sont pas affiliés. Dans l'ensemble les pauvres ne bénéficient pas des allocations familiales et des prestations de retraite : en 1998/99 seuls quelque 5 pour cent des personnes âgées pauvres ont touché une

retraite formelle. Cependant, et comme l'indique l'enquête LSMS de 1998/99, les transferts publics, qui consistent essentiellement de retraites formelles, ont un impact non négligeable sur la réduction de la pauvreté et de l'inégalité des revenus : si l'on se base sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de réactions au niveau du comportement des ménages et aucun effet de substitution entre les transferts publics et privés, l'élimination des transferts publics, constitués principalement par des prestations de retraite formelle, contribuerait à relever l'incidence de la pauvreté de 19 à 21 pour cent. En particulier les pauvres se retrouveraient plus pauvres du fait d'un quasi doublement de l'écart au niveau du revenu moyen qui passerait de 4,4 à 8,7 pour cent et d'une détérioration de l'impact redistributif *parmi les pauvres*. En outre, et compte tenu du vieillissement de la population, il est important d'aborder la question de la pérennité financière du système des retraites formelles car elle pourrait imposer un fardeau additionnel au budget et remettre en cause le filet de protection vieillesse pour les salariés du secteur urbain formel, notamment pour les plus pauvres d'entre eux. Sous l'angle de la pauvreté, les domaines suivants pourraient faire l'objet d'une réforme :

- **Introduction de programmes de filet social pour les ménages pauvres avec enfants.** A l'exception des allocations familiales, il n'y a pas d'autre régime de transfert en espèces au Maroc assurant un appui aux revenus pour aider les familles à élever leurs enfants. Dans le cadre du programme de filet social, des options de transferts sélectifs en espèces pour les groupes les plus défavorisés pourraient être envisagées. Un transfert de ce type pourrait prendre la forme de bourses d'études pour les enfants pauvres, financées au titre des recettes générales. Le niveau des bénéficiaires, les groupes ciblés et le coût devraient être évalués.
- **Introduction de programmes de filet social pour les personnes âgées pauvres.** Etant donné qu'il n'existe pas de programmes alternatifs de filet social pour les personnes âgées au Maroc, il y aurait lieu d'envisager l'introduction d'un programme de transferts en espèces ciblés aux personnes âgées qui garantirait une retraite minimale en tant que filet social aux pauvres âgés de 60 ans. Le régime pourrait être ciblé et financé au titre des recettes générales. Quoique ce type de régime de transferts en espèces pour personnes âgées puisse s'avérer onéreux, dans les pays où la structure familiale prédomine, comme c'est le cas au Maroc, il aura l'avantage de garantir un filet social non seulement aux personnes âgées mais également à leur famille.
- **Aborder la question de la pérennité financière du régime des retraites.** La création de liens entre les prestations et les cotisations améliorerait la pérennité financière du régime tout en limitant l'évasion et les distorsions au niveau du fonctionnement du marché du travail. Le Gouvernement devrait examiner la possibilité de mettre en œuvre des réformes paramétriques ou structurelles. Pour ce qui est des réformes paramétriques, il est recommandé de revoir la formule des prestations et les règles d'admissibilité, en particulier le critère relatif au nombre d'années de service. Pour ce qui est des réformes structurelles, le Gouvernement pourrait envisager la création d'un second pilier pour placer une partie de l'épargne. Sur la base des résultats des projections actuarielles en cours, un régime de retraite financièrement viable pourrait être conçu.

Programmes d'assistance sociale. Dans l'ensemble, les programmes d'assistance sociale, particulièrement les subventions alimentaires, ne ciblent que marginalement les pauvres, ils connaissent des problèmes d'efficacité, leur champ d'action et leur utilité sont limités, et leur couverture est modeste par rapport au nombre de pauvres et d'indigents.

- **Réformer les subventions alimentaires afin de mieux cibler les ressources financières aux pauvres.** Au Maroc, 80 pour cent des programmes d'assistance sont consacrés aux subventions universelles à la consommation alimentaire : il s'agit principalement de transferts aux producteurs et transformateurs et 25 pour cent seulement des fonds touchent les pauvres. Quoique en termes relatifs les pauvres bénéficient quatre fois plus que les riches des subventions alimentaires, les ressources publiques pourraient être mieux ciblées aux pauvres dans le cadre d'une réduction parallèle de la protection

tarifaire et des subventions aux produits alimentaires et de l'introduction d'une assistance complémentaire ciblée aux groupes à bas revenus. Ceci permettrait la réaffectation de l'épargne réalisée sur les ressources budgétaires grâce à la réduction des dépenses de subvention, estimées à 2,7 milliards de DH (ou 0,8 pour cent du PIB) en faveur de programmes ciblés sur les pauvres (p. ex., alphabétisation, services de base en milieu rural, programmes de chantiers de travaux publics et programmes d'assistance). La réduction de la protection tarifaire entraînerait une réduction des prix intérieurs qui à son tour bénéficierait aux consommateurs (les prix intérieurs des huiles végétales et de la farine seraient respectivement réduits de quelque 10 et 14 pour cent et demeureraient stables pour le sucre). En outre, à moyen terme elle permettrait de renforcer la politique agricole en mettant davantage l'accent sur les cultures pour lesquelles le Maroc dispose d'un avantage comparatif afin d'assurer un revenu adéquat aux populations rurales, y compris aux pauvres. Toutefois, à court terme, quelque 2 millions d'agriculteurs et de travailleurs agricoles seront affectés par la réduction tarifaire et devront faire l'objet de mesures compensatoires (p. ex., programmes d'aide aux petits propriétaires terriens leur permettant d'opter en faveur d'autres alternatives mieux adaptées ; expansion des projets existants de chantiers de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre (PN) ; développement de l'infrastructure de base en zones rurales affectées ; et programmes de développement communautaire dans les zones rurales éloignées. Pour lancer le processus de démantèlement du système de protection frontière, depuis novembre 2000, le Gouvernement a commencé à libéraliser les prix des hydrocarbures et a réduit les droits d'importation sur les oléagineux. En conséquence, les prix à la consommation ont diminué pour le pétrole et l'épargne devrait être destinée aux programmes ruraux décentralisés pour compenser les agriculteurs. Néanmoins, ces réformes doivent être étendues à deux autres biens de consommation (le sucre et le blé), politiquement plus sensibles.

- **Etendre les programmes de chantiers de travaux publics de la Promotion Nationale (PN) aux activités à forte intensité de main-d'œuvre.** A l'heure actuelle les chantiers de travaux publics gérés par la PN sont principalement axés sur le milieu rural et environ 40 pour cent des fonds bénéficient aux plus pauvres des chômeurs et à ceux qui sont affectés par des chocs transitionnels, tels que la sécheresse. Compte tenu de la récente augmentation de la pauvreté, la PN, sans qu'aucun changement institutionnel ne soit nécessaire, pourrait (i) mettre en oeuvre des programmes d'emploi à grande échelle en milieu rural tout en veillant à l'application de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre pour exécuter les projets ciblés aux régions les plus désavantagées ; (ii) aider d'autres agences gouvernementales à sélectionner des projets de travaux d'utilité publique basés sur des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre ; et (iii) sous-traiter certains projets urbains au secteur privé et aux ONG tout en concentrant ses ressources aux chantiers ruraux à forte intensité de main-d'œuvre dans les régions les plus désavantagées.
- **Restructurer le programme d'assistance en nature de l'Entraide Nationale (EN).** Afin d'améliorer l'efficacité de l'EN, le Gouvernement a lancé en 1999 une initiative de restructuration sur deux ans pilotée dans quatre provinces en vue d'introduire des changements au niveau de la prestation des services. L'objectif de l'initiative était de tester l'impact des changements et d'examiner les alternatives de restructuration. Sur la base des leçons tirées de la restructuration dans les provinces pilotes, une expansion de la restructuration de l'EN pourrait être entreprise afin de (i) mieux identifier les groupes cibles et leurs besoins ; (ii) mieux focaliser les activités de l'EN, améliorer le coût-efficacité des programmes et étendre la couverture des bénéficiaires ; et (iii) renforcer sa capacité institutionnelle à assurer le suivi de l'impact de ses activités.

E. Programme Futur

Le rapport évalue la tendance de la pauvreté au cours de la dernière décennie et le rôle des politiques sociales clés sur la base d'une analyse partielle de l'enquête LSMS de 1998/99 tout en tenant compte des

limitations de données. Des analyses additionnelles seraient toutefois requises pour traiter des enjeux suivants :

- Evaluation de la pauvreté régionale et meilleure compréhension des déterminants de la pauvreté en milieu urbain et rural, par le biais d'une analyse/modélisation économétrique des risques liés à la pauvreté.
- Perfectionnement et actualisation de l'analyse (profil de pauvreté et dépenses publiques sociales), lorsque les données de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 2001 seront disponibles.
- Evaluation de la sensibilité du profil de pauvreté aux économies d'échelle.
- Evaluation des sources de revenu pour les pauvres des milieux urbain et rural (y compris les activités agricoles et hors agriculture, les avoirs physiques, la migration, la terre, etc.).
- Impact des politiques agricoles et de développement rural en cours sur les pauvres.
- Développement urbain et sources de revenu des urbains pauvres (accès à la terre, logement, services de base, etc.).
- Mise au point de l'analyse micro- et macro-économique et clarification des enjeux liés au marché du travail.
- Impact de la dévaluation et de la croissance à vocation exportatrice sur les pauvres.
- Interactions entre l'expansion de l'emploi, secteur formel inclus, et la pauvreté.
- Analyse de l'incidence des subventions à la consommation alimentaire basée sur les données de l'enquête LSMS 1998/99 et clarifier qui sont les producteurs et consommateurs nets.
- Construction d'une carte de la pauvreté afin d'améliorer le ciblage des politiques publiques.
- Evaluation participative de la pauvreté afin d'établir comment les populations pauvres considèrent la pauvreté et le bien-être. Quels sont leurs problèmes et leurs priorités ? Quelle est leur expérience avec les institutions publiques, les marchés, et la société civile ? Et comment se passent les relations entre sexes au sein des ménages et des communautés ?

Maroc : Stratégie de réduction de la pauvreté

Constats	Objectifs	Recommandations de politique
<p>Recrudescence de la pauvreté :</p> <ul style="list-style-type: none"> En 1998/98 il a été estimé que la population marocaine comptait environ 5,3 millions d'individus pauvres (19 pour cent) par rapport à 3,4 millions en 1990/91 (13,1 pour cent); et le nombre des « économiquement pauvres » ; c.-à-d., ceux qui se situent soit juste au niveau du seuil de pauvreté ou à moins de 50 pour cent au dessus de ce seuil, est passé de 35 à 44 pour cent (soit de 9 à 12 millions d'individus). 84 pour cent de l'augmentation de la pauvreté sont attribués à la faible croissance économique et le reste à la détérioration de la distribution des revenus. Dans les années 90 l'inégalité au niveau national a stagné (coefficient de Gini aux alentours de 39 pour cent), mais l'inégalité en milieu rural a augmenté tandis qu'elle a diminué en milieu urbain. La pauvreté demeure principalement un phénomène rural mais la pauvreté urbaine a également augmenté, passant de 27 à 34 pour cent. L'incidence de la pauvreté est plus importante dans les provinces BAJ (27 pour cent) que dans les autres provinces (16 pour cent) et environ 36 pour cent des pauvres (environ 2 millions d'individus) vivent dans les provinces BAJ. Avec une élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance de 2,7, l'incidence de la pauvreté pourra être réduite de 8 pour cent par an si la croissance du PIB atteint plus ou moins 6 pour cent par an (ce qui correspond à une augmentation de 2,5 pour cent par habitant des dépenses des ménages); une croissance pro-agricole aurait un impact plus important sur la réduction de la pauvreté (-13 pour cent par an) tandis qu'une croissance en faveur de l'industrie aurait un impact plus faible sur la pauvreté (-2 pour cent par an). 	<ul style="list-style-type: none"> Réduire la pauvreté. Réduire l'inégalité et les disparités entre régions. 	<ul style="list-style-type: none"> Atteindre une croissance annuelle du PIB d'environ 6 pour cent en favorisant une stratégie de croissance orientée aux exportations par le biais de : l'accélération de la libéralisation des échanges et du réaligement des taux de changes; la promotion de la croissance dans le secteur industriel, notamment dans les sous-secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que les secteurs manufacturier, du tourisme et des pêches; politiques budgétaires strictes et politique monétaire active; la simplification des procédures d'établissement pour les petites et moyennes entreprises nouvelles; et accès élargi des petites entreprises à la terre et aux crédits. Réaffecter les dépenses publiques en faveur des programmes qui bénéficient aux groupes désavantagés et aux zones défavorisées. Préparer une carte de la pauvreté, ce qui permettrait d'identifier les provinces pauvres et d'étendre les programmes BAJ.
<p>Dépenses publiques aux secteurs sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les dépenses publiques aux secteurs sociaux sont passées de 9,1 pour cent du PIB en 1991 à 12,5 pour cent en 1998 et les indicateurs sociaux se sont améliorés tout en restant nettement à la traîne de ceux de pays comparables. On constate également d'importantes disparités entre le milieu rural et urbain au niveau de l'accès aux services sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir d'autres outils de réduction de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> Accroître les ressources budgétaires en faveur des secteurs sociaux par le biais de la réaffectation des dépenses publiques, réorienter l'épargne réalisée grâce aux réformes des subventions à la consommation de biens alimentaires et augmenter les recettes générales.

Constats	Objectifs	Recommandations de politique
Education (coût de 5,9 pour cent du PIB) :		
<ul style="list-style-type: none"> • Les taux d'inscription ont augmenté à tous les niveaux et ont contribué à réduire la main-d'œuvre enfantine au cours de la dernière décennie. • Les principaux obstacles à la scolarisation des pauvres sont : le bas niveau des revenus qui ne permet pas d'envoyer les enfants à l'école ; le manque d'accès à l'école, en particulier en milieu rural ; et le comportement culturel, notamment en ce qui concerne les filles rurales. • Les pauvres, notamment en milieu rural, consacrent une part plus importante de leurs dépenses (1,5 pour cent) à l'éducation que les segments plus aisés (0,5 pour cent). • Le premier cycle de l'enseignement fondamental est pro-pauvre et les subventions aux plus désavantagés (13,9 pour cent des dépenses des ménages) sont plus importantes que pour les riches (0,6 pour cent des dépenses des ménages). • Le deuxième cycle de l'enseignement fondamental bénéficie uniformément à tous les groupes de dépense. • L'enseignement secondaire et supérieur bénéficie principalement aux non pauvres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atteindre la scolarité universelle dans le premier cycle de l'enseignement fondamental et réduire l'écart entre les sexes et les disparités régionales. • Elargir l'accès et améliorer la qualité du deuxième cycle de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire afin de maintenir les enfants hors du marché du travail, leur fournir des occasions de poursuivre leurs études et d'améliorer leur formation. • Ramener l'analphabétisme adulte à 20 pour cent en 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaffecter le budget de l'éducation en faveur de l'enseignement fondamental ; étendre les expériences du BAJ ; combiner la construction d'écoles dans les zones rurales éloignées avec des mesures d'amélioration de la qualité et concevoir des installations scolaires pour attirer les filles rurales ; assurer des services complémentaires pour attirer les enfants ruraux, notamment les filles (p. ex., repas scolaires, livres gratuits, transferts en espèces pour ceux qui participent aux cours, etc.) ; déléguer la responsabilisation et l'appropriation au niveau local ; renforcer les ONG et les programmes d'éducation informelle dans le premier cycle de l'enseignement fondamental, après avoir assuré le suivi de leurs réalisations. • Introduire des mécanismes sélectifs de recouvrement des coûts aux niveaux secondaire et supérieur de l'enseignement. • Étendre les programmes d'alphabétisation fonctionnelle entrepris par le Gouvernement avec d'autres agences publiques/privées et ONG locales, après un examen minutieux de leur efficacité.
Santé (coût de 1,2 pour cent du PIB) :		
<ul style="list-style-type: none"> • Les taux de mortalité infantile et maternelle sont supérieurs aux moyennes régionales. • Près de 80 pour cent du budget public récurrent à la santé sont alloués aux hôpitaux publics du milieu urbain, principalement fréquentés par les groupes aisés. • Moins de 15 pour cent de la population ont accès à l'assurance maladie formelle et près de 99 pour cent d'entre eux ne sont pas pauvres. • Le temps de déplacement et les coûts des soins médicaux constituent des obstacles sérieux au niveau de l'accès de l'ensemble des ménages ruraux, pauvres compris. • Le comportement des ménages confirme l'inefficacité et le faible niveau de qualité des services de santé dans le secteur public : les consultations auprès de médecins privés prédominent pour tous les groupes de dépenses et excèdent les visites aux hôpitaux publics. • Les paiements directs par les patients sont élevés, notamment pour les 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les taux de mortalité infantile et maternelle. • Améliorer la qualité et l'accès aux services de santé et réduire les inégalités rurales-urbaines et inter-régionales. • Assurer la pérennité financière à long terme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire des programmes de santé maternelle et infantile en particulier en milieu rural et accroître les responsabilités des autorités locales. • Améliorer l'équité et étendre la couverture santé par le biais de la réorientation des ressources aux soins de santé primaire, en mettant l'accent sur des interventions d'un bon rapport coût-efficacité, en améliorant l'efficacité des dépenses publiques et privées, et en renforçant les partenariats avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les communautés locales. • Introduire des réformes du financement de la santé et du secteur hospitalier afin d'améliorer les recettes du secteur, améliorer l'accès financier à des services sanitaires d'un bon rapport coût-efficacité et opter en faveur d'une couverture universelle de l'assurance maladie, p. ex., introduire un plan d'assurance maladie obligatoire pour le secteur formel et étendre l'accès aux services de soins de santé aux indigents. • Augmenter les ressources financières du secteur de la santé et améliorer la gestion du système.

Constats	Objectifs	Recommandations de politique
<p>pauvres : les ménages urbains consacrent pratiquement le double des ménages ruraux aux soins de santé ; et les pauvres consacrent 2,4 pour cent de leur budget aux soins de santé contre 4,3 pour cent pour les segments plus aisés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel que soit le service sanitaire choisi, les classes aisées sont les plus représentatifs, particulièrement en milieu urbain. • Les plus aisés recourent plus souvent aux consultations de cabinets privés, tandis que les pauvres utilisent souvent les services sanitaires publics (dispensaire, centre de santé et hôpital public). • Le niveau des dépenses publiques à la santé (1,2 pour cent du PIB) est faible en comparaison de celui d'autres pays à revenus comparables (2,8 pour cent). 		
<i>Système de sécurité sociale (coût de 2,5 pour cent du PIB) :</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Seuls 2,3 millions de salariés du secteur formel urbain contribuent au régime de la sécurité sociale, ce qui correspond à environ 28 pour cent de la population active totale, et sont couverts par un plan de pension. Environ 13 pour cent des salariés touchent des allocations familiales. • Le système favorise le secteur urbain et n'assure aucun bénéficiaire aux groupes vulnérables sans source permanente de revenu. • Les allocations familiales, similaires aux suppléments salariaux aux familles avec enfants, (i) augmentent le coût de la main-d'œuvre car elles sont financées par l'impôt salarial (8,9 pour cent de la masse salariale) ; (ii) financent indirectement les indemnités de retraite ; (iii) sont inéquitables étant donné que leur couverture est limitée au secteur public et formel. • Quoique 4 pour cent seulement des personnes âgées pauvres bénéficient de prestations formelles de retraite, en l'absence de ces dernières (principale composante des transferts publics aux ménages) on constaterait une recrudescence de la pauvreté, les pauvres devenant plus pauvres, et une détérioration de la distribution des revenus parmi les plus défavorisés. • Seuls 8,6 pour cent des ménages urbains touchent des indemnités de retraite et la moitié d'entre eux (4,7 pour cent) sont pauvres. • Les retraites minimum sont modestes et bien en deçà du niveau minimum de subsistance : pour la CNSS elles correspondent à 30 pour cent du SMIG et pour la CMR à 40 pour cent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etant donnée l'absence d'un autre mécanisme de filet social, assurer un appui financier aux familles à bas revenu avec enfants. • Améliorer le filet social pour le vieil âge des pauvres. • Assurer la pérennité financière à long terme du système de retraite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluer les options de transferts sélectifs en espèces pour les groupes les plus défavorisés. Un de ces transferts peut prendre la forme de bourses d'études pour les enfants pauvres, à financer au titre des recettes générales. • Examiner le programme de transferts en espèces ciblés aux personnes âgées, qui assurerait une retraite de base en tant que filet social pour les individus pauvres âgés de 60 ans et évaluer son coût, à financer au titre des recettes générales. • Sur la base des projections actuarielles en cours, étudier la faisabilité de réformes structurelles ou paramétriques afin d'étendre la couverture et de garantir la pérennité du système de retraite.
<i>Programmes d'assistance sociale (coût de 2 pour cent du PIB) :</i>		
<p><i>Subventions à la consommation alimentaire (1,6 pour cent du PIB) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les subventions à la consommation alimentaire (huile de cuisson, sucre, farine de blé tendre) sont universellement disponibles et médiocrement ciblées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'impact des dépenses publiques sur les pauvres et réduire les 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire/éliminer la protection tarifaire et les subventions aux produits alimentaires et utiliser l'épargne (environ 2,7 milliards de DH) pour une assistance ciblée aux consommateurs et agriculteurs à bas revenus ainsi

Constats	Objectifs	Recommandations de politique
<ul style="list-style-type: none"> • Seuls 25 pour cent des subventions bénéficient aux pauvres, mais elles représentent une part plus importante des dépenses des pauvres et environ 40 pour cent de leur ration calorique. • Une part importante des subventions consiste en un transfert aux producteurs et transformateurs (50 pour cent pour la farine, 25 pour cent pour le sucre, et 21 pour cent pour l'huile de cuisson) et est à l'origine de distorsions économiques majeures dans le secteur agricole. <p><i>Chantiers de travaux publics (PN) (0,2 pour cent du PIB) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'emploi en milieu rural par le biais d'investissements productifs axés dans une certaine mesure sur des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre : création d'environ 10,4 millions personnes/jour d'emplois par an à un coût moyen de 43 DH/jour ; construction d'infrastructures de base de qualité dans les communautés à bas revenus. • La PN a la capacité de développer les activités rurales à forte intensité de main-d'œuvre, notamment lors des sécheresses. • Récemment les ressources ont été réorientées en faveur du milieu urbain et environ 50 pour cent du budget vient à l'appui de la collectivité locale et seuls 40 pour cent des emplois créés sont à forte intensité de main-d'œuvre. • A l'exception des provinces BAJ, aucun suivi explicite des réalisations n'est assuré. <p><i>Programmes d'entraide (EN) (0,1 pour cent du PIB) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'EN est la seule agence publique dont le mandat est d'aider les pauvres et qui travaille en partenariat avec d'autres agences (ONG comprises). • Ses services (alphabétisation des mères pauvres, formation de base pour filles analphabètes, refuges pour enfants en âge d'école et orphelins, école maternelle) sont auto-ciblés car ils n'attirent pas les non pauvres. • Les programmes ne couvrent qu'une faible proportion des pauvres (environ 80.000 individus ou 1,6 pour cent des pauvres) et ils sont mal gérés. • L'administration est fortement centralisée, ses effectifs sont en surnombre et aucun suivi n'est exercé. • Etant donné que 2/3 du personnel sont temporaires et appartiennent aux groupes à faible revenu, on peut supposer que 70 à 80 pour cent du budget de l'EN bénéficient aux pauvres. 	<p>distorsions dans le secteur agricole.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la politique agricole afin de mettre l'accent sur les cultures pour lesquelles le Maroc dispose d'un avantage comparatif. • Développer les programmes d'emploi à grande échelle en milieu rural et veiller à l'application des mécanismes d'auto-ciblage. • Mieux identifier les groupes cibles ; améliorer le rapport coût-efficacité des programmes ; étendre la couverture des bénéficiaires ; et renforcer la capacité institutionnelle à assurer le suivi de l'impact des activités. 	<p>qu'aux programmes qui bénéficient aux pauvres (p. ex., alphabétisation, services de base en milieu rural, programmes de chantiers collectifs et programmes d'assistance axés sur les pauvres).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Depuis novembre 2000, le GM a commencé à libéraliser les prix des hydrocarbures et a réduit les droits d'importation sur les oléagineux mais ces réformes devront être étendues à deux autres biens de consommations (le sucre et le blé). • Réorienter les ressources aux activités à forte intensité de main-d'œuvre en milieu rural. • Aider d'autres agences gouvernementales à choisir des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre pour l'exécution de leurs projets. • Axer les ressources sur les activités à forte intensité de main-d'œuvre dans les régions désavantagées, sous-traiter certains projets au secteur privé et aux ONG. • Evaluer les résultats (en termes de prestation de services et de couverture) de l'EN dans les provinces pilotes. • Sur la base de l'expérience acquise, envisager d'étendre la restructuration.

CHAPITRE I

LA PAUVRETE AU MAROC : VUE D'ENSEMBLE EXHAUSTIVE

Selon l'Enquête LSMS de 1998-99 réalisée au Maroc, la pauvreté a augmenté de manière préoccupante au cours des années 90, quel que soit le type de mesure utilisé. Le présent rapport met à jour le profil de la pauvreté au Maroc suite à l'approche exhaustive suggérée par le dernier Rapport sur le développement dans le monde. Ainsi, il présente une analyse détaillée (i) de ce qui s'est passé en matière de pauvreté dans les années 90 (Chapitre II), (ii) des facteurs essentiels permettant d'expliquer la recrudescence observée du phénomène de pauvreté (Chapitre III), et (iii) de l'appui que l'intervention gouvernementale apporte aux pauvres (Chapitre IV). Un aperçu général des principales initiatives prises par les autorités ainsi que les ONG et les entreprises privées à la fin des années 90 est présenté dans ce chapitre. Leurs impacts, bien qu'ils n'aient pas été saisis dans les données de 1998/99, auront vraisemblablement des répercussions importantes à l'avenir pour la réduction de la pauvreté.

A. DEVELOPPEMENTS RECENTS EN MATIERE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE ET DE POLITIQUES SOCIALES

1.1 Le principal objectif du rapport est de fournir une mise à jour détaillée de la pauvreté au Maroc, sur la base de l'Enquête sur les niveaux de vie (LSMS) réalisée en 1998-99. Le rapport reconnaît que la pauvreté, de par sa nature même, est un phénomène multi-facettes influencé par l'interaction de la situation économique, politique, et sociale. Dès lors, le rapport adopte une approche exhaustive au phénomène de la pauvreté et met l'accent à la fois sur les mesures du revenu et hors revenu de la pauvreté, dans l'optique suggérée par le dernier Rapport sur le développement dans le monde.⁴ Tenant compte toutefois de la période de temps couverte par les données, les résultats rapportés dans les chapitres suivants ne tiennent pas compte des réductions éventuelles de la pauvreté attribuables aux nombreuses initiatives prises par le Gouvernement depuis la fin des années 90. En fait, la dynamique des politiques de développement social et humain s'est développée de plus en plus depuis 1997, ce principalement du fait des actions prises par le Gouvernement central, mais aussi grâce aux initiatives des ONG, du Palais, et des entreprises privées. Il est plus que probable que ces récentes initiatives auront des résultats positifs pour ce qui est de promouvoir les opportunités, renforcer la sécurité des groupes vulnérables, et faciliter l'autonomisation des pauvres.

1.2. Les mesures introduites par le Gouvernement au cours des quatre dernières années ou en cours de préparation sont notamment les suivantes :

- (i) accélération des programmes d'infrastructure rurale (électricité, eau potable et routes) dans le but d'atteindre 60-70 pour cent de la population rurale en 2004 ;
- (ii) une Commission royale a dégagé un consensus autour de la Charte de l'Education, qui pour la première fois, pose les bases d'une réforme réussie du secteur de l'éducation ;
- (iii) loi établissant une Agence de développement social (ADS) avec Conseil tripartite composé pour la première fois d'ONG. En apportant son appui au développement communautaire, ce Fonds social a le potentiel de réduire efficacement les risques auxquels les pauvres sont confrontés ;
- (iv) restructuration de l'Entraide Nationale ;

⁴ Se référer à Banque mondiale (2001), Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, Combattre la pauvreté, Oxford University Press.

- (v) engagement du Gouvernement vis-à-vis du Plan d'action axé sur les sexes préparé par un groupe d'ONG et de représentantes féminines ;
- (vi) partenariats entre le Gouvernement et la société civile pour les programmes d'éducation et d'alphabétisation ;
- (vii) programmes d'urgence en cas de sécheresse ciblés aux pauvres du milieu rural ;
- (viii) programmes participatifs de développement rural ;
- (ix) extension de la couverture de l'assurance maladie aux pauvres ;
- (x) établissement de Fondations/Fonds du Roi axés sur les problèmes de la pauvreté et à la promotion du développement social – Fondation Mohamed V pour la solidarité et la réduction de la pauvreté, et Fonds Hassan II pour le développement social et économique ; et
- (xi) réforme judiciaire et lutte contre la corruption.

1.3 Une évaluation détaillée des initiatives les plus récentes est en préparation dans le cadre d'un autre document de la Banque mondiale intitulé : « Note stratégique de protection sociale ». La présente mise à jour de la pauvreté évalue un choix de programmes publics sociaux (Chapitre IV) s'inscrivant pour environ 90 pour cent de l'ensemble des dépenses sociales.

B. LA PAUVRETE ET SES NOMBREUSES DIMENSIONS

1.4 Selon les données de l'enquête LSMS, l'incidence de la pauvreté au Maroc est passée de 13,1 pour cent en 1990/91 à 19 pour cent en 1998/99. La tendance à la hausse de la pauvreté se constate également lorsque d'autres mesures standards de la pauvreté sont envisagées : au cours des années 90, la pauvreté a augmenté non seulement en acuité (les pauvres sont devenus plus pauvres) mais également en sévérité (la répartition du bien-être entre les pauvres est devenue plus inégale). Toutefois, la pauvreté est un phénomène complexe, intrinsèquement multidimensionnel. Cette prise de conscience amène à une approche plus exhaustive dans le cadre de laquelle les estimations de la pauvreté basées sur le revenu sont accompagnées d'autres indicateurs, allant des « indicateurs sociaux » (p. ex., progrès enregistrés au niveau de la survie, de l'accès aux installations essentielles, à l'éducation, à la santé, etc.) afin de mesurer quels sont ceux qui tiennent compte d'autres aspects de privation, tels que l'opportunité, la sécurité, et l'autonomisation.

1.5 L'augmentation des mesures de pauvreté basées sur les dépenses dans les années 90 a toutefois été accompagnée d'une amélioration substantielle de la majorité des indicateurs sociaux (voir Chapitre IV). En effet, en raison d'une part croissante du budget consacrée par le Gouvernement aux dépenses sociales (de 8,4 pour cent à 12,5 pour cent du PIB entre 1990 et 1998), un large éventail d'indicateurs sociaux ont fait montre d'une tendance positive non ambiguë au cours des années 90 : l'alphabétisation adulte, les taux de scolarisation au cycle primaire, les taux de mortalité, l'espérance de vie, l'accès à l'électricité et à l'eau courante, ont tous enregistré d'importantes améliorations. En dépit des progrès enregistrés au niveau des indicateurs sociaux agrégés, deux problèmes très préoccupants demeurent pour le Gouvernement. Premièrement, les chiffres agrégés masquent les vastes déséquilibres entre les milieux urbain et rural ainsi que les disparités entre les sexes.⁵ Deuxièmement, la lente croissance économique des années 90 incite à une réévaluation de la performance du Maroc lorsqu'elle est située dans une perspective internationale : en fait, quoique l'écart de pourcentage entre certains indicateurs sociaux au Maroc et dans des pays comparables ait diminué, il demeure important et le rythme des améliorations devrait être accéléré davantage.

⁵ Au Chapitre IV, le Tableau 14 documente la portée de ces améliorations.

1.6 Une évaluation plus détaillée de la performance du Maroc au cours des années 90, basée sur un ensemble composite d'indices confirme les résultats du rapport (voir Tableau 1).⁶ Les principaux résultats peuvent être récapitulés de la manière suivante :

- Au Maroc l'Indice du développement humain (IDH) est passé de 0,54 en 1990 à 0,58 en 1997 ; ce niveau demeure toutefois toujours le plus bas des pays de la région.
- L'Indice de développement lié aux sexes (IDS) confirme que le Maroc est toujours nettement à la traîne par rapport aux autres pays comparables : les améliorations en matière d'alphabétisation des femmes/taux de scolarisation documentées au Chapitre IV du rapport doivent être corroborées dans les années à venir.
- La Mesure d'autonomisation des sexes (MAS), bonne mesure de l'autonomisation des femmes, montre que le Maroc est en bonne position à ce niveau.
- L'Indice de la pauvreté humaine (IPH) montre qu'en 1997 le Maroc avait un IPH très élevé – environ 55 pour cent supérieur à la moyenne enregistrée dans des pays à développement humain médian. Ceci confirme le fait qu'aux cours des années 90 la pauvreté a augmenté non seulement pour ce qui est de la dimension du revenu, mais également – et d'une manière plus préoccupante – au niveau de la plupart des autres dimensions du dénuement.

Tableau 1 : Indices composites comparatives (1997)

Pays	PNB (par hab. \$EU 1997)	IDH Index du développement humain	IDS Indice de développement lié aux sexes	MAS Mesure d'autonomisation des sexes	IPH Indice de la pauvreté humaine
Maroc	1260	0,582	0,565	0,301	39,2
Jordanie	1520	0,715	-	0,220	9,8
Iran	1780	0,715	0,696	0,264	20,4
Tunisie	2110	0,695	0,681	0,353	23,1
Algérie	1500	0,664	0,642	0,245	28,8
Egypte	1200	0,616	0,603	0,275	33
Développement humain médian	1280	0,662	0,658	-	25,3
% écart par rapport à MHD	-1,5	-12,1	-14,1	-	55,9

Note : Détails techniques des indices des colonnes 3-6 dans le Rapport sur le développement humain (1999).

Source : Rapport sur le développement humain du PNUD (1999), Indicateurs du développement social.

C. OPPORTUNITE, SECURITE ET AUTONOMISATION AU MAROC

1.7 Bien que la gestion macro-économique ait réussi à assurer la stabilité – condition préalable à une croissance économique supérieure – la recrudescence de la pauvreté enregistrée au cours des années 90 est

⁶ L'Indice du développement humain (IDH) mesure les réalisations générales à trois dimensions du développement : longévité, réalisation scolaire, et revenu ; l'Indice de développement lié aux sexes (IDS) mesure les mêmes capacités fondamentales que l'IDH mais il les améliore en tenant compte de l'inégalité entre les femmes et les hommes : plus important est l'écart entre les sexes, plus l'IDS est bas en comparaison à l'IDH ; la Mesure d'autonomisation des sexes (MAS) saisit dans quelles mesure les femmes et les hommes sont en mesure de participer à la vie économique et politique et de prendre part aux prises de décision ; l'Indice de la pauvreté humaine (IPH) donne une mesure agrégée de la pauvreté hors revenu : l'IPH tient compte de la longévité, de la connaissance, et de la situation économique générale (tels que mesurés par le pourcentage de la population ayant accès aux services de santé, à l'eau potable, et le pourcentage d'enfants sous-alimentés de moins de cinq ans).

principalement attribuable à la piètre performance de l'économie. Au cours de la période 1991-98 le PIB réel n'a augmenté que de 1,9 pour cent seulement par an, en conséquence d'une baisse marquée de la valeur ajoutée agricole (-1,9 pour cent par an) et du fait que le PIB hors agriculture n'a pas augmenté assez rapidement pour absorber les effets de la baisse de croissance du secteur traditionnel. La consommation privée réelle par habitant a reflété cette impasse et baissé de 1,4 pour cent par an. De même la tendance de l'inégalité n'a rien arrangé : si la recrudescence de la pauvreté en milieu urbain a été atténuée par une baisse de l'inégalité, en milieu rural – où sont concentrés la majorité des pauvres – l'inégalité croissante a fortement contribué à la recrudescence de la pauvreté.

1.8 La forte relation causale entre la faiblesse de la croissance économique et la détérioration des dimensions revenu et hors revenu n'a pas été une exception pour le Maroc. La faible performance de l'économie marocaine au cours des années 90 a fortement inhibé la promotion des opportunités matérielles des pauvres. Le rapport met l'accent sur l'importance qu'il y a à promouvoir les opportunités et à aborder explicitement la question de savoir comment arriver à une croissance pro-pauvre (Chapitre III). En outre, une évaluation de la mesure selon laquelle les pauvres ont été aidés par l'intervention publique pour développer leurs atouts humains et physiques est présentée au Chapitre IV. L'analyse tient compte des multiples facettes des opportunités, à savoir le processus de création d'emplois, l'accumulation du capital social (routes, électricité, eau et assainissement), la provision de services financiers, ainsi que l'accès à l'école et aux services de santé et leurs réalisations respectives.

1.9 Une autre dimension de la pauvreté envisagée dans le cadre du rapport est celle de leur vulnérabilité à toute une série de chocs, allant des chocs négatifs au niveau du pays aux chocs micro-idiosyncrasiques affectant les individus et/ou les ménages. Les estimations rapportées au Chapitre II montrent que plus de 40 pour cent de la population marocaine se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté, ce qui a attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'élaborer une stratégie exhaustive pour renforcer la sécurité des pauvres. Le rapport attache une grande importance à la réduction de la vulnérabilité économique et consacre une grande partie du Chapitre IV à en étudier les différentes facettes. La prochaine « Note stratégique de protection sociale » vient en complément à l'analyse du présent rapport en (i) évaluant les programmes existants de protection sociale ; (ii) faisant état des initiatives récentes du Gouvernement pour aider les populations à gérer les risques ; et (iii) examinant le rôle des ONG dans les secteurs sociaux.

CHAPITRE II

QUE S'EST-IL PASSE SUR LE FRONT DE LA PAUVRETE AU COURS DE LA PERIODE 1990-98 ET QUI SONT LES PAUVRES ?

Alors que les années 80 ont été marquées par une baisse importante de la pauvreté, les années 90 ont été le témoin d'une forte hausse de l'incidence de la pauvreté et de la vulnérabilité économique. En 1998/99 environ 19 pour cent (5,3 millions d'individus) de la population marocaine étaient considérés pauvres contre 13,1 pour cent (3,4 millions d'individus) en 1991 et 21,1 pour cent (4,6 millions d'individus) en 1985. La pauvreté est toujours un phénomène principalement rural : environ un Marocain sur quatre est pauvre en milieu rural contre un sur dix en milieu urbain. A la fois l'importance et la sévérité de la pauvreté ont augmenté dans les années 90 en particulier en milieu rural. L'incidence de la pauvreté a augmenté dans toutes les régions, à l'exception notoire de la région orientale. Les pauvres continuent d'être caractérisés par la taille plus importante des ménages, le ratio élevé de dépendance, et le faible niveau d'enseignement. Les ménages pauvres auront plutôt tendance à se situer dans la catégorie des salariés ou des indépendants et la majorité des pauvres travaillent dans les secteurs de l'agriculture, des services et de la construction. En milieu urbain, la recrudescence de la pauvreté semble être corrélée à l'augmentation du chômage. Parmi les inactifs, on retrouve la majorité des pauvres dans les ménages dirigés par un chef de famille invalide et âgé. On constate aussi qu'à la fois les transferts privés et publics ont un impact important sur la pauvreté et la distribution des revenus.

A. CHANGEMENTS INTERVENUS AU NIVEAU DE LA PAUVRETE ENTRE 1990-1998

2.1 Sont considérées comme pauvres les personnes dont les dépenses de consommation sont inférieures au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est défini comme étant la valeur d'un panier de biens de consommation alimentaires de base et de biens de consommation non alimentaires.⁷ Pour 1998/99 les seuils de pauvreté sont de 3.922 DH par personne et par an en milieu urbain, de 3.037 DH par personne et par an en milieu rural et de 3.337 DH par personne et par an au niveau national (comparés respectivement à 2.674 DH, 2.384 DH et 2.495 DH en 1990/91)⁸ (se référer au Tableau 2).

2.3 Au Maroc la pauvreté demeure principalement un phénomène rural : en 1998/99 plus d'un quart de la population vivant en milieu rural est pauvre, contre un dixième en milieu urbain. Bien que la population rurale représente 46 pour cent de la population totale, 66 pour cent des pauvres vivent en milieu rural (contre 73 pour cent en 1990/91), pourcentage qui passe à 77 pour cent pour les très pauvres et à plus de 90 pour cent pour les extrêmement pauvres.

2.4 Selon les données de 1998/99 une large proportion de la population marocaine peut être définie comme « économiquement vulnérable ». Au cours de la période 1990-99, le nombre des « économiquement vulnérables », c.-à-d., ceux d'un niveau de consommation par habitant se situant au seuil de pauvreté ou une fois et demie en dessous de ce seuil a également augmenté : en 1998/99, le nombre total de pauvres est passé à 12 millions d'individus (44 pour cent de la population), contre 9 millions (35 pour cent) en 1990/91. Ainsi, outre la population vivant en situation de pauvreté absolue, en 1998/99 environ 7 millions d'individus (contre 5,6 millions en 1990/91) peuvent être considérés comme étant « économiquement vulnérables » aux

⁷ La méthodologie utilisée pour construire les seuils de pauvreté pour 1998/99 est basée sur celle appliquée au rapport sur la pauvreté au Maroc de 1994. Pour plus de détails se référer à l'Annexe I qui décrit la méthodologie pour la construction des seuils de pauvreté pour 1998/99. Il y a lieu de noter que tout au long du rapport il est présumé que les prix ne varient pas systématiquement au Maroc. Cette approche est conforme à la fois aux conclusions du rapport de 1994 sur la pauvreté au Maroc (se référer à Royaume du Maroc : Pauvreté, Ajustement et Croissance, rapport n° 11918-MOR) et à l'optique selon laquelle l'intégration du marché intérieur s'est considérablement intensifiée au cours des années 90.

⁸ En termes de la PPA \$EU/habitant/jour de 1993 ces seuils de pauvreté correspondent à : 2,3 \$EU en milieu rural, 2,9 \$EU en milieu urbain et 2,5 \$EU au niveau national.

chocs naturels, économiques et sociaux (p. ex., sécheresses, pertes d'emploi, maladie, vieillesse, etc.) et en situation de pauvreté (Tableau 2).

Tableau 2 : Seuils, Incidence, Ampleur et Sévérité de la pauvreté (DH/personne/an) pour 1990-91 et 1998-99

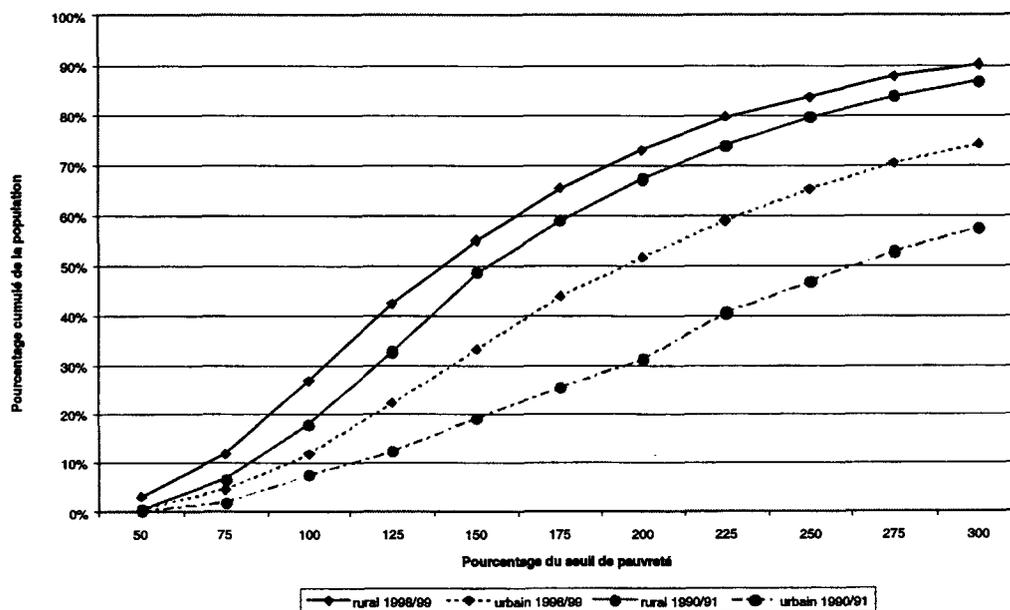
	1990-91			1998-99			Changements au cours de la période 1990-98 (%)		
	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural	National
Seuil de pauvreté (DH/pers/an) ⁱ	2674	2384	2495	3922	3037	3337	47%	27%	34%
Incidence de la pauvreté (%)	7.6	18.0	13.1	12.0	27.2	19.0	58%	51%	45%
Nombre de pauvres (milliers)	912	2 448	3.360	1.811	3.496	5.307	98%	43%	58%
Nombre d'écono vuln. (50%>SP) (milliers)	2.312	6.640	8.952	5.034	7.122	12.156	118%	7,3%	35%
Population totale	12.005	13.603	25.608	15.051	12.920	27.971	25%	-5%	8.5%
Indice volumétrique (%)	1.5	3.8	2.7	2.5	6.7	4.4	67%	76%	63%
Indice de sévérité (%)	0.4	1.2	0.8	0.8	2.5	1.6	200%	208%	200%

Note : (i) estimé en appliquant la composante alimentaire de l'IPC au seuil de pauvreté alimentaire et en ré-estimant le modèle de la demande alimentaire pour calculer l'allocation aux biens de consommation non alimentaires.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1990/91 & 1998/99.

2.5 Selon les courbes de l'incidence de la pauvreté pour les milieux urbain et rural en 1990/91 et 1998/99, il n'importe pas réellement à quel endroit le seuil de pauvreté se situe. Quel que soit le seuil de pauvreté : (i) la pauvreté a augmenté au cours de la période 1990-1998 ; (ii) au Maroc la pauvreté est nettement plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain ; et (iii) la pauvreté urbaine augmente plus rapidement que la pauvreté rurale (Figure 1).

Figure 1 : Courbe d'Incidence de la Pauvreté pour 1990/91 et 1998/99



Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1990/91 et 1998/99

2.6 Tant l'ampleur que la sévérité de la pauvreté ont augmenté sans ambiguïté au cours des années 1990-98, notamment en milieu rural (se référer au Tableau 2). En 1998/99 l'estimation du coût lié au relèvement du taux de consommation des pauvres au niveau du seuil de pauvreté (supérieur) équivalait à 4,4 pour cent du coût qui serait encouru en accordant à chaque individu pauvre, quel que soit son degré de pauvreté, un transfert égal au seuil de pauvreté (contre 2,7 pour cent en 1990/91).⁹ En d'autres termes un ciblage parfait permettrait des gains importants. Pour ce qui concerne l'indice de sévérité de la pauvreté, les estimations indiquent une détérioration de la répartition du bien-être parmi les pauvres : entre 1990/91 et 1998/99 l'indice a pratiquement doublé, à la fois au niveau national et en milieu urbain et rural, ce qui indique que parmi les pauvres la répartition des revenus est devenue encore plus inégale.

B. INEGALITE

2.7 Entre 1990/91 et 1998/99, on retrouve le même schéma d'inégalité en milieux urbain et rural, quoique avec une inégalité légèrement plus prononcée dans le premier cas que dans le second. Au cours des deux années, les 50 pour cent les plus riches de la population représentent pratiquement 75 pour cent des dépenses totales, tandis que les 10 pour cent les plus riches représentent plus de 30 pour cent des dépenses totales de consommation. Les données relatives à la répartition des parts de dépenses entre les différents déciles de la population sont conformes aux estimations du coefficient de Gini : au cours des années 90, le coefficient de Gini a stagné aux alentours de 39 pour cent. Moins de 20 pour cent de l'inégalité globale est due aux écarts entre les dépenses moyennes des milieux urbain et rural : 80 pour cent de l'inégalité observée au niveau national disparaîtraient si – *ceteris paribus* – les disparités entre les deux milieux étaient éliminées.

Tableau 3 : Répartition cumulative des dépenses en milieux urbain et rural par décile (en %)

Décile	1990/91			1998/99		
	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural	National
1	2,6	3,6	2,7	2,9	3,3	2,6
2	6,6	8,5	6,6	7,0	8,1	6,5
3	11,7	14,5	11,4	12,1	14,0	11,3
4	18,2	21,2	17,0	18,0	20,7	17,1
5	25,1	28,9	23,8	24,9	28,5	23,9
6	33,8	37,5	32,3	33,0	37,5	31,9
7	43,3	47,7	41,7	42,6	47,9	41,4
8	55,1	59,7	53,8	54,5	60,3	53,2
9	70,8	74,9	69,2	70,2	75,7	68,8
10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépense moyenne nominale (DH/personne/an)	9,224	4,623	6,780	10,154	5,085	7,823
Dépense moyenne 1991 (DH/personne/an)	9,224	4,623	6,780	7,543	3,942	5,890
Coefficient de Gini	37,7 (1,04)	31,2 (0,66)	39,3 (0,72)	37,7 (0,58)	31,6 (0,57)	39,5 (0,47)

Notes : Les déciles réfèrent aux dépenses par habitant des ménages. Erreurs standards entre parenthèses.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1990/91 et 1998/99.

2.8 Dans quelle mesure la recrudescence de la pauvreté au Maroc au cours de la période 1990-98 peut-elle être attribuée à une plus grande inégalité ? Clairement, l'inégalité relative n'a pratiquement pas

⁹ L'indice volumétrique fournit des informations importantes aux responsables de politique car il indique les gains potentiels qui pourraient être réalisés grâce à un meilleur ciblage des programmes d'allègement de la pauvreté au lieu de répartir les transferts entre les pauvres sur la base d'un montant égal au seuil de pauvreté.

changé au cours de la période 1990-98, et en fait ni l'inégalité nationale ni l'inégalité régionale n'a changé (voir Tableau 3).¹⁰ Ces conclusions indiquent qu'au cours des années 90 le Maroc apparaît comme une société fortement statique, où l'absence de mobilité contribue à l'inégalité des conditions de vie (telles que mesurées par les dépenses de consommation par habitant). Cette tendance distributive uniforme des années 90 exclut la possibilité d'attribuer la recrudescence observée de la pauvreté à l'inégalité, et en fait elle indique qu'au cours des années 90-98, c'est l'évolution des dépenses par habitant (revenu) qui est vraisemblablement à l'origine de cette recrudescence (voir Chapitre III).

C. QUI SONT LES PAUVRES EN 1998 ?

2.9 Profil régional de la pauvreté.¹¹ Le Maroc est devenu une société principalement urbaine : en 1999 environ 54 pour cent de la population vivaient en milieu urbain contre 49 pour cent en 1991. Bien que deux tiers environ des pauvres vivent en milieu rural, on constate de nettes disparités en matière de pauvreté entre les régions. Parallèlement à une urbanisation croissante, la proportion de pauvres urbains est passée de 27 à 34 pour cent en 1990/91. La croissance de la pauvreté urbaine est toutefois près de quatre fois plus rapide que la migration démographique rurale/urbaine.

2.10 Sur la base des nouveaux seuils de pauvreté pour 1998/99, on constate que l'incidence de la pauvreté est la plus élevée dans les régions du centre-sud (Meknès Tafilalet) (29 pour cent), centre-nord (en particulier à Fès-Boulmane, Taza-Al et Hoceima-Taounate) (28 pour cent), et nord-ouest (Doukala-Abda, Marrakech-Tensift-Alhaouz) (24 pour cent) : ces régions regroupent près de 40 pour cent de l'ensemble de la population pauvre. L'incidence de la pauvreté est également plus élevée dans les provinces BAJ (27 pour cent) que dans les autres (16 pour cent) : quelque 26 pour cent de la population et 36 pour cent (environ 2 millions d'individus) de pauvres vivent dans les provinces BAJ.¹² Les zones rurales les plus affectées par la pauvreté relèvent des régions de Meknes-Tafilalet (36 pour cent) ; Fès-Boulemane, Taza-Al Hoceima-Taounate (31 pour cent) et Tanger-Tétouan (31 pour cent). Quant à la pauvreté urbaine, elle est relativement répandue dans les régions de Fès-Boulemane, Taza-Al Hoceima-Taounate (24 pour cent), Meknès-Tafilalet (23 pour cent) et de l'Oriental (16 pour cent). Pour les milieux urbains, l'incidence de la pauvreté est la plus faible dans le Grand-Casablanca (5 pour cent), Chaouia-Ouardigha (4 pour cent), et dans les régions du sud (6 pour cent). La région de Tensift-Al Haouz où vivent 15 pour cent des pauvres contribue largement au phénomène de la pauvreté. L'élimination de la pauvreté rurale dans les trois régions les plus pauvres (Tensift, Taza-Hal Hoceima, et Souss-Massa-Daraa) réduirait le nombre total de pauvres de 42 pour cent.

2.11 Dans l'ensemble, entre 1990/91 et 1998/99, l'incidence de la pauvreté a augmenté dans toutes les régions, à l'exception notoire de la région orientale. Compte tenu de la discontinuité dans la définition des régions intervenue en 1994, il est plus prudent de ne pas pousser les comparaisons trop loin. En termes de l'incidence de la pauvreté les données indiquent toutefois de façon suffisamment claire que certaines régions s'en sortent mieux que d'autres. Pour ce qui est de la pauvreté rurale, par exemple, l'incidence de la pauvreté a très fortement augmenté dans le centre et le nord-ouest, alors qu'elle n'a pas changé dans la région orientale. Pour ce qui est de la pauvreté urbaine, l'augmentation la plus importante a à nouveau eu

¹⁰ Se référer à l'Annexe A pour l'illustration des résultats du test réalisé pour vérifier si les écarts observés dans les indices de Gini ont une importance sur le plan statistique. Ces résultats confirment que l'inégalité est demeurée inchangée au cours des années 90.

¹¹ L'enquête consacrée aux ménages de 1998/99 n'avait pas été conçue dans l'optique d'une ventilation régionale et provinciale des indices de pauvreté. Dès lors il est important que les résultats discutés dans ce paragraphe soient considérés avec prudence.

¹² Au cours de l'exercice budgétaire 1996 la Banque mondiale a lancé un programme de priorités sociales dénommé BAJ dans 14 provinces pauvres. Il comporte trois projets complémentaires visant à améliorer la qualité et la quantité des soins de santé de base et de l'éducation, à améliorer l'infrastructure rurale dans le cadre de techniques à forte intensité de main-d'œuvre et à améliorer les capacités du Gouvernement à assurer le suivi et analyser les conditions socio-économiques de la population.

lieu dans le nord-ouest, alors que la région de Tensift a enregistré une augmentation relativement moins sévère.

2.12 Caractéristiques démographiques et socio-économiques des pauvres. Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 indiquent un profil pratiquement similaire à celui de 1990/91. *Premièrement*, au Maroc l'incidence de la pauvreté est plus importante parmi les ménages de grande taille et ceci tant au niveau urbain que rural : à l'échelon national, l'incidence de la pauvreté passe de 1,8 pour cent pour les ménages composés de un à deux membres à 30,9 pour cent pour les ménages composés de neuf membres ou plus (en 1998/99 la taille moyenne des ménages pauvres est de 7,7 par rapport à la moyenne nationale de 5,9). *Deuxièmement*, à la fois le ratio enfant/adulte et le ratio de dépendance sont plus élevés parmi les ménages pauvres (le premier est égal à 1,08 pour les pauvres contre 0,62 pour le segment plus aisé). *Troisièmement*, les ménages dont le chef est un jeune travailleur (âgé entre 15 et 24 ans) ainsi que ceux dont le chef est âgé de 60 ans ou plus, courent un moins grand risque de pauvreté que la moyenne. *Quatrièmement*, l'incidence de la pauvreté parmi les enfants est environ 1,5 fois plus élevée que parmi les adultes : environ 44 pour cent des pauvres sont des enfants de moins de 15 ans et environ 25 pour cent de l'ensemble des enfants sont pauvres contre 16 pour cent pour la population adulte. *Finalement*, le sexe du chef de famille ne constitue pas un déterminant majeur de la pauvreté : 90,9 pour cent des ménages pauvres ont un homme à leur tête et 9,1 pour cent une femme, en comparaison respectivement de 87,8 pour cent et 12,1 pour cent pour l'ensemble de la population. Ainsi, il n'y a aucune preuve à l'appui de l'hypothèse de « féminisation de la pauvreté », mais il y a lieu d'interpréter cette conclusion avec une certaine prudence.¹³

2.13 Éducation et pauvreté. L'éducation est étroitement liée au risque de pauvreté et le niveau d'instruction du chef de famille joue généralement un rôle majeur pour déterminer si un ménage est pauvre ou non. Au Maroc, les niveaux d'éducation sont inversement liés à l'incidence de la pauvreté : au niveau national l'incidence de la pauvreté passe de 3 pour cent pour les ménages dirigés par un chef doté d'une éducation supérieure à 23 pour cent pour les ménages dont le chef n'est pas instruit. Environ 64,3 pour cent des pauvres n'ont pas bénéficié d'un enseignement formel et 17,5 pour cent n'ont suivi que l'enseignement primaire, en comparaison des ménages non pauvres où les proportions sont estimées respectivement à 52 et 24 pour cent. Ce schéma est similaire en milieu rural et urbain quoique plus prononcé en milieu rural. Si l'on compare 1990/91 et 1998/99 on trouve un schéma similaire de risques relatifs de pauvreté par niveau d'éducation : selon les données de l'enquête LSMS de 1990/91, l'incidence de la pauvreté passe de 2 pour cent pour les ménages dont le chef a un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur à 16 pour cent pour ceux dirigés par un travailleur sans enseignement formel. En 1990/91, environ 72 pour cent des pauvres n'avaient suivi aucune scolarisation et 12 pour cent n'avaient qu'un niveau d'éducation primaire.

2.14 Au niveau national, 27 pour cent des enfants de la cohorte d'âge de 10 à 15 ans sont illettrés, et dans les régions les plus démunies ce pourcentage peut être de l'ordre de 40 pour cent ou plus (à titre d'exemple, 42,3 pour cent à Taza-Al Hoceima, 37,8 pour cent à Tensift). Ces enfants, dépourvus d'un enseignement fondamental au cours de leur enfance, ont très peu de perspectives d'avenir sur le marché du travail. Le lien est donc très clair entre la pauvreté de la famille et le faible niveau de scolarisation des enfants. La majorité des adolescents qui quittent l'école pour trouver un emploi avant ou juste après avoir complété le cycle primaire vivent dans des familles pauvres. Environ 24 pour cent des enfants entre 10 et 15 ans ne terminent pas le cycle de l'enseignement primaire.

¹³

Les économies d'échelle n'influenceront pas la tendance de la pauvreté au cours des années 90. Néanmoins, d'autres recherches s'imposent pour perfectionner le profil de pauvreté ajusté aux économies d'échelle et dès lors améliorer le ciblage des politiques pro-pauvres. A titre d'exemple : (i) l'approche utilisée pour calculer les seuils de pauvreté ne tenant pas compte de l'économie d'échelle pour les ménages de grande taille, le résultat risque d'être erroné, en ce sens que les ménages dirigés par une femme ont tendance à être d'une taille inférieure à la moyenne ; (ii) la conclusion n'exclut pas le fait que les femmes peuvent être prises au piège de la pauvreté à d'autres points de vue ; et (iii) les femmes peuvent être sous-représentées en tant que chefs de ménages pauvres étant donné que les participants aux enquêtes font souvent mention d'un parent mâle en tant que chef de famille.

Tableau 4 : Main-d'œuvre enfantine et taux d'inscription scolaire pour les pauvres et les non pauvres (en %)

	1998				1991			
	Urbain		Rural		Urbain		Rural	
	Pauvres	Non-pauvres	Pauvres	Non-Pauvres	Pauvres	Non-pauvres	Pauvres	Non-pauvres
Unique. Ecole	70,0	87,2	37,9	51,9	70,7	84,1	34,3	43,2
Unique. Ecole	6,4	4,3	22,9	22,8	8,0	4,2	22,4	26,5
Ni école ni travail	23,4	8,4	37,9	23,9	21,3	11,6	43,2	29,9

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1990/91 et 1998/99.

2.15 Bien que la pauvreté ait augmenté au cours de la dernière décennie, la main-d'œuvre enfantine a diminué et ceci principalement du fait d'une scolarisation accrue, notamment en milieu rural et pour les filles. Toutefois la réduction de la proportion des enfants au travail est principalement concentrée parmi les ménages non pauvres et ceci alors même que la scolarisation a augmenté tant au niveau des ménages pauvres que non pauvres (voir Encadré 1).

Encadré 1 : La main-d'œuvre enfantine

Bien que la pauvreté ait augmenté au cours de la dernière décennie, la main-d'œuvre enfantine a diminué et ceci principalement du fait d'une scolarisation accrue. Selon les enquêtes LSMS, en 1998 environ 64 pour cent des enfants âgés de 7 à 15 ans étaient inscrits à l'école contre environ 58 pour cent en 1991. Parallèlement, en 1998 environ 16 pour cent des enfants travaillaient exclusivement et environ 18 pour cent étaient déclarés comme ne faisant rien, contre 18 pour cent et 25 pour cent respectivement en 1991.

L'augmentation de la scolarité des garçons (70 pour cent en 1998 contre 68 pour cent en 1991) a été principalement associée à une réduction du nombre des enfants qui travaillent (16 pour cent en 1998 contre 18 pour cent en 1991), alors que pour les filles, la hausse du taux de scolarité (58 pour cent en 1998 contre 48 pour cent en 1991) a été principalement accompagnée d'une réduction du nombre des enfants « oisifs » (25 pour cent en 1998 contre 36 pour cent en 1991). L'augmentation des taux de scolarisation au cours de la période 1991-1998 est principalement attribuable à la scolarisation des filles rurales (38 pour cent en 1998 contre 24 pour cent en 1991), et à une réduction du nombre des enfants chargés de travaux ménagers (36 pour cent en 1998 contre 50 pour cent en 1991). Les taux d'abandon scolaire et le travail des enfants sont étroitement liés. En milieu rural, plus particulièrement, on observe qu'à l'âge de 15 ans, moins de 10 pour cent des filles se trouvent à l'école (contre environ 24 pour cent pour les garçons du milieu rural) et près de 50 pour cent d'entre elles exercent des fonctions ménagères (contre 8 pour cent pour les garçons ruraux). La plupart des enfants classés soit dans la rubrique « uniquement au travail » ou « combinent l'école et le travail » s'acquittent de leurs activités au sein de l'exploitation agricole ou de l'entreprise familiale (voir Tableau 4). En conséquence il est probable qu'ils travaillent dans un environnement plus convivial et moins dangereux que celui des enfants qui travaillent en dehors du cercle familial. Toutefois, bon nombre de ces enfants, et en particulier les filles, ne se rendent pas à l'école, ce qui limite fortement leurs possibilités de développement et de promotion sociale.

La réduction de la proportion des enfants qui travaillent est principalement concentrée dans les ménages non pauvres malgré le fait que le niveau de scolarité ait augmenté tant parmi les ménages pauvres que non pauvres : en 1998, 69 pour cent des enfants pauvres urbains et 39 pour cent des enfants pauvres ruraux étaient inscrits à l'école contre 71 pour cent et 34 pour cent respectivement en 1991. Sur la base des données LSMS, l'augmentation de la participation à l'école a été plus importante pour la « classe moyenne » (troisième et quatrième quintiles de revenu) et la réduction de la main-d'œuvre enfantine a été la moins importante parmi les pauvres.

Les facteurs qui jouent un rôle dans le travail des enfants au Maroc sont : (i) en milieu urbain comme en milieu rural, la probabilité de travailler augmente avec l'âge de l'enfant, en particulier pour les garçons, tandis que la probabilité de participer à l'école diminue. Pour les filles, seule la probabilité d'exercer des fonctions ménagères augmente avec l'âge ; (ii) le niveau de revenu du ménage n'influence pas la décision de faire travailler un enfant mais il influence la décision de demeurer « oisif » ; (iii) la structure familiale influence la décision du ménage différemment selon le lieu de résidence : l'impact de la structure du ménage sur les garçons et sur les filles reflète, vraisemblablement, la spécialisation des sexes au sein du ménage ; (iv) en milieu rural, où les populations sont principalement agricoles, les effets de la structure du ménage sont davantage liés à la rentabilité du travail agricole ; (v) en milieu rural et urbain, un nombre élevé d'enfants dans le ménage augmente la probabilité d'en faire travailler certains et le nombre d'enfants tend à minimiser la probabilité de scolarisation pour les garçons et pour les filles ; (vi) le niveau d'éducation des parents, en particulier du père, minimise la probabilité de faire travailler les enfants ; et (vii) la disponibilité d'une école n'influence pas le choix des ménages urbains, mais dans les communautés rurales, la disponibilité d'un établissement scolaire semble tout particulièrement importante : la probabilité de travailler et d'être oisif diminue avec la présence d'une école et le nombre d'années enseignées. Des politiques efficaces de réduction de la main-d'œuvre enfantine consistent à : élargir l'accès aux établissements scolaires en milieu rural (p. ex., si les enfants de chaque village avaient accès à l'enseignement primaire, la scolarisation augmenterait de 6 points de pourcentage en milieu rural) ; réduire les taux de fécondité ; encourager l'éducation maternelle en minimisant l'écart entre les sexes ; et diminuer les tâches ménagères notamment pour les filles du milieu rural (disponibilité de l'eau) (Annexe B).

2.16 Caractéristiques d'emploi des pauvres. Les données LSMS montrent que le statut professionnel (l'occupation du chef du ménage, à savoir le statut d'actif, de chômeur ou d'inactif) et le secteur de l'emploi sont liés à la pauvreté. A l'échelon national 80 pour cent des pauvres sont occupés, 6 pour cent sont sans emploi et 14 pour cent sont inactifs (c.-à-d., ménagères, personnes âgées, handicapés, etc.). Ce schéma ne diffère pas entre les milieux urbain et rural : en milieu rural, 87,5 pour cent des pauvres sont occupés, 3,7 pour cent sont sans emploi, et 8,8 pour cent sont inactifs ; et en milieu urbain, 64,8 pour cent sont occupés, 10,3 pour cent sont sans emploi, et 24,9 pour cent sont inactifs (Tableau 5).

2.17 Au niveau national, le nombre de salariés par ménage est peu important : dans un ménage de taille moyenne comptant 5,93 membres seuls 2,04 sont employés contre rémunération. La dépendance vis-à-vis d'un salarié unique pour chaque ménage implique une forte vulnérabilité aux risques de maladie ou de perte d'emploi : environ 1,7 millions de ménages ne comptent qu'un seul salarié (soit près de 9 millions d'individus), et 0,5 million de ménages n'ont aucun membre activement employé. Un peu plus d'un million d'individus vivent dans des ménages dont tous les membres sont considérés inactifs.

Tableau 5 : Profil de pauvreté en 1998/99 selon la situation d'emploi du chef du ménage

Situation d'emploi du chef du ménage	% de la Population			% de la Population pauvre		
	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural	National
Avec emploi :						
-Salarié	42,2	21,0	32,4	34,4	27,2	29,9
-Indépendant	21,6	60,2	39,4	29,3	59,7	49,9
-Employeur	3,8	1,2	2,6	0,8	0,0	0,3
-Autre	1,4	1,6	1,5	0,2	0,6	0,5
Sans emploi :						
-Chômeur	4,4	2,9	3,7	10,3	3,7	5,9
-Invalide & malade	4,1	3,2	3,7	7,9	2,5	4,3
-Retraité	8,6	1,6	5,4	4,7	0,6	2,0
-Autre	13,9	8,2	11,3	12,3	5,7	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

2.18 Selon les enquêtes de 1990/91 et 1998/99, les chefs de ménages pauvres urbains sont généralement des salariés du secteur privé ou des indépendants, contrairement aux chefs de ménages pauvres ruraux qui occupent plutôt des emplois indépendants : selon l'enquête LSMS de 1998/99, les pauvres urbains vivent soit dans des ménages dont le chef est un salarié (53,2 pour cent) ou un indépendant (45,3 pour cent), tandis qu'en milieu rural, la majorité des ménages pauvres ont à leur tête un indépendant (68,2 pour cent) suivi par un salarié (31,1 pour cent). Parmi les ménages pauvres dont le chef est un salarié, plus de 90 pour cent travaillent dans le secteur privé, quelque soit leur lieu de résidence. Au niveau national, la répartition des pauvres par secteur d'activité du chef du ménage montre que les pauvres travaillent dans le secteur agricole (56,6 pour cent) suivi par les services (25,5 pour cent) et la construction (BTP) (12,6 pour cent). De manière plus spécifique, en milieu urbain pour 58 pour cent des pauvres le soutien de famille travaille dans le secteur des services (59,7 pour cent d'indépendants et 40,3 pour cent de salariés), 21 pour cent dans le BTP (92,6 pour cent de salariés et seulement 7,4 pour cent d'indépendants), et 12,9 pour cent dans l'industrie. Par contre en milieu rural pour 75,3 pour cent des pauvres le soutien de famille travaille dans le secteur agricole (80,9 pour cent d'indépendants et 18,4 pour cent de salariés), 13,0 pour cent dans les services (51,2 pour cent d'indépendants et 47,7 pour cent de salariés) et 9,4 pour cent dans le BTP.

2.19 Le chômage et les pauvres. La plupart des pauvres du milieu rural ne peuvent se permettre d'être au chômage, mais en milieu urbain le chômage a augmenté pour tous les groupes de dépenses. Sur la base des données LSMS, la recrudescence de la pauvreté est liée, dans une certaine mesure, à l'augmentation du chômage. Bien que le chômage soit principalement un phénomène urbain (il se situe à 25,7 pour cent contre 7,2 pour cent en milieu rural) le sous-emploi se fait vraisemblablement davantage

ressentir en milieu rural.¹⁴ Selon l'enquête LSMS de 1998/99, en milieu urbain seuls quelque 10,3 pour cent des pauvres vivent dans des ménages dont le chef est sans emploi et 28 pour cent des sans emploi sont pauvres (contre 12,9 et 20,6 pour cent en 1990/91). Cependant, le chômage parmi les pauvres urbains (31,5 pour cent) est plus important (25,7 pour cent) et a augmenté au cours de la dernière décennie (contre 30 et 20,6 pour cent en 1990/91, respectivement). Tenant compte des membres chômeurs du ménage, le nombre de sans emploi est également supérieur parmi les pauvres que les non pauvres : en 1998/99, en milieu urbain le nombre moyen de sans emploi par ménage était de l'ordre de 0,83 pour les pauvres et de 0,58 pour les non pauvres (contre 0,75 et 0,44 en 1990/91). Le nombre moyen de chômeurs par ménage indique également un schéma similaire pour 1990/91 et 1998/99, *i.e.* il a tendance à baisser lorsque les niveaux de dépenses augmentent. En 1998/99, pour le quintile inférieur le nombre de membres du ménage sans emploi est supérieur à celui du quintile supérieur (0,09 contre 0,07). De même, en 1990/91 le nombre de sans emploi au sein du ménage passe de 0,07 pour le quintile inférieur à 0,05 pour le quintile supérieur.

Tableau 6 : Récapitulatif des caractéristiques des pauvres pour 1990/91 et 1998/99

1990/91	1998/99
NOMBRE DE PAUVRES	
Pauvres : 3,4 millions d'individus	Pauvres : 5,3 millions d'individus
LIEU	
Milieu rural : 73 % des pauvres	Milieu rural : 66 % des pauvres
Milieu urbain : 27 % des pauvres	Milieu urbain : 34 % des pauvres
CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES	
Grands ménages (7,5 membres)	Grands ménages (7,7 membres)
Ratios élevés enfant/adulte (1,31 par ménage)	Ratios élevés enfant/adulte (1,09 par ménage)
Absence de scolarisation (73 % des pauvres ne sont pas instruits)	Absence de scolarisation (64 % des pauvres ne sont pas instruits)
OCCUPATION	
Employés	
<u>Urbain</u> : 49 % indépendants, 38 % salariés	<u>Urbain</u> : 53 % salariés, 45 % indépendants
<u>Rural</u> : 58 % indépendants, 30 % salariés.	<u>Rural</u> : 68 % indépendants, 31 % salariés
Chômeurs	
<u>Urbain</u> : 13,0 %	<u>Urbain</u> : 10,3 %
<u>Rural</u> : 6,4 %	<u>Rural</u> : 3,7 %
Inactifs	
<u>Urbain</u> : n.d.	<u>Urbain</u> : 32 % infirmes ou malades, 19 % retraités,
<u>Rural</u> : n.d.	18 % personnes âgées
	<u>Rural</u> : 41 % personnes âgées, 28 % handicapés,
	21 % ménagères
Secteur d'activité	
<u>Urbain</u> : 65 % services, 23 % industrie, 10 % BTP	<u>Urbain</u> : 58 % services, 21 % BTP, 13 % industrie
<u>Rural</u> : 83 % agriculture, 7 % services, 5 % BTP	<u>Rural</u> : 75 % agriculture, 13 % services, 9 % BTP

Note : n.d. (non disponible) lorsque le nombre d'observations ne permet pas des estimations fiables.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1990/91 et 1998/99

2.20 Les inactifs et les pauvres. Parmi les inactifs, la pauvreté est davantage omniprésente parmi ceux qui sont incapables de travailler et qui n'ont aucun potentiel d'emploi : au niveau national, au sein du groupe inactif, on retrouve la majorité des pauvres dans les ménages dont le chef est infirme ou malade ou âgé (30,5 pour cent d'infirmes ou malades, 27,5 pour cent de personnes âgées, 16,4 pour cent de retraités et

¹⁴ Pour ce qui est du sous-emploi, l'enquête de 1998/99 ne fournit pas suffisamment d'information pour traiter de la question.

rentiers). En milieu urbain 31,5 pour cent sont infirme ou malade, 19 pour cent retraités, et 18,1 pour cent des personnes âgées, et en milieu rural 41,2 pour cent sont des personnes âgées et 28,9 pour cent des infirmes ou malades. L'incidence de la pauvreté n'a augmenté que légèrement parmi les personnes âgées (de 15 à 17,1 pour cent) mais elle a fortement augmenté pour les handicapés (de 13,5 à 22,6 pour cent), et les retraités (de 2,5 à 7 pour cent). Toutefois, le changement le plus spectaculaire se situe au niveau de la mixité entre personnes âgées et handicapés parmi les pauvres en 1990/91, sur les 100 ménages dirigés par un chef inactif et se situant en dessous du seuil de pauvreté, 47 étaient dirigés par une personne âgée et 18 par un handicapé, contre 27 et 30 respectivement en 1998/99. Ainsi parmi les inactifs, la pauvreté au cours des années 90 semble avoir frappé plus durement les handicapés. Quoiqu'il faille traiter cette information avec une certaine prudence, il semblerait que même les bénéficiaires inactifs d'une retraite sont confrontés au risque de pauvreté et relativement peu à l'abri d'une situation de vulnérabilité économique.

2.21 Opportunités génératrices de revenu des pauvres. Les informations relatives aux sources de revenu basées sur l'enquête LSMS de 1998/99 n'ont pas encore été exploitées et ne seront pas disponibles avant l'automne 2000. A ce stade on ne dispose dès lors que de peu d'information sur le nombre de sources de revenu poursuivies par les ménages ou sur leur importance relative. En particulier l'information sur les revenus agricoles ainsi que sur les sources de revenu hors agriculture n'est pas disponible. La source la plus importante de revenus du ménage marocain type est toutefois le travail. Les pauvres dépendent généralement du revenu du travail dans une plus grande mesure que les non pauvres et le travail est leur principal avoir générateur de revenus. Lorsque l'information relative aux diverses sources de revenu sera disponible, l'écart entre le revenu du travail des pauvres et des non pauvres ainsi que les écarts salariaux entre les pauvres et les non pauvres seront étudiés plus en détail. Il est également important d'évaluer dans quelle mesure la différence en matière de revenu du travail pour les pauvres et les non pauvres peut s'expliquer par les écarts au niveau des dotations, en particulier en ce qui concerne les ressources humaines.

2.22 Par ailleurs, la diversification des sources de revenu est un moyen efficace de faire face au risque de pauvreté. Dans l'ensemble les ménages ruraux dérivent leur revenu de multiples sources au sein de l'économie rurale (production agricole propre, production pour le marché, vente de main-d'œuvre sur les marchés ruraux, location d'actifs productifs tels que la terre ou les biens d'équipement, vente d'artisanats et autres fabrications à petite échelle) mais également au sein de l'économie urbaine.

D. IMPACT DES TRANSFERTS SUR LA PAUVRETE

2.23 Les transferts représentent une importante composante des revenus des ménages au Maroc et le système familial exerce des fonctions similaires à celles du système public de sécurité sociale (voir Annexe C). Selon l'enquête LSMS de 1998/99, environ 48 pour cent des ménages reçoivent des transferts privés¹⁵ et environ 41 pour cent d'entre eux accordent des transferts. Les *transferts en provenance de l'étranger* sont perçus par un nombre relativement plus restreint de ménages (environ 13 pour cent) et les *transferts publics*¹⁶ sont perçus par environ 15 pour cent des ménages et principalement ciblés au milieu urbain. La proportion des ménages obtenant des *transferts privés* est grosso modo la même en milieu rural (environ 46 pour cent des ménages) et en milieu urbain (50 pour cent des ménages). Toutefois, en milieu urbain, les ménages bénéficieront vraisemblablement davantage des *transferts en provenance de l'étranger* (environ 15 contre 10 pour cent en milieu rural) ou des *transferts publics* (20 contre 8 pour cent en milieu rural).

¹⁵ La définition des transferts privés (accordés et perçus) exclut ceux en provenance de Fettra ou Zackat.

¹⁶ Les transferts publics comprennent les prestations de retraites formelles, allocations familiales, aides spéciales, primes salariales, et assurance pour les accidents de travail. La définition des transferts publics englobe tous les transferts de l'administration, des organismes para-étatiques, et des entreprises publiques et semi publiques.

2.24 La probabilité d'obtenir des *transferts privés* est supérieure pour les ménages qui font partie du quintile de revenu inférieur et supérieur tandis que les *transferts publics* bénéficieraient vraisemblablement davantage aux quintiles à revenu supérieur.

2.25 Les *transferts privés et publics* sont progressifs ce qui implique que leur part diminue en fonction du revenu et l'absence de tels transferts contribuerait à accroître l'inégalité, notamment en milieu urbain. Cependant les transferts privés sont mieux ciblés en faveur des ménages plus pauvres et ils ont un impact redistributif plus important (réduction de l'inégalité) que les transferts publics. En ce qui concerne les transferts privés, les ménages les plus pauvres du premier quintile reçoivent près de deux fois autant que les groupes supérieurs de dépenses. Si l'on prend comme hypothèse qu'il n'y aura pas de réaction de comportement des ménages qui bénéficient de ces transferts et qu'il n'existe pas de substitution entre les transferts publics et privés, en l'absence de transferts privés l'inégalité au niveau de la répartition du revenu (telle que mesurée par l'indice de Atkinson) augmenterait de 14 pour cent. En milieu urbain, les transferts privés réduisent l'inégalité de revenu de quelque 30 pour cent. En milieu rural toutefois l'impact est moindre à environ 10 pour cent. Les *transferts publics* sont également progressifs et ont tendance à minimiser l'inégalité de revenu, mais dans une mesure nettement moindre que les *transferts privés*. En milieu urbain les transferts publics, constitués principalement par les retraites (environ 70 pour cent), réduisent la concentration des revenus de quelque 12 pour cent, mais leur impact est négligeable en milieu rural (voir Tableau 7).

Tableau 7 : Impact des transferts publics et privés sur la pauvreté par lieu de résidence en 1998/99^{1/}

Indice de pauvreté	Total	Net des transferts <u>privés</u>	Net des transferts <u>publics</u>	Net de tous les transferts
National				
Numérique	18,9	22,3	21,4	24,7
Volumétrique	4,4	6,5	8,7	10,8
Urbain				
Numérique	12	15,2	15	18,7
Volumétrique	2,5	4,6	9,8	12,1
Rural				
Numérique	27,2	30,5	28,4	31,7
Volumétrique	6,7	8,6	7,4	9,3

Note : 1/ L'impact net des transferts devrait être traité avec prudence, il est calculé dans l'hypothèse qu'il n'y a pas de réaction de comportement de la part des ménages qui bénéficient des transferts et qu'il n'y a pas de substitution entre les transferts publics et privés.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

2.26 Les *transferts publics et privés* ont également un impact important sur l'incidence et l'ampleur de la pauvreté (voir Tableau 7). Au niveau national, l'absence de transferts contribuerait à accroître l'incidence de la pauvreté qui passerait de 19 à 24,7 pour cent et à plus que doubler l'indice volumétrique de la pauvreté (de 4,4 à 10,8 pour cent). Dès lors les pauvres se retrouveraient plus pauvres. Les *transferts privés* ont un impact plus important sur l'incidence de la pauvreté que les *transferts publics*, notamment en milieu rural. Mais les transferts publics ont un impact plus important sur l'indice volumétrique de la pauvreté que les transferts privés. Bien que les *transferts publics* aient un impact redistributif moindre que les *transferts privés*, ils réussissent mieux à alléger les conditions des très pauvres du milieu urbain. Au niveau national, l'indice de sévérité pour les dépenses, dont les transferts publics (1 pour cent), est inférieur à celui pour les dépenses nettes de transferts publics (1,6 pour cent), ce qui montre que parmi les pauvres les transferts publics bénéficient à ceux qui sont relativement moins pauvres. Cependant l'impact net des transferts sur la pauvreté et la distribution des revenus devrait être traité avec prudence compte tenu des réactions de comportement de la part des ménages qui dépendent ou non de tels transferts.

CHAPITRE III

QUELS SONT LES PRINCIPAUX FACTEURS PERMETTANT D'EXPLIQUER LA RECRUESCENCE OBSERVEE DE LA PAUVRETE ?

Au cours des années 90 on constate une étroite interaction entre la recrudescence de la pauvreté et la performance de l'ensemble des secteurs qui emploient principalement les pauvres. Les principales causes de l'augmentation de la pauvreté ont été le déclin de la croissance agricole et l'insuffisance de croissance dans le secteur hors agriculture, notamment les secteurs des services et des biens manufacturés exportables. En conséquence la hausse de l'emploi n'a pas été suffisante pour absorber la main-d'œuvre et le chômage a augmenté, notamment en milieu urbain. Au cours des années 90, environ 84 pour cent de l'augmentation de la pauvreté ont été attribués à l'absence de croissance économique et le reste à la détérioration de la répartition du revenu. L'augmentation du chômage urbain semble être un facteur important de la recrudescence de la pauvreté urbaine. La baisse des envois de fonds des travailleurs à l'étranger au cours des années 90, même s'ils ont bénéficié aux groupes à revenus moyens, a vraisemblablement également joué un rôle important au niveau de la recrudescence de la pauvreté. Il est souhaitable que le Maroc arrive à un niveau généralisé de croissance soutenue et veille à ce que les bénéfices de la croissance soient répartis entre tous les groupes de revenus. Il est aussi souhaitable que les autorités marocaines favorisent la croissance économique et les politiques sociales progressives afin de réduire l'inégalité.

A. EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE DES ANNEES 90

3.1 Dans l'ensemble, la performance macro-économique des années 90 a été faible par rapport aux progrès réalisés au cours de la seconde moitié de la décennie précédente (voir Tableau 8). Au début des années 90, le Maroc sortait de près d'une décennie de forte stabilisation économique et de réformes d'ajustement structurel (1983-1991). Ces efforts ont permis au pays de ne pas sombrer dans une spirale économique qui aurait pu avoir des conséquences négatives pour les groupes les plus vulnérables de la population. Cette période d'ajustement difficile a coïncidé avec une évolution favorable des termes de l'échange et de bonnes conditions climatiques qui ont favorisé la croissance de la production agricole. Cet environnement a permis au Maroc d'enregistrer d'impressionnants résultats en matière de stabilisation, de croissance, d'une expansion des revenus et ceci avec un impact positif sur l'allègement de la pauvreté (l'incidence de la pauvreté est passée de 21,1 pour cent de l'ensemble de la population en 1984 à 13,1 pour cent en 1990/91).

3.2 Au cours des années 90, le Maroc a été le témoin d'un retour de fortune par rapport aux années 80, revirement qui a été à l'origine d'une recrudescence de la pauvreté. Le taux de croissance de l'économie a baissé d'environ 2 points de pourcentage dans les années 90 et le taux de croissance du PIB hors agriculture est passé d'une moyenne annuelle de 4,2 pour cent en 1986-91 à 2,8 pour cent en 1991-98. La baisse du taux de croissance du PIB au cours des années 90 s'explique principalement par la baisse de la valeur ajoutée agricole et par le fait que le PIB hors agriculture n'a pas augmenté assez rapidement pour absorber les effets de la baisse de la croissance dans ce secteur traditionnel. De même, le schéma de croissance du Maroc a été imprévisible entre 1991 et 1998 ce qui a négativement affecté la pauvreté : quatre années de croissance négative du PIB, dont deux épisodes de baisse abrupte (4 pour cent ou plus). Par ailleurs, les faibles taux d'expansion des secteurs des services, industriel et manufacturier, forces motrices de la croissance dans les années 80, ont été d'importants facteurs de la piètre performance du PIB hors agriculture au cours des années 1991-98.¹⁷ Outre l'agriculture et les services, secteurs qui emploient principalement les pauvres, la construction s'est également développée plus lentement au cours des années 90.

¹⁷

Se référer à « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

Tableau 8 : Indicateurs économiques sélectionnés pour 1986-1998

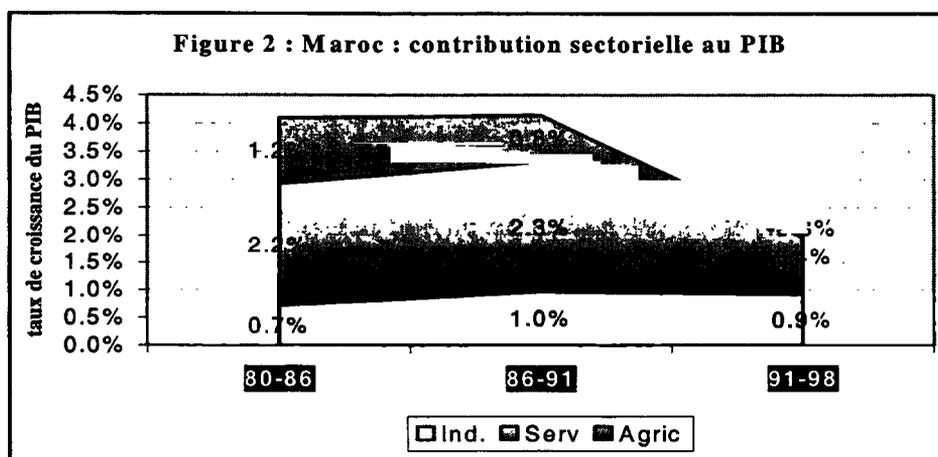
	1986-91	1991-98
Croissance réelle du PIB	4.1	1.9
Agriculture	4.0	-1.8
Industrie, dont :	3.6	3.1
Sec. Manufacturier	4.5	2.6
Construction	3.8	1.7
Services	4.5	2.6
Croissance réelle PIB hors agriculture	4.2	2.8
Croissance réelle consommation privée par habitant	1.9	-1.4
Investissement/PIB	22.4	21.5
Croissance réelle des exportations	14.3	4.9
Croissance réelle des exportations manufacturières	20.2	6.1
Contribution des exportations à la croissance du PIB hors agriculture	1.4	0.5
Croissance de la population active urbaine	5.0	3.3
Croissance de l'emploi urbain	4.6	3.0
Chômage	15.3	17.9

Note : Les taux de croissance sont annuels.

Source : « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

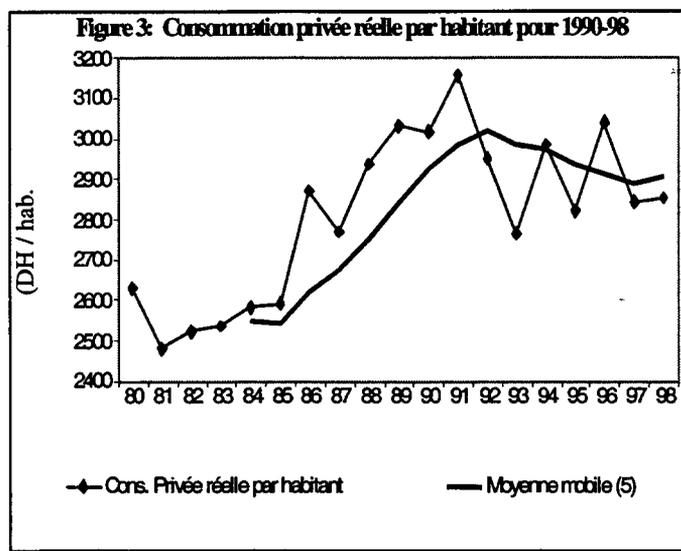
3.3 En fait, l'impact du secteur agricole sur la croissance économique s'intensifie et est de plus en plus négatif. Il semblerait que la performance agricole ait un impact sur la croissance du PIB hors agriculture. La contribution de l'agriculture au PIB est passée de 0,8 point de pourcentage en 86-91 à moins de 0,3 point de pourcentage en 91-98. Le secteur des services a également réduit sa contribution à la croissance globale du PIB de près d'un point de pourcentage, tandis que celle du secteur industriel est demeurée inchangée (voir Figure 2). Ceci s'explique principalement par une plus faible croissance du secteur manufacturier. Avec un taux de croissance annuel moyen de 4,5 pour cent, le secteur manufacturier a stimulé la croissance industrielle au cours de la seconde moitié des années 80, alors que sa propre croissance annuelle moyenne a baissé à 2,6 pour cent en 1991-98. Cette baisse a empêché une croissance industrielle soutenue et a représenté un tiers de la baisse de la croissance du PIB hors agriculture entre les deux périodes.

3.4 Le déclin enregistré par les services peut également être partiellement attribué à sa forte dépendance, par le biais des effets de la demande, vis-à-vis des développements économiques du secteur rural. De plus la performance d'autres sous-secteurs importants, tels que le tourisme, qui ont été préservés des chocs agricoles, a également été assez médiocre au cours de la majeure partie des années 90 par rapport à la fin des années 80.



Source : « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

3.5 La baisse de la croissance économique, en particulier dans le secteur agricole, a été à l'origine d'une baisse des conditions de vie des ménages et d'une recrudescence de la pauvreté. D'après les comptes nationaux, le taux de croissance de la consommation privée réelle¹⁸ a baissé de plus de 3,7 points de pourcentage dans les années 90, soit d'une moyenne annuelle de 4,1 pour cent au cours de la période 1986-91 à 0,3 pour cent entre 1991 et 1998, et la consommation privée réelle par habitant est passée de 3.160 DH en 1991 à environ 2.860 DH en 1998, aux prix de 1980. Cette baisse équivaut à une réduction annuelle moyenne de -1,4 pour cent, contre une hausse de 1,9 pour cent au cours de la période 1986-91.



Source: « Maroc: Sources de croissance », Banque mondiale, Avril 2000

B. CONTRIBUTION DE LA FAIBLE CROISSANCE ECONOMIQUE A LA RECRUESCENCE DE LA PAUVRETE ?

3.6 Deux facteurs peuvent expliquer la recrudescence de la pauvreté à terme : la baisse des revenus moyens et/ou la détérioration de la répartition des revenus (aggravation de l'inégalité). Au niveau *national* l'inégalité relative n'a pratiquement pas changé de 1990 à 1998 : ce résultat est valable pour tous les déciles de dépenses par habitant (voir Tableau 3 au Chapitre II). Cependant, les estimations des mesures de l'inégalité, plus sensibles aux changements intervenant à l'extrémité gauche de la courbe de répartition des revenus, indiquent la présence d'effets redistributifs non négligeables parmi les pauvres.¹⁹ En fait, la tendance globale de l'inégalité semble masquer différents schémas d'inégalité entre les zones urbaines et rurales, en particulier au niveau des déciles les plus bas (déciles de 1 à 3).²⁰

3.7 Selon les données de l'enquête LSMS, au cours des années 90 l'inégalité a diminué en milieu *urbain* : en 1990/91 les trois déciles les plus bas ont représenté 20,9 pour cent des dépenses totales par habitant, alors qu'en 1998/99 les mêmes déciles se situaient à 22 pour cent des dépenses totales. Ces chiffres se comparent au milieu *rural*, où l'inégalité a augmenté, les pourcentages susmentionnés étant de 26,6 pour cent en 1990/91 et 25,4 pour cent en 1998/99.

3.8 *Dans quelle mesure l'absence de croissance et les changements en matière d'inégalité ont-ils contribué à la recrudescence de la pauvreté au cours des années 1990/91-1998/99 ?*²¹ Sur le plan

¹⁸ Exprimé en monnaie locale et déflaté par l'IPC - prix de 1980.

¹⁹ En 1990 et 1998, sur le plan national, le coefficient de Gini a augmenté de 0,5 pour cent alors que les mesures de Atkinson, plus sensibles aux changements d'inégalité parmi les pauvres, augmentaient de 0,9 pour cent, 2,4 pour cent et 5,4 pour cent pour le coefficient d'aversion de l'inégalité fixé respectivement à 1, 2, et 4. Ainsi, si une pondération plus élevée est attribuée aux pauvres, l'augmentation de l'inégalité au cours des années 90 confirme l'aggravation de l'inégalité parmi les pauvres. Les changements enregistrés dans l'indice de Atkinson entre 1990 et 1998 sont importants sur le plan statistique, notamment lorsque le paramètre de variation de l'inégalité est supérieur à 2. Pour de plus amples détails se référer à l'Annexe A.

²⁰ Se référer à Datt et Ravallion (1991).

²¹ Ceci est basé sur la méthodologie introduite par Ravallion et Huppi (1989) qui permet d'identifier deux causes d'un changement dans la pauvreté : un changement dans les dépenses moyennes à un niveau donné d'inégalité et un changement dans l'inégalité des dépenses à une moyenne donnée. Le premier peut être interprété comme étant « l'impact de la croissance sur la pauvreté », le deuxième étant « l'impact distributif ».

national, 84 pour cent des changements intervenus dans l'incidence de la pauvreté sont attribuables à l'absence de croissance des dépenses moyennes par habitant, le changement au niveau de l'inégalité n'intervenant que pour 16 pour cent seulement de la recrudescence de la pauvreté. Les mêmes résultats sont obtenus en décomposant l'indice volumétrique de la pauvreté. Par ailleurs, et quoique l'absence de croissance soit toujours la principale cause de la recrudescence de la pauvreté (72 pour cent), la décomposition de l'indice de sévérité de la pauvreté montre que la détérioration de l'inégalité nationale a joué un rôle significatif (28 pour cent). En milieu *urbain*, la réduction de l'inégalité a constitué un facteur important pour contrebalancer la recrudescence de la pauvreté due à l'absence de croissance des dépenses. En fait en milieu urbain, l'effet redistributif pour les pauvres a minimisé l'impact négatif sur la pauvreté attribuable à l'absence de croissance du revenu de ces derniers. En l'absence d'une redistribution en faveur des plus démunis, l'augmentation de la pauvreté urbaine fut nettement plus marquée qu'elle ne l'a été en réalité. En outre, en milieu *rural* la décomposition du changement dans la pauvreté indique qu'à la fois la croissance et la composante inégalité ont contribué à relever le niveau de la pauvreté : l'impact sur la pauvreté rurale de la baisse des dépenses moyennes est principalement dû aux changements intervenus au niveau de la distribution.

Tableau 9 : Décomposition des changements au niveau de la pauvreté pour 1998/99

Mesure de pauvreté	Milieu	Changement total de la pauvreté (%)	Recrudescence de la pauvreté due à :	
			Croissance (%)	Redistribution (%)
Indice numérique	National	45.0	84	16
	Rural	57.9	48	52
	Urbain	51.1	123	-23
Indice volumétrique	National	63.7	84	16
	Rural	75.8	45	55
	Urbain	69.4	156	-56
Indice de la sévérité de la pauvreté	National	92.7	72	28
	Rural	118.3	38	62
	Urbain	79.5	173	-73

Note : La méthode de calcul des moyennes a servi pour établir les résiduels des décompositions (voir Ravallion, 1992).
Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données du LSMS de 1998/99.

C. LE SECTEUR RURAL SE TROUVE DANS UNE IMPASSE

3.9 Au Maroc, environ 47 pour cent de la population et plus de 60 pour cent des pauvres vivent en milieu rural et tirent principalement leurs revenus de petites activités agricoles et hors agriculture. Etant donné que les deux années au cours desquelles les enquêtes ont été réalisées, 1990/91 et 1998/99, ont été de bonnes années pour l'agriculture avec des conditions climatiques comparables, et il est dès lors possible que l'incidence de la pauvreté ait été sous-estimée. Si 1998/99 avait été une année de sécheresse, l'incidence de la pauvreté en 1998 serait passée de 19 à 21 pour cent.²² La faible performance du secteur agricole au cours des années 90 est dès lors le déterminant clé des conditions de vie des ménages ruraux et est potentiellement le facteur le plus important de la récente recrudescence de la pauvreté. L'évidence empirique montre que dans les pays où les pauvres vivent principalement en milieu rural, la croissance agricole joue un rôle important pour la réduction de la pauvreté.²³ Au cours des années 90, les politiques agricoles du Gouvernement et l'évolution des prix des produits céréaliers et bovins n'ont pas favorisé les petits producteurs ruraux vulnérables. Lorsque l'information agricole de l'enquête LSMS de 1998/99 sera disponible, l'impact de ces politiques sur les pauvres devrait être évalué plus en détail.

²² Les simulations de l'indice numérique sont calculées après ajustement des dépenses des ménages agricoles.

²³ Se référer au Rapport de la pauvreté sur le développement dans le monde 2000.

3.10 L'agriculture représente toujours près de 20 pour cent du PIB et emploie environ 40 pour cent de la main-d'œuvre. Bien qu'il existe un réel potentiel dans d'autres activités telles que le tourisme, l'économie ne s'est pas suffisamment diversifiée en dehors du secteur agricole. La vulnérabilité permanente de l'agriculture vis-à-vis des sécheresses récurrentes et son impact sur le PIB rendent cette absence de diversification davantage problématique dans le contexte d'une croissance rapide de la population active et d'une pauvreté accrue. En outre, les variations climatiques ont rendu de larges segments de la population rurale extrêmement vulnérables.

3.11 En dépit d'une forte protection douanière, les politiques de prix et les interventions de l'Etat sur les marchés céréaliers n'ont pas réussi à garantir l'approvisionnement interne ou à favoriser les petits producteurs ruraux vulnérables. Au milieu des années 80, dans l'optique d'une « autosuffisance » en matière de production alimentaire et d'un appui aux prix céréaliers, le Gouvernement a encouragé la production céréalière sur des terres moins productives situées dans des zones à faible et forte variabilité pluviométrique. En conséquence, et malgré la pluviométrie inadéquate du Maroc, le secteur agricole a connu une croissance phénoménale principalement attribuable au développement des cultures céréalières, en particulier le blé tendre. Le haut niveau de rentabilité a permis aux producteurs marocains de céréales d'augmenter la quantité et d'améliorer la qualité des intrants, en particulier les semences et les engrais. Toutefois, depuis lors, la tendance a été stagnante et la valeur ajoutée agricole s'est avérée très vulnérable aux fluctuations induites par les sécheresses. Etant donné que la production céréalière est le principal moteur du PIB agricole, sa forte variabilité aux conditions climatiques a entraîné un haut niveau de fluctuation du PIB agricole. Dans le contexte de ce cadre incitatif, les ressources agricoles sont orientées à la production céréalière plutôt qu'aux cultures d'exportation pour lesquelles le Maroc a un avantage comparatif. Ainsi, la politique agricole actuelle, qui encourage à la fois un faible niveau de productivité et une faible croissance de valeur ajoutée agricole, crée un obstacle à la création d'emplois dans les secteurs à production exportable et à forte intensité de main-d'œuvre. La majorité des petits producteurs céréaliers vulnérables étant situés dans des zones marginales et la majorité des pauvres ruraux étant des ouvriers sans terre, ils sont négativement affectés par la forte variabilité de la production céréalière tandis que les grands agriculteurs et les distributeurs sont les principaux bénéficiaires de la politique de soutien aux prix (se référer au Chapitre IV).

3.12 Au cours des années 90, l'évolution des prix des produits céréaliers et bovins – le cheptel est une source importante de revenus et joue un rôle d'épargne pour les petits agriculteurs – a également affecté négativement le niveau des revenus des ménages ruraux. Depuis 1992, les prix réels des principales céréales – blé tendre, blé dur et orge – et la production animale ont été orientés à la baisse.

D. CROISSANCE DES EXPORTATIONS, EMPLOI ET SALAIRES

3.13 **Croissance des exportations et de l'emploi.** Au cours de la période 1986-91, le principal facteur permettant d'expliquer l'allègement de la pauvreté a été l'expansion rapide des opportunités d'emplois dans le secteur des produits manufacturiers exportables – principalement l'habillement et les textiles. Au cours de cette période, la croissance des exportations manufacturières peut être principalement attribuée aux importants gains de compétitivité du secteur, ceci du fait de la baisse des coûts unitaires de la main-d'œuvre et d'une dévaluation du taux de change effectif réel ainsi que de l'accès préférentiel aux marchés européens dont ont bénéficié les produits marocains. Ces tendances ont toutefois été inversées au cours des années 90. La faible performance des exportations a été la cause principale du déclin de la production manufacturière et de la lente création d'emplois. Le net ralentissement de la croissance des exportations dans les années 90 (en termes de dollars, la croissance annuelle moyenne des exportations est passée de 14 pour cent en 1986-91 à 5 pour cent en 1991-98) a été le résultat de la détérioration de la compétitivité due notamment à la surévaluation du taux de change effectif réel et à la hausse des coûts unitaires de la main-d'œuvre du secteur manufacturier.

3.14 Au cours de la période 1986-91 la croissance de l'emploi s'est concentrée sur les emplois d'un faible niveau de qualifications et de rémunérations, principalement de nature temporaire. La croissance des emplois à faible niveau de rémunération a eu un impact positif important sur l'allègement de la pauvreté. Malgré le faible niveau de la rémunération des travailleurs, les taux de participation à la population active ont augmenté, avec comme impact net une hausse du revenu moyen des ménages. Cependant, l'arrêt de la croissance des exportations manufacturières au début des années 90, a également entraîné un arrêt des créations d'emploi, notamment pour la main-d'œuvre peu qualifiée ainsi qu'une augmentation de l'incidence de la pauvreté.

3.15 **Augmentation de la main-d'œuvre urbaine et aggravation du chômage urbain.** La population active urbaine s'est accrue à un rythme plus rapide que la création d'emplois : au cours de la période 1991-98 la population active a augmenté d'environ 3,3 pour cent par an (contre 5 pour cent par an au cours de la période 1986-91) et l'emploi de 3 pour cent (contre 4,6 pour cent au cours de la période 1986-91). Cependant, la baisse de croissance de la population active dans les années 90 est principalement attribuable à la baisse du taux de participation des femmes qui sont découragées de rechercher un emploi dans le secteur formel. Les principaux facteurs du côté de l'offre permettant d'expliquer la croissance rapide de la main-d'œuvre sont la croissance démographique et l'afflux continu des immigrants ruraux. L'expansion de la main-d'œuvre urbaine a été accompagnée d'une baisse de la demande de travailleurs du fait de la plus faible croissance du PIB et de la contraction de la croissance des exportations et en conséquence le chômage urbain a augmenté.

**Tableau 10 : Compétitivité et emploi dans le secteur manufacturier
(croissance annuelle)**

	1986/91	1991/96	1986/96
Salaires	0,7 %	-0,1 %	0,6 %
Productivité main-d'œuvre	6,0 %	1,1 %	2,9 %
CUMO	-6,6 %	3,1 %	0,1 %
TCER	-1,8 %	2,3 %	0,3 %
Emploi Sec. Manuf.	8,0 %	1,5 %	4,2 %

Note : CUMO est le taux salarial/productivité ; TCER est mesuré en référence à une pondération moyenne du taux de change des monnaies des partenaires commerciaux du Maroc.

Source : ONUDI & estimations de la Banque mondiale basées sur le taux de croissance au moindre carré.

3.16 Quoique la croissance démographique ait ralenti (1,9 pour cent à la fin des années 90), la migration rurale exerce toujours une pression sur les zones urbaines. Chaque année environ 220.000 personnes quittent les zones rurales pour les villes – une augmentation de 30 pour cent au cours de la dernière décennie. Si cette situation peut dans une certaine mesure expliquer la hausse plus rapide du nombre absolu de pauvres dans les villes, la pauvreté urbaine se développe environ quatre fois plus vite que la migration démographique rurale/urbaine : quoique la majorité des pauvres vivent toujours en milieu rural, entre 1990/91 et 1998/99 le nombre de pauvres en milieu urbain a doublé (de 0,9 à 1,8 millions), contre une hausse de 43 pour cent en milieu rural. En outre, il est vraisemblable que l'urbanisation se poursuivra au cours de la prochaine décennie : la proportion de la population urbaine au Maroc (54 pour cent en 1998) est toujours inférieure par rapport aux taux moyens d'urbanisation constatés dans d'autres pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (63 pour cent).

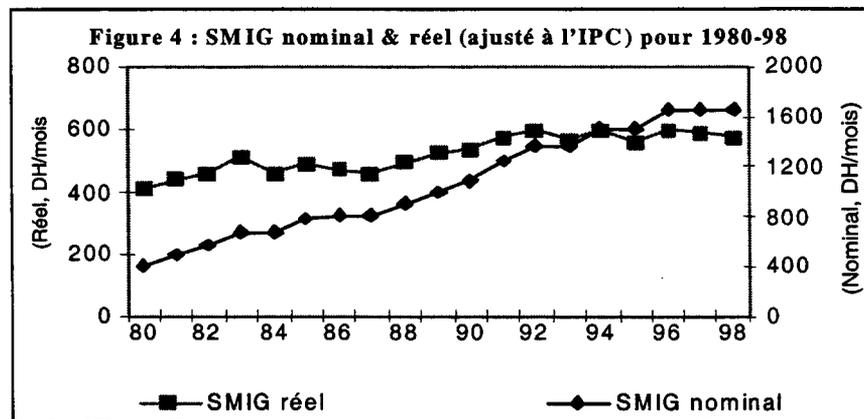
3.17 Les estimations officielles indiquent que non seulement le chômage urbain a augmenté mais que l'emploi total a diminué en termes absolus depuis 1997 suite aux suppressions d'emplois de ces dernières

années.²⁴ Conséquence du faible niveau de la croissance économique et de la création d'emplois, le nombre de chômeurs (urbains et ruraux) a atteint 1,5 millions d'individus en 1999. En 1999, le chômage urbain se situait à 21,8 contre 15 pour cent en 1991.

3.18 *Quel est l'impact de l'augmentation du chômage sur la pauvreté ?* Comme l'indiquent les données de l'enquête LSMS de 1998/99, il existe une corrélation entre l'augmentation du chômage et la recrudescence de la pauvreté parmi les chômeurs. En 1998/99, le taux de chômage parmi les pauvres urbains a atteint 31,5 contre 30 pour cent en 1990/91 et le nombre de chômeurs au sein des ménages est plus important parmi les pauvres que les non pauvres et s'est situé à la hausse au cours de la dernière décennie. Quelque 25 pour cent des pauvres urbains de la cohorte d'âge de 15 à 24 ans et quelque 16 pour cent de la cohorte d'âge de 25 à 44 ans sont au chômage. Tandis qu'au niveau national le niveau du chômage parmi ces deux cohortes d'âge est respectivement de 14 et 8 pour cent environ.

3.19 La composition des chômeurs s'est également modifiée au cours des dernières années. La majorité des chômeurs sont toujours des jeunes sans expérience professionnelle préalable et, au niveau national, le chômage parmi les chefs de famille est demeuré stable (environ 4 pour cent) au cours de la période 1991-98. Toutefois pour les pauvres, le chômage parmi les chefs de famille, bien que nettement supérieur à celui à l'échelle nationale, a diminué au cours de la période : en 1998/99, 10,3 pour cent des chefs de ménage pauvres urbains étaient sans emploi (3,7 pour cent en milieu rural) contre 13 pour cent en 1990/91 (6,4 pour cent en milieu rural). Le chômage parmi les diplômés de l'enseignement supérieur a fait un bon en avant de quelque 20 pour cent au milieu des années 90 à plus de 30 pour cent en 1999 et la durée du chômage pour les mieux instruits s'est également rallongée. Pour ce qui est des pauvres, les mieux instruits enregistrent aussi des taux de chômage plus élevés : en 1998/99 ceux qui n'avaient aucune instruction enregistraient les taux de chômage les plus bas (1,9 contre 2 pour cent en 1990/91) mais ceux ayant suivi le cycle primaire faisaient état d'un taux de 11 pour cent (10 pour cent en 1990/91) et ceux ayant suivi le cycle secondaire enregistraient 25 pour cent (14 pour cent en 1990/91).

3.20 **Evolution des salaires.** Les salaires réels moyens dans le secteur manufacturier ont pratiquement stagné dans les années 90 et la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, mesurée comme étant la valeur ajoutée réelle par travailleur, a considérablement ralenti : passant de 6,0 pour cent par an au cours de la période 1986/91 à 1,1 pour cent par an en 1991/96 (Tableau 10). Au cours de la période 1986-91, le coût unitaire de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier a fortement baissé (-6,6 pour cent par an), ce qui a stimulé la compétitivité dans des secteurs tels que les textiles et l'habillement. Toutefois, entre 1991 et 1996, le coût unitaire de la main-d'œuvre a augmenté de 3,1 pour cent par an, opérant dès lors un revirement des gains de compétitivité enregistrés précédemment.



3.21 Rares sont les renseignements disponibles quant aux tendances des salaires moyens pour différentes catégories de salariés. L'information disponible au niveau de l'entreprise indique qu'entre 1986 et 1996 les

²⁴

Se référer à l'Enquête nationale sur la population active urbaine (ENPAU).

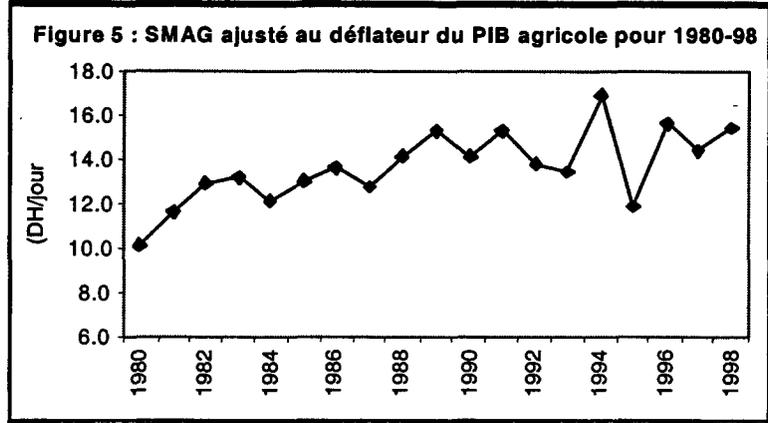
salaires manufacturiers moyens ont pratiquement augmenté en parallèle avec le salaire minimum industriel garanti.²⁵

3.22 L'évolution du salaire minimum, dans le secteur industriel (SMIG) et agricole (SMAG), reflète la volonté du Gouvernement de préserver un niveau de vie minimum pour les salariés à faible revenu.²⁶ En dépit de plusieurs augmentations de sa valeur nominale, le pouvoir d'achat du SMIG s'est maintenu

relativement constante au cours de la période 1991-98. En 1990 et 1998, un ménage composé de cinq personnes avec un salarié à plein temps et gagnant le salaire industriel minimum se serait retrouvé dans la tranche de dépenses juste au dessus du seuil de pauvreté. L'évolution des salaires réels minimum au cours des années 90 montre que les employés occupés à plein temps et rémunérés au salaire minimum étaient quelque peu à l'abri de la

pauvreté. En termes réels, le SMIG actuel est 5 pour cent supérieur à 1990, et 11 pour cent supérieur à 1985. En outre, le SMIG s'est plus étroitement aligné sur le salaire manufacturier, mais il semble qu'il ait une influence relativement faible sur le fonctionnement du marché du travail et la structure salariale.²⁷

3.23 Tout comme pour le SMIG, l'évolution du salaire minimum agricole (SMAG) au cours des années 90 n'a pas réduit le pouvoir d'achat de la population rurale. En termes réels, les changements intervenus dans le SMAG ont reflété ceux du SMIG. Si l'on prend comme hypothèse que le SMAG (salaire minimum garanti dans le secteur rural) est un bon indicateur des changements relatifs dans les salaires réels agricoles, nous observons que les fluctuations du SMAG réel au cours des années 90 ont contribué à protéger les pauvres, leur pouvoir d'achat étant demeuré inchangé entre 1991 et 1998, à environ 15,5 DH par jour (le seuil de la pauvreté rurale en 1998-99 se situe à environ 8,5 DH par jour). Néanmoins, tenant compte des écarts de coût minimes pour ce qui est des besoins essentiels entre les milieux urbain et rural (se référer aux seuils de pauvreté), un écart trop important entre le SMIG et le SMAG n'est pas justifié. Malgré la différence qui existe en matière de productivité entre les secteurs rural et urbain, un écart d'une telle importance ne semble pas fondé.



Source: Données officielles

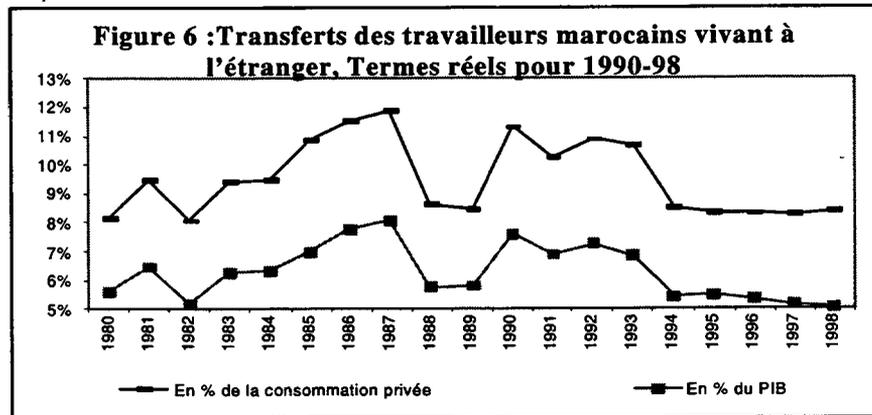
²⁵ Les données salariales sont basées sur l'UNIDO, et dérivées des enquêtes consacrées aux établissements industriels. Les résultats semblent cependant différer des données du FMI également basées sur une enquête annuelle des établissements industriels (Ministère de l'Industrie et du Commerce). Cette discordance doit faire l'objet d'un examen plus approfondi.

²⁶ La législation régissant le salaire minimum est en vigueur au Maroc depuis 1936. Toutefois, malgré le fait que la loi stipule que la valeur du salaire minimum doit être revue chaque fois que l'indice des prix à la consommation augmente de 5 pour cent, en pratique les révisions sont irrégulières et les changements sont généralement motivés par des décisions d'ordre politique. L'évolution à terme du SMIG et du SMAG est similaire et le SMAG équivaut environ à la moitié du SMIG. La dernière révision a eu lieu en juillet 1996 lorsque le SMIG mensuel (pour 26 jours) a été fixé à 1.660 DH et le SMAG à 41,4 DH/jour. Il est estimé que la réglementation du SMIG est relativement bien appliquée – grâce au rôle actif de l'administration et des syndicats – dans le secteur privé. Les entreprises ont toutefois une certaine marge de manœuvre juridique pour ce qui est de son application. En effet, dépendant de l'âge du travailleur, les employeurs sont autorisés à payer un salaire moindre : 80 pour cent du SMIG pour les jeunes âgés de 17 à 18 ans et 50 pour cent pour ceux âgés de 14 à 15 ans.

²⁷ Il a été prouvé que le relèvement du SMIG réduit l'inégalité salariale à court terme, mais vu ses répercussions sur les autres salaires, cet impact est limité. A long terme, toutefois, l'incidence du SMIG sur l'inégalité est peu importante. Voir Benhayoun et Bazen (1991).

E. ROLE DES ENVOIS DE FONDS DES TRAVAILLEURS A L'ETRANGER

3.24 Les envois de fonds des travailleurs à l'étranger constituent un élément extrêmement important des recettes du compte courant pour le Maroc, soit environ 16 pour cent dans les années 90. Tel que discuté précédemment (Chapitre II), ils jouent également un rôle important pour maintenir les populations en dehors de la pauvreté. Bien qu'ils bénéficient aux groupes à revenu intermédiaire du milieu urbain, la récente évolution des années 90 peut avoir contribué, dans une certaine mesure, à la hausse de l'incidence de la pauvreté, tant en milieu urbain que rural.



Source: Données officielles.

3.25 Au cours des années 90, la croissance des envois de fonds de l'étranger a fortement ralenti par rapport aux années 80. Au cours de la période 1994-97 ils ont baissé de 0,9 pour cent par an et ont également diminué en pourcentage de la consommation privée totale et du PIB. Alors qu'en 1991 ces transferts équivalaient à environ 10,5 pour cent de la consommation privée totale, ou environ 7 pour cent du PIB, ils sont passés respectivement à 8,4 et 5 pour cent de la consommation privée et du PIB en 1998 (voir Figure 6). En termes réels par habitant, les transferts ont diminué de -4,2 pour cent en moyenne par an au cours de la période 1991-98, contre -0,4 pour cent au cours de la période 1986-91. La baisse des envois de fonds des travailleurs à l'étranger est principalement attribuable à la récession des pays de l'UE ainsi qu'aux politiques de taux de change et de taux d'intérêt du Gouvernement qui ont rendu le Maroc moins attrayant pour les épargnes des migrants.²⁸

3.26 La baisse de ces transferts pourrait avoir contribué à situer bon nombre de ménages en dessous du seuil de pauvreté. L'information préliminaire relative aux envois de fonds des travailleurs à l'étranger indique qu'ils jouent plus que vraisemblablement un rôle important pour maintenir les populations en dehors de la pauvreté.²⁹ Les transferts de l'étranger (i) sont pro-riches du fait que les groupes supérieurs de dépenses bénéficient de transferts de montants plus importants ; (ii) ne sont pas ciblés aux pauvres ; et (iii) sont particulièrement importants pour les ménages urbains. En moyenne, sur la base des données ajustées de l'enquête LSMS de 1998/99, pour l'ensemble des ménages (y compris ceux qui ne reçoivent pas de transfert), les envois de fonds des travailleurs à l'étranger représentent environ 10 pour cent des dépenses par habitant des ménages en milieu urbain et 7 pour cent en milieu rural, mais pour les ménages qui en bénéficient ils représentent environ 17 pour cent de leurs dépenses en milieu urbain et environ 10 pour cent en milieu rural (voir Tableau 11).³⁰ Bien que les envois de fonds bénéficient davantage aux groupes de dépenses moyennes et supérieures du milieu urbain, l'absence de tels transferts influerait sur l'incidence de la pauvreté. En fait ils contribuent largement à maintenir les ménages aisés au dessus du seuil de pauvreté.

²⁸ Voir « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

²⁹ Voir la note préliminaire préparée par l'Observatoire des Conditions de vie, 2000 ; et l'Annexe C.

³⁰ Selon les données non ajustées de l'enquête LSMS, les envois de fonds des travailleurs à l'étranger représentent environ 3 pour cent des dépenses par habitant du ménage en milieu urbain et environ 2 pour cent en milieu rural, mais pour les ménages qui en bénéficient ils représentent environ 5 pour cent de leurs dépenses en milieu urbain et environ 3 pour cent en milieu rural.

En 1998/99 environ 1 million d'individus se seraient retrouvés en situation de pauvreté s'ils n'avaient pas bénéficié d'envois de fonds, contre quelque 180.000 individus en 1990/91. A l'échelon national, en 1998/99 l'absence de transferts de l'étranger aurait contribué à faire passer l'incidence de la pauvreté de 19 à 23 pour cent (en milieu urbain elle serait passée de 12 à 16 pour cent et en milieu rural de 27 à 31 pour cent).

Tableau 11 : Répartition des envois de fonds par habitant par décile (1998/99)
(en DH)

DECILE	National			Urbain			Rural		
	Dépense /hab.	Transferts de l'étranger	Transferts de l'étranger Ajust.	Dépense /hab.	Transferts de l'étranger	Transferts de l'étranger Ajust.	Dépense/hab.	Transferts de l'étranger	Transferts de l'étranger Ajust.
1	2061	13	51	2965	24	96	1690	11	43
2	3032	12	47	4220	57	225	2464	4	15
3	3779	70	279	5135	134	530	2953	18	70
4	4530	77	300	6010	132	532	3424	43	164
5	5339	107	423	6995	62	249	3937	97	387
6	6282	143	556	8279	200	781	4559	78	301
7	7519	115	464	9781	233	993	5282	87	346
8	9252	212	870	12098	408	1605	6296	167	626
9	12252	370	1443	15910	512	1941	7834	123	505
10	24214	653	2555	30219	788	3150	12477	236	915
Total	7826	177	699	10157	255	1006	5088	86	338

Notes : Les transferts de l'étranger sont basés sur les données LSMS et les chiffres ajustés correspondent aux données marocaines de manière à s'aligner sur les données du compte national. Dans le tableau les transferts de l'étranger sont destinés à l'ensemble des ménages, y compris ceux qui ne bénéficient pas de transferts.

Source : Direction de la statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99, et « Rôle des envois de fonds des travailleurs à l'étranger », note interne préparée par l'Observatoire des Conditions de Vie, février 2000.

F. FINANCEMENT PUBLIC AUX SECTEURS SOCIAUX³¹

3.27 Le niveau et la composition de l'investissement public et des dépenses publiques récurrentes sont des déterminants importants de la quantité et de la qualité de l'infrastructure sociale et économique. Parallèlement, cette infrastructure influence le niveau de vie des pauvres ainsi que leur aptitude à surmonter certaines conséquences de la pauvreté, notamment les obstacles au développement du capital humain.

3.28 Au cours de la dernière décennie, les autorités marocaines ont réussi avec succès à protéger les secteurs sociaux. Elles accordent une plus grande attention aux conditions sociales des pauvres et divers programmes ciblés ont été initiés en vue d'améliorer les conditions de vie de la population rurale et de réduire les disparités régionales (p. ex., BAJ Education et Santé, PAGER, électrification rurale). Depuis la fin des années 90 le Gouvernement a mis plus particulièrement l'accent sur les programmes sociaux et ruraux visant à réduire les écarts régionaux et améliorer les conditions sociales des pauvres. Les mesures introduites ou en cours de préparation ont trait notamment : (i) à l'accélération des programmes d'infrastructure rurale (électricité, eau potable, routes) dans le but d'atteindre 60-70 pour cent de la population rurale en 2004 ; (ii) au dégagement d'un consensus concernant la réforme de l'éducation ; (iii) à la création d'un Fonds social à l'appui du développement communautaire ; (iv) à la restructuration de l'Entraide Nationale ; (v) à l'engagement du Gouvernement vis-à-vis du Plan d'action axé sur les sexes préparé par des ONG et des représentantes féminines ; (vi) aux partenariats entre le Gouvernement et la société civile pour ce qui est des programmes d'éducation et d'alphabétisation ; (vii) aux programmes

³¹ Les dépenses sociales couvrent : l'éducation, les soins de santé, l'infrastructure de base, la sécurité sociale, les programmes actifs de main-d'œuvre, la formation professionnelle, les subventions à la consommation alimentaire, les chantiers de travaux publics (PN), les programmes d'assistance sociale (EN), les programmes de développement rural et l'alphabétisation.

d'urgence en cas de sécheresse ciblés aux pauvres du milieu rural ; (viii) aux programmes participatifs de développement rural ; et (ix) à l'extension de la couverture de l'assurance maladie aux pauvres. En outre, depuis le milieu des années 90, la participation des ONG aux programmes sociaux est devenue de plus en plus active ; elles offrent de nouvelles avenues pour des partenariats public/privé et de nouvelles approches pour réduire la pauvreté. Ces programmes aideront sans nul doute les pauvres et les vulnérables, mais ces initiatives devront être développées à plus grande échelle pour que leur impact en matière de réduction de la pauvreté soit rapide. A l'exception des programmes de logements sociaux et de l'assistance sociale (Entraide Nationale – EN), les dépenses publiques aux secteurs sociaux ont augmenté au cours de la dernière décennie (voir Tableau 12). De 1991 à 1998, en termes réels par habitant les dépenses publiques ont augmenté d'environ 2,2 pour cent par an. Au cours de la même période, les dépenses sociales ont augmenté de 5,3 pour cent (en termes réels par habitant), soit un gain d'environ 2 pour cent par an. En pourcentage des dépenses publiques, les dépenses sociales ont également fortement augmenté, passant de 34,8 pour cent en 1991 à 43,2 pour cent en 1998. Les dépenses sociales ont par ailleurs augmenté en pourcentage du PIB, passant de 9,1 pour cent en 1991 à 12,5 pour cent en 1998. Une analyse fonctionnelle des dépenses publiques aux secteurs sociaux montre que la proportion croissante de la masse salariale, due notamment aux nouveaux recrutements, a largement contribué à cette augmentation : plus de 80 pour cent des dépenses récurrentes (notamment à la santé et à l'éducation) sont consacrés à la masse salariale.

Tableau 12 : Evolution des dépenses publiques aux secteurs sociaux

	Dépenses sociales en millions de DH (prix courants)		Dépenses sociales en millions de DH (prix de 1990)		Dépenses sociales/Tot. dépenses publiques (%)		Dépenses sociales/PIB (%)	
	1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998
Education	12158,6	20540,0	11257,9	14356,2	19,3	20,4	5,0	5,9
Santé	2160,9	3767,5	2000,8	2633,3	3,4	3,7	0,9	1,1
Programmes d'emploi	100,0	838,0	92,6	585,7	0,2	0,8	0,0	0,2
Formation professionnelle	400,0	950,0	370,4	664,0	0,6	0,9	0,2	0,3
Logement social	300,0	362,1	277,8	253,1	0,5	0,4	0,1	0,1
Sécurité sociale	2900,0	8574,9	2685,2	5993,3	4,6	8,5	1,2	2,5
Sub. Consom. Alimentaire	3238,0	5626,3	2998,1	3932,4	5,1	5,6	1,3	1,6
Chantiers publics (PN)	290,4	608,4	268,9	425,2	0,5	0,6	0,1	0,2
Prog. Assis. social (EN)	200,0	182,9	185,2	127,8	0,3	0,2	0,1	0,1
Programmes ruraux	200,0	1877,0	185,2	1311,9	0,3	1,9	0,1	0,5
Autres	20,0	78,6	18,5	54,9	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	21967,8	43405,8	20340,6	30337,9	34,8	43,2	9,1	12,5

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et du Tourisme et ministères sectoriels.

3.29 La hausse des dépenses aux secteurs sociaux résulte de l'augmentation du budget à l'éducation, aux programmes d'infrastructures rurales visant à accroître l'accès à l'eau potable et à l'électricité dans les zones éloignées, aux subventions alimentaires ainsi que par l'augmentation des dépenses consacrées à la sécurité sociale (assurance maladie et système de retraite). Cette dernière repose toutefois sur des régimes contributifs et couvre principalement les salariés « à revenu intermédiaire et supérieur » du secteur formel. Par ailleurs, les dépenses publiques à la santé ont légèrement augmenté en pourcentage des dépenses publiques totales (de 3,4 pour cent en 1991 à 3,7 pour cent en 1998), mais elles ont diminué en pourcentage des dépenses sociales, passant de 9,8 pour cent en 1991 à 8,7 pour cent en 1998. Les subventions à la consommation alimentaire, qui ne sont pas réellement ciblées aux pauvres, ont également augmenté tandis que les programmes d'assistance (chantiers de travaux publics - *Promotion Nationale* et assistance sociale - *Entraide Nationale*) ont pratiquement stagné au cours de la période, en dépit de la recrudescence de la pauvreté. Les subventions à la consommation alimentaire sont davantage une correction des prix à l'industrie pour les prix agricoles fortement subventionnés qu'une réelle subvention aux consommateurs : 25 pour cent des subventions alimentaires atteignent les pauvres, mais en termes absolus elles bénéficient davantage aux segments aisés. L'augmentation des dépenses publiques aux subventions alimentaires (environ 0,3 pour cent du PIB) au

cours des années 90, a détourné des ressources publiques qui auraient pu être mieux utilisées en faveur des pauvres, notamment les chantiers publics qui ont créé quelque 40.000 personnes/année d'emplois axés sur les chômeurs ruraux, pauvres compris, pour un coût total de 0,2 pour cent du PIB.

3.30 Les dépenses publiques au secteur social demeurent peu importantes en comparaison à d'autres pays de la région : la Tunisie et l'Algérie consacrent environ 18 pour cent du PIB aux secteurs sociaux. En particulier, les dépenses pour la santé et le logement sont peu importantes, et contrairement à d'autres pays de la région, le Maroc n'a pas de programme de transferts en espèces ciblés aux pauvres et aux vulnérables (personnes âgées, handicapés, chômeurs pauvres, etc.). En outre la rentabilité des programmes sociaux existants est minime, en particulier pour l'éducation et la santé, ce qui donne à penser qu'ils sont peu efficaces. Une augmentation des ressources budgétaires en faveur des secteurs sociaux pourrait être envisagée par le biais d'une réallocation des dépenses publiques, d'une réorientation de l'épargne réalisée au niveau des subventions alimentaires (0,8 pour cent du PIB) et d'une hausse des recettes générales (p. ex., les recettes de la privatisation et l'introduction d'un impôt sur le revenu agricole de 20 pour cent pour le quintile supérieur pourraient contribuer à relever le niveau des recettes budgétaires d'environ 1 pour cent du PIB).³² Par ailleurs, le Gouvernement pourrait minimiser le détournement des ressources budgétaires en faveur des dépenses salariales : à titre d'exemple, actuellement plus de 50 pour cent du budget de l'Etat sont consacrés aux salaires de la fonction publique et, en outre, chaque année l'Etat recrute en moyenne 15.000 fonctionnaires qui coûtent environ 0,3 pour cent du PIB (ou 1 pour cent des dépenses budgétaires totales). Ainsi, on peut donc estimer grosso modo que l'Etat réaliserait au minimum une épargne globale de plus de 2 pour cent du PIB à affecter aux secteurs sociaux.

3.31 Il est évident que les dépenses publiques aux services sociaux n'amélioreront les conditions sociales des pauvres que pour autant qu'elles touchent réellement les pauvres. L'allocation et la répartition de quelques dépenses publiques sociales clés (éducation, santé, subventions alimentaires, chantiers publics, l'assistance sociale, système de sécurité sociale), qui représentent plus de 90 pour cent de l'ensemble des dépenses sociales, et leur efficacité en terme d'adresser les besoins spécifiques des pauvres, sont discutées au Chapitre IV. Lorsque les données de l'enquête LSMS de 1998/99 auront été extrapolées, une analyse complémentaire s'avérera nécessaire dans des domaines tels que l'aménagement urbain, y compris le logement, les activités agricoles et hors agriculture, et les avoirs physiques (dont la terre) et la migration.

G. IMPLICATION DE POLITIQUE

3.32 *Favoriser une croissance économique soutenable.* La faible croissance économique et l'aggravation de l'inégalité sont des facteurs à l'origine de la recrudescence de la pauvreté au Maroc au cours de la dernière décennie. Le défi à relever par le Gouvernement est l'adoption d'un cadre de politique macro-économique à moyen terme qui favoriserait la croissance économique. Tenant compte du haut niveau d'interaction entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté, un taux de croissance de la consommation privée par habitant même faible sur une courte période de temps aurait un impact significatif sur la réduction de la pauvreté et contribuerait à limiter l'indice volumétrique et l'indice de sévérité de la pauvreté.³³

3.33 Si l'on se base sur l'expérience du Maroc au cours des années 90, et en prenant comme hypothèse qu'un schéma redistributif neutre de croissance continuera à prévaloir à l'avenir, le taux auquel la pauvreté

³² Compte tenu des récentes sécheresses, en 2000 le Gouvernement a prolongé d'une année supplémentaire l'exonération de l'impôt pour le secteur agricole. Il est donc peu vraisemblable qu'une telle mesure soit introduite dans le court terme.

³³ Sur la base des données de l'enquête LSMS, en 1998/99, l'élasticité de la croissance sur la pauvreté est estimée à 2,7 (respectivement 3,2 et 2,5 pour les milieux urbain et rural), contre 2,9 en 1990/91 (respectivement 2,7 et 2,9 pour les milieux urbain et rural).

peut être réduite dépendra non seulement de la croissance économique globale mais également de la composition sectorielle de la croissance. Ainsi, une série de simulations permet d'illustrer les résultats en matière de pauvreté lorsque la croissance avantage un secteur spécifique de l'économie : (i) schéma redistributif neutre de croissance ; (ii) croissance pro-rurale ; (iii) croissance pro-agricole ; (iv) croissance en faveur des services ; (v) croissance en faveur de l'industrie ; et (vi) croissance en faveur de la construction. Pour chaque simulation deux scénarios sont envisagés : un « scénario bas » dans le cadre duquel le taux de croissance des dépenses par habitant des ménages (consommation privée) est égal à 1 pour cent par an (plus ou moins l'équivalent d'un taux de croissance annuel du PIB de 3 pour cent), et un « scénario haut » dans le cadre duquel un taux de croissance plus optimiste de 2,5 pour cent est assumé (environ l'équivalent d'un taux de croissance annuel du PIB de 6 pour cent).

Tableau 13 : Impacts simulés de scénarios alternatifs de croissance économique sur la pauvreté

Scénario de croissance	Taux de croissance des dépenses par habitant (% par an)	Taux de réduction de l'indice national de pauvreté (% par an)		
		Indice numérique	Indice volumétrique	Indice de sévérité de la pauvreté
Croissance redistributive neutre				
Scénario bas	1,0	3,5	3,2	3,5
Scénario haut	2,5	8,2	7,8	8,5
Croissance pro-rurale				
Scénario bas	1,0	7,0	6,6	7,6
Scénario haut	2,5	12,7	15,3	17,4
Croissance pro-agricole				
Scénario bas	1,0	5,3	6,9	7,8
Scénario haut	2,5	13,4	15,5	16,9
Croissance en faveur des SERVICES				
Scénario bas	1,0	1,9	1,6	1,6
Scénario haut	2,5	4,1	3,7	3,8
Croissance en faveur de l'INDUSTRIE				
Scénario bas	1,0	1,2	1,2	1,3
Scénario haut	2,5	2,0	2,2	2,5
Croissance en faveur de la CONSTRUCTION				
Scénario bas	1,0	4,2	4,7	5,5
Scénario haut	2,5	6,8	8,0	9,3

Source : Estimations de la Banque mondiale.

3.34 Les résultats suggèrent que les perspectives de réduction de la pauvreté grâce à la croissance économique sont assez prometteuses (voir Tableau 13). Dans le cadre du scénario « haut » à croissance redistributive neutre, l'indice numérique se situerait à un niveau remarquable de 8,2 pour cent par an. Avec un taux annuel de croissance démographique de 1,6 pour cent, ceci implique que le nombre de pauvres serait réduit à environ 3,6 millions d'individus (environ 12 pour cent de la population) en 2005. Dans le cadre du scénario « bas », le nombre de pauvres serait d'environ 4,5 millions d'individus (environ 15 pour cent de la population). Les pauvres vivant principalement en milieu rural, une croissance sectorielle axée sur la population rurale aurait un impact nettement plus important sur la pauvreté³⁴ : dans le cadre du scénario haut, l'incidence de la pauvreté serait réduite de 12,7 pour cent par an, ce qui implique qu'en moins de six ans le nombre total de pauvres pourrait être réduit de moitié. Pour la simulation de « croissance pro-agricole », lorsque la croissance bénéficie aux ménages dont le principal salarié est un travailleur agricole, l'impact sur

³⁴

Les hypothèses utilisées pour la simulation de « croissance pro-rurale » sont : (i) les dépenses par habitant des ménages vivant en milieu urbain demeurent inchangées, et (ii) les taux de croissance globale de 1 pour cent (« scénario bas ») et 2,5 pour cent (« scénario haut ») sont entièrement dus à la croissance des dépenses des ménages du secteur rural.

l'incidence de la pauvreté est impressionnant : dans le cadre du « scénario haut » l'indice numérique pourrait être ramené à environ 8 pour cent de la population.

3.35 *Comment encourager une « croissance pro-agricole » ?* Un récent rapport de la Banque mondiale sur la Stratégie de développement rural du Maroc a indiqué que les perspectives de croissance du secteur agricole ne sont pas bonnes et que seul un changement radical du cadre de politique permettrait au secteur de se diversifier suivant ses avantages comparatifs. Même dans le cadre d'un scénario de réforme, le chômage agricole pourrait se détériorer étant donné que la croissance de la productivité augmente plus rapidement que la production. La croissance de l'emploi hors agriculture constituera dès lors un facteur crucial d'absorption des migrants ruraux. Pour arriver à une croissance d'au moins 6 pour cent du PIB par an à terme et créer quelque 200.000 emplois, une croissance durable devra davantage être axée sur le développement du secteur industriel, en particulier les sous-secteurs à forte intensité de main-d'œuvre disposant d'avantages comparatifs spécifiques tels que le secteur manufacturier, le tourisme et la pêche. A cet effet, une approche plus radicalement axée sur les exportations doit être adoptée grâce à l'accélération de la libéralisation des échanges et à une politique du taux de change plus flexible permettant au secteur externe de développer totalement son potentiel de croissance. Une stratégie de croissance à vocation exportatrice impliquera également de simplifier les procédures d'établissement pour les petites et moyennes entreprises nouvelles et d'améliorer la disponibilité de la terre et des crédits. En outre, le cadre macro-économique devra prévoir une politique budgétaire stricte et une politique monétaire active.³⁵ Bien qu'une croissance en faveur de l'industrie puisse avoir un impact substantiel sur la croissance de la productivité et l'amélioration de l'efficacité économique, elle aurait l'impact le plus faible sur la pauvreté (voir Tableau 13). L'impact d'une dévaluation et d'une croissance orientée aux exportations devra être davantage analysé.

3.36 *Améliorer l'efficacité et le bien-fondé des politiques sociales.* Pour réduire la pauvreté et le chômage d'une manière durable, la croissance économique doit se faire à un rythme plus rapide mais à elle seule elle n'est pas suffisante. Parallèlement, il est nécessaire de continuer à encourager les politiques sociales pro-pauvres et de minimiser l'inégalité d'accès aux services sociaux.

3.37 Les dépenses publiques constituent un outil puissant de réduction de la pauvreté et de l'inégalité, à la fois à court et à long terme. A court terme, les mesures de réduction de la pauvreté ne porteront leurs fruits que si elles sont gérées de manière plus efficace et réorientées aux secteurs sociaux prioritaires. Bien que les indicateurs sociaux se soient améliorés, la rentabilité des dépenses sociales demeure faible et peut être améliorée. A plus long terme, la valorisation du capital humain et la réduction des écarts entre régions et entre sexes en matière d'accès aux services sociaux prioritaires (santé de base, éducation et infrastructure de base), notamment l'accès à des conditions de vie minimales en milieu urbain et rural, sont essentielles pour arriver à une croissance durable. Outre l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des secteurs sociaux prioritaires, le Gouvernement doit revoir ses politiques sociales et envisager d'accroître ses ressources financières afin de mettre en place diverses mesures de filet social visant à empêcher les vulnérables de sombrer dans la pauvreté et à aider les segments de la population temporairement ou définitivement incapables de tirer avantage des opportunités génératrices de revenus. Le Chapitre IV se consacre à quelques secteurs sociaux sélectionnés, notamment l'éducation, la santé, la sécurité sociale et les programmes d'assistance sociale. Toutefois, étant donné que la pauvreté urbaine augmente plus rapidement que la migration démographique rurale/urbaine, d'autres études s'imposent pour aborder plus en détail les questions de la pauvreté urbaine. Sur la base des mouvements migratoires, il est vraisemblable que la pauvreté rurale constituera un élément clé de l'évaluation de la pauvreté urbaine.

³⁵ Voir « Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, avril 2000.

3.38 Les multiples privations auxquelles sont confrontés les pauvres urbains sont notamment l'accès inadéquat à la terre (insécurité foncière), le logement, les services de base et la forte densité des zones peuplées. Par le passé, le cadre réglementaire et les politiques sectorielles d'aménagement urbain et de développement de l'habitat au Maroc ont eu un impact négatif sur les pauvres en rendant les logements plus coûteux, incertains, moins bien viabilisés et en décourageant la mobilité de la main-d'œuvre. Bien que les programmes publics de réhabilitation des bidonvilles traitent les effets visibles des politiques qui ont échoué, ils ne redressent pas les contraintes institutionnelles et réglementaires à l'origine des bidonvilles. Dès lors pour traiter le problème de la pauvreté urbaine, l'Etat doit également opter pour des réformes sectorielles qui détermineront l'accès aux services de base, à l'eau, à l'assainissement, au logement et au renforcement des capacités locales afin d'améliorer les conditions de vie et les moyens d'existence des segments pauvres de la population urbaine.



CHAPITRE IV

DANS QUELLE MESURE LES PAUVRES BENEFICIENT-ILS DES DEPENSES PUBLIQUES AUX SECTEURS SOCIAUX ?

Au cours des années 90 les dépenses publiques aux secteurs sociaux sont passées de 9,1 pour cent du PIB à 12,5 pour cent et plusieurs programmes sociaux axés sur le milieu rural (p. ex., programmes d'infrastructure rurale, programmes d'éducation et de santé ciblés aux régions les plus défavorisées) ont été lancés au cours des dernières années afin d'améliorer les conditions de vie des pauvres et des vulnérables. En conséquence, pratiquement tous les indicateurs sociaux se sont nettement améliorés. En dépit de ces améliorations, les progrès n'ont pas été uniformes sur l'ensemble du territoire et d'importantes disparités demeurent entre les régions et entre les sexes. Les politiques sociales en place sont insuffisantes, mal ciblées et inefficaces pour sortir les populations de la pauvreté. Au Maroc l'impact redistributif est minime et la quasi totalité des programmes sociaux bénéficient davantage aux groupes à revenu intermédiaire et aux riches qu'aux pauvres (éducation, santé, sécurité sociale, assistance sociale, etc.). Afin d'étendre l'accès des pauvres aux services sociaux de base, de réduire les disparités entre les sexes et entre le milieu urbain et rural, d'accroître l'impact redistributif des dépenses publiques et de mieux cibler les économiquement vulnérables, l'Etat doit réaffecter les dépenses publiques en faveur de services et de programmes orientés aux pauvres et aux vulnérables, améliorer l'efficacité et la qualité des programmes existants, et lorsque cela s'avère possible, accroître les ressources budgétaires en faveur des secteurs sociaux, introduire de nouvelles mesures de filet social afin d'empêcher les vulnérables de se retrouver en situation de pauvreté et aider ceux qui soit temporairement, soit de façon permanente ne sont pas en mesure de bénéficier des opportunités génératrices de revenus.

A. ACCES AUX SERVICES SOCIAUX AU COURS DE LA PERIODE 1990-98

4.1 Au Maroc, l'amélioration des mesures de la pauvreté basées sur la consommation a été accompagnée d'une nette amélioration des autres mesures des conditions de vie. Malgré l'accès accru aux services sociaux dans les années 90, les déséquilibres urbains-ruraux demeurent importants et constituent toujours la principale préoccupation du Gouvernement. Quoique le pourcentage d'écart entre certains indicateurs sociaux du Maroc et de pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (PRITI) ait diminué, il demeure toujours important et le rythme des progrès est lent (se référer aux Annexes statistiques) : le taux d'inscription brut à l'enseignement primaire est passé de 63 pour cent en 1990 à 85 pour cent en 1999 mais il se situe toujours 17 pour cent en dessous du taux d'inscription moyen des PRITI ; le taux d'inscription à l'enseignement secondaire a marginalement augmenté, passant de 36 à 39 pour cent, ce qui traduit une déviation négative de 42 pour cent par rapport aux PRITI. Néanmoins, les taux d'analphabétisme pour les filles du milieu rural sont en baisse, en particulier pour les plus jeunes.

4.2 Parallèlement à l'amélioration des indicateurs du secteur de l'éducation, l'état de santé de la population marocaine s'est également amélioré au cours de la dernière décennie. Le taux de mortalité brut est passé de 7,7 pour 1.000 habitants en 1990 à 6,3 en 1999. L'espérance de vie a également augmenté, passant de 67 ans en 1990 à 69 ans en 1999. Cependant les taux de mortalité infantile et maternelle sont parmi les plus élevés de la région. Les conditions de logement et l'accès aux services d'infrastructure de base tels que l'électricité et l'eau potable se sont également améliorés tant en milieu urbain que rural mais d'importantes disparités régionales subsistent.

4.3 Selon les données de l'enquête LSMS, l'accès des pauvres aux services sociaux, notamment en milieu rural, s'est également amélioré au cours de la période 1990-98. En 1998/99, environ 90,9 pour cent de la population urbaine et 12 pour cent de la population rurale avaient accès à l'eau courante (contre 76 pour cent et 6,3 pour cent en 1990/91). Quelque 85,8 pour cent de la population urbaine et 15,9 pour cent de la population rurale avaient accès à l'électricité (contre 90,4 pour cent et 12,7 pour cent en 1990/91) (se référer au Tableau 14).

Tableau 14 : Indicateurs sélectionnés pour le Maroc : 1990/91 et 1998/99

	1990/91		1998/99	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural
Membres actifs par ménage	1,7 <i>2,1</i>	2,7 <i>2,9</i>	2,0 <i>2,5</i>	2,9 <i>3,2</i>
Taux d'activité, cohortes de 15 ans ou plus (%)	48,8 <i>56,6</i>	64,8 <i>62,9</i>	52,4 <i>52,5</i>	66,3 <i>64,4</i>
Population occupant un second emploi (%)	2,1 <i>2,9</i>	6,2 <i>7,3</i>	2,7 <i>2,1</i>	6,2 <i>5,1</i>
Taux d'alphabétisation, cohortes de 10 ans ou plus (%)	63,3 <i>52,7</i>	28,2 <i>22,0</i>	66,3 <i>50,9</i>	33,2 <i>26,5</i>
Taux d'alphabétisation des filles, cohortes de 10 ans ou plus (%)	51,4 <i>-</i>	12,8 <i>8,6</i>	54,5 <i>40,0</i>	17,0 <i>10,9</i>
Taux d'inscription nets des filles à l'enseignement primaire (%)	78,7 <i>79,0</i>	28,3 <i>17,8</i>	82,8 <i>73,8</i>	46,8 <i>36,3</i>
Femmes ayant été à une visite prénatale (%)	65,4 <i>-</i>	24,4 <i>-</i>	75,9 <i>53,2</i>	36,8 <i>28,4</i>
Femmes ayant accouché au foyer (%)	43,0 <i>-</i>	84,0 <i>-</i>	28,0 <i>47,0</i>	78,7 <i>87,6</i>
Femmes de moins de 50 ans utilisant des contraceptifs (%)	54,3 <i>-</i>	34,1 <i>-</i>	62,8 <i>56,0</i>	45,8 <i>41,9</i>
Population vivant dans des bidonvilles (%)	10,9 <i>33,7</i>	71,6 <i>86,4</i>	10,4 <i>23,2</i>	71,4 <i>84,9</i>
Population raccordée à l'eau courante (%)	76,0 <i>32,4</i>	6,3 <i>0,9</i>	90,9 <i>57,9</i>	12,0 <i>4,9</i>
Population raccordée à l'électricité (%)	90,4 <i>61,8</i>	12,7 <i>2,2</i>	85,8 <i>65,1</i>	15,9 <i>11,0</i>
Population desservie par un service de collecte des immondices (%)	84,8 <i>75,7</i>	2,0 <i>1,2</i>	85,1 <i>77,2</i>	2,4 <i>0,5</i>

Note : Dans chaque cellule, les chiffres en caractère gras se rapportent à l'ensemble de la population et ceux en italique aux pauvres.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

B. EDUCATION ET ALPHABETISATION

4.4 Depuis l'Indépendance le Maroc a déployé des efforts particuliers pour réduire l'analphabétisme et encourager la scolarisation à tous les niveaux du système éducatif. La dispense de services éducatifs de qualité est essentielle pour développer le capital humain dont le Maroc a besoin pour (i) arriver à une croissance économique rapide et à la création d'emplois dans un environnement international de plus en plus compétitif ; et (b) résoudre les disparités internes de revenu en améliorant les opportunités des moins favorisés. Malgré l'importance des dépenses publiques à l'éducation (environ 5 pour cent du PIB) (i) les résultats sont toujours insatisfaisants et de sérieuses inégalités persistent entre les taux de scolarisation des milieux urbain et rural, notamment en ce qui concerne les filles ; et (ii) la qualité de l'enseignement général (fondamental et secondaire) a été affectée par le manque d'investissement et de matériel ainsi que par les programmes de cours et méthodes d'enseignement obsolètes.

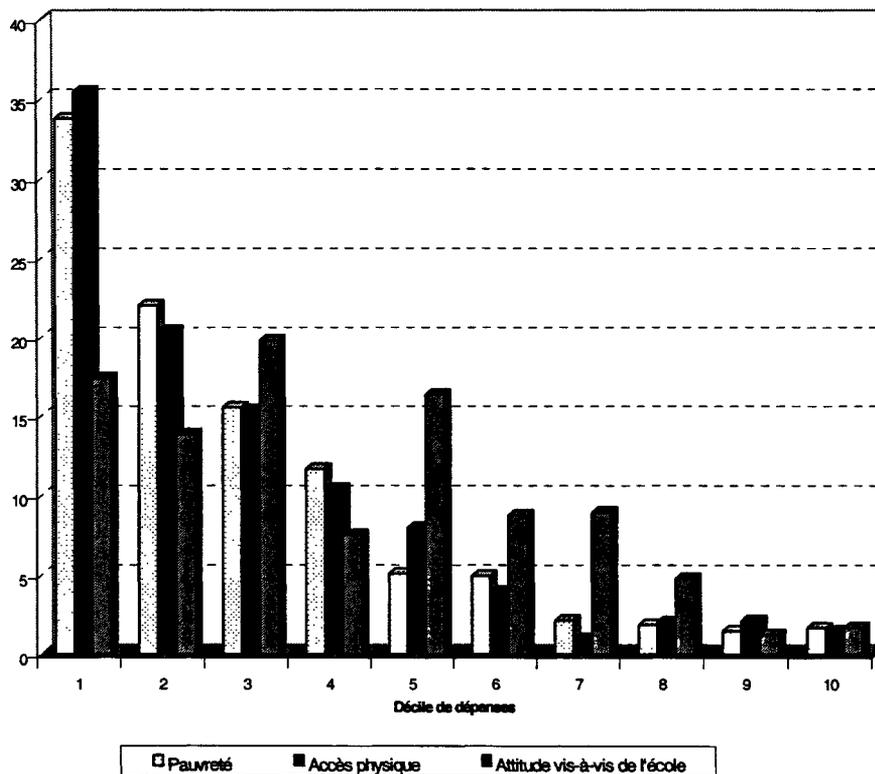
4.5 Au Maroc, environ 97 pour cent des élèves sont inscrits dans des écoles publiques, sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale (MEN) et du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres, et de la Recherche Scientifique (MES). Le système éducatif marocain repose sur un enseignement fondamental de neuf années³⁶, et trois années d'enseignement secondaire généralisé. Le

³⁶ Le système éducatif fondamental et secondaire comprend : (i) six années d'enseignement fondamental (« Fondamental 1 », élèves âgés de 7 à 12 ans) ; (ii) trois années d'enseignement fondamental de cycle supérieur (« Fondamental 2 », élèves âgés de 13 à 15 ans) ; et (iii) trois années d'enseignement secondaire et technique (élèves âgés de 16 à 18 ans).

secteur privé s'inscrit pour les 3 pour cent restants. Son rôle semble modeste à tous les niveaux de l'enseignement avec moins de 5 pour cent pour le primaire et une fourchette de 1,3 pour cent à 7 pour cent pour le secondaire. En outre, un système de formation professionnelle permet d'accommoder partiellement les abandons de l'enseignement fondamental ou du secondaire. Selon l'enquête LSMS de 1998/99, environ deux tiers des élèves inscrits dans les centres professionnels viennent du secteur public.

4.6 **Accès.** Au cours des années 90, des progrès importants ont été enregistrés au niveau des taux de scolarisation et en particulier parmi les filles du milieu rural : le taux d'inscription net à l'enseignement fondamental est passé de 58,2 pour cent en 1991 à 70,2 pour cent en 1998.³⁷ Le taux d'inscription net à l'enseignement fondamental pour les filles rurales est passé de 28,3 pour cent en 1991 à 46,8 pour cent en 1998 ; et parmi les pauvres, il a passé de 17,8 pour cent en 1991 à 36,3 pour cent en 1998. Le taux de scolarisation net au cycle secondaire a atteint 31,2 pour cent en 1998 contre 25,9 pour cent en 1991 et pour les filles il est passé de 21,5 pour cent à 28 pour cent (contre 30,4 pour cent en 1991 et 35,1 pour cent en 1998 pour les garçons). En milieu rural, le pourcentage d'élèves inscrits à l'enseignement fondamental en 1998 se situe aux environs de 48 pour cent pour le quintile inférieur de dépenses par habitant à 77 pour cent pour les nantis du groupe supérieur de dépenses, contre 88 et 89 pour cent en milieu urbain.

Figure 7 : Obstacles à la scolarisation par décile de dépenses 1998/99



Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

4.7 Divers facteurs ont contribué à relever les taux de scolarisation des filles du milieu rural, notamment l'expansion de la construction d'écoles en milieu rural, l'amélioration de la qualité de l'éducation, et l'introduction de programmes ciblés aux filles rurales (p. ex., programmes d'aide

³⁷ Les chiffres sont extraits des Enquêtes sur les ménages réalisées par le Bureau de la Statistique. Ils sont supérieurs aux données du Ministère compte tenu de la différence dans la définition.

alimentaire financés par le Programme alimentaire mondial (PAM), aide aux familles dans quelques provinces BAJ sélectionnées et programmes de fournitures scolaires financés au titre du BAJ dans 14 provinces). Il n'a toutefois pas pu être établi clairement dans quelle mesure ces programmes ont contribué à relever les taux de scolarisation des filles du milieu rural.

4.8 Compte tenu du meilleur accès aux programmes d'alphabétisation, la baisse du taux d'analphabétisme des années 1990-98 a principalement été enregistrée en milieu urbain : le taux d'analphabétisme parmi la cohorte d'âge des 10 ans et plus est passé de 55 pour cent (68 pour cent en milieu rural) en 1990/91 à 48 pour cent (67 pour cent en milieu rural) en 1998/99. La ventilation des taux d'analphabétisme par sexe indique toutefois la persistance de fortes disparités : en 1998/99 le taux d'analphabétisme pour les femmes rurales était de 83 pour cent contre 87,2 pour cent en 1990. Ce faible niveau de réduction du taux d'analphabétisme parmi les femmes rurales s'explique principalement par un effet de « rattrapage » --- les femmes plus âgées restent analphabètes tandis que les taux d'alphabétisation des jeunes filles enregistrent d'importants progrès : les taux d'analphabétisme pour les filles rurales âgées de 10 à 14 ans sont passés de 68,4 pour cent en 1990/91 à 58,2 pour cent en 1998/99. Parmi les pauvres, 49,1 pour cent de ceux vivant en milieu urbain sont analphabètes, pourcentage qui passe à 73,5 pour cent en milieu rural. Ces chiffres se comparent respectivement à 24,1 et 60,2 pour cent pour les segments aisés.

4.9 Selon les données de l'enquête LSMS de 1998/99, les principaux obstacles à la scolarisation des pauvres sont : la pauvreté, le manque d'accès physique à l'école et l'attitude générale vis-à-vis de l'école. La pauvreté est l'obstacle le plus important à la non inscription des enfants en âge de se rendre à l'école en milieux urbain et rural : quelque 46 pour cent des enfants pauvres en âge d'être scolarisés citent la pauvreté et le manque de moyens financiers des parents comme étant la raison principale de leur non participation à l'école, 33 pour cent invoquent le manque d'accès physique et 17 pour cent les facteurs socioculturels, en particulier pour les filles du milieu rural : même si les parents du milieu rural pouvaient se permettre d'envoyer leurs enfants à l'école, le manque d'accès à l'établissement scolaire constituerait le principal obstacle (voir Figure 7).³⁸ Les autres facteurs qui influencent le faible niveau de scolarisation des pauvres sont notamment : le nombre d'enfants du ménage ; la distance et le temps de déplacement pour se rendre à l'école ; et le manque d'installations sanitaires dans les écoles (en particulier pour les filles).

4.10 **Coût budgétaire.** Au cours des dix dernières années, les dépenses publiques consacrées par le Maroc au secteur de l'éducation ont augmenté, passant de 5,0 pour cent du PIB en 1991 à 5,9 pour cent en 1998. En proportion des dépenses publiques totales elles ont également légèrement augmenté (de 19,3 pour cent à 20,4 pour cent au cours de la période 1991-98). Une analyse fonctionnelle des dépenses publiques à l'éducation montre que le fardeau imposé par la masse salariale du personnel enseignant et non enseignant représente plus de 80 pour cent du budget total de l'éducation alors que 9 pour cent seulement sont affectés aux investissements. Au cours de la période 1991-98, la part de l'investissement dans le budget total de l'éducation a baissé, de 11,5 pour cent en 1991 à 9,2 pour cent, tandis que la part des salaires augmentait de 77,9 pour cent à 81,2 pour cent. Au cours de la période 1991-98, les parts du budget ministériel affectées aux différents cycles sont demeurées pratiquement stables : le premier cycle de l'enseignement fondamental représentant quelque 40 pour cent, le deuxième cycle de l'enseignement fondamental 22 pour cent, l'enseignement secondaire 21 pour cent et l'enseignement supérieur 17 pour cent.

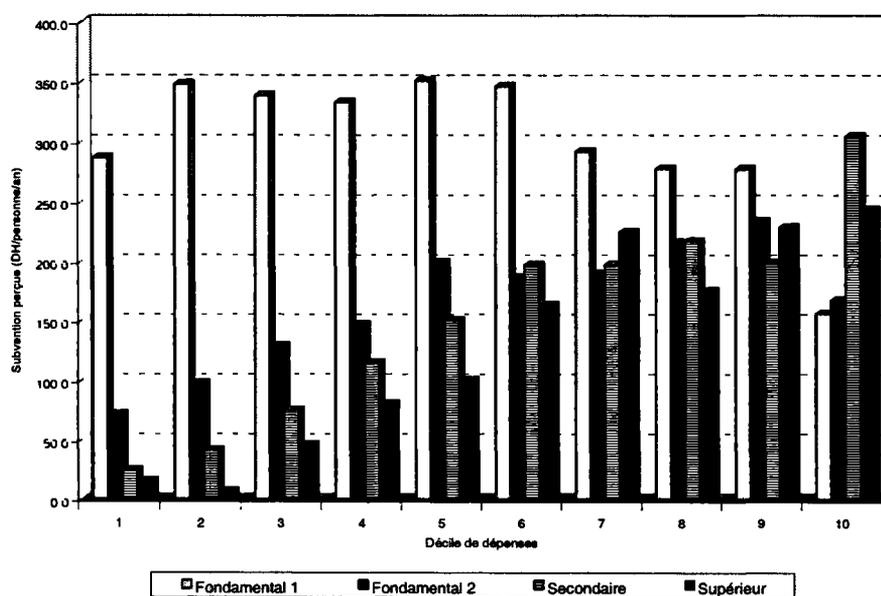
4.11 **Coûts de l'éducation et leur impact sur les pauvres.** Bien que l'enseignement soit gratuit, l'enquête LSMS de 1998/99 confirme que les familles prennent à leur charge des coûts non négligeables (livres, cahiers et repas scolaires) et cette charge financière est particulièrement lourde pour les pauvres qui envoient leurs enfants à l'école. Globalement l'éducation a un poids plus important dans les dépenses des ménages pauvres du milieu rural. En termes absolus, les dépenses que les ménages consacrent à l'éducation

³⁸ Sont visés ici les enfants de 7 à 15 ans qui n'ont jamais été inscrits à l'école.

augmentent par rapport aux dépenses totales tant en milieu urbain que rural (voir Annexe D, Tableau 2). En moyenne, les dépenses annuelles par habitant consacrées à l'éducation par les ménages urbains (263 DH) sont plus de cinq fois supérieures aux dépenses des ménages ruraux (50 DH). En proportion des dépenses totales du ménage, au niveau national les dépenses consacrées à l'éducation indiquent une tendance progressive ; les ménages des déciles les plus pauvres consacrant une moindre part (1,6 pour cent) à l'éducation que ceux des déciles les plus riches (2,7 pour cent). Toutefois, le tracé des parts budgétaires pour les ménages ruraux est sans ambiguïté de nature régressive : les plus démunis consacrent à l'éducation environ 1,5 pour cent de leur budget contre 0,5 pour cent pour les plus riches, alors qu'en milieu urbain, le pourcentage du budget à l'éducation pour les pauvres et les riches est respectivement de 2,6 et 3,4 pour cent.

4.12 Distribution des subventions à l'éducation. Dans l'ensemble, et proportionnellement, les groupes aisés reçoivent une part plus importante des dépenses publiques que les pauvres, mais au niveau du premier cycle de l'enseignement fondamental, les dépenses publiques sont sans ambiguïté progressives. Sur la base de l'enquête LSMS de 1998/99, à divers échelons du système éducatif, trois schémas caractérisent la distribution des subventions à l'éducation³⁹ : (i) les dépenses publiques au premier cycle de l'enseignement fondamental privilégient largement les groupes de dépenses les plus pauvres, et ont tendance à diminuer lorsque le revenu augmente : les subventions qui touchent le décile le plus démuné représentent 13,9 pour cent des dépenses totales des ménages, contre 0,6 pour cent pour le décile le plus riche ; (ii) les subventions au deuxième cycle de l'enseignement fondamental sont pratiquement uniformément axées sur les six premiers déciles, avec une certaine tendance à la baisse pour les 40 pour cent les mieux nantis de la population ; et (iii) les subventions à l'enseignement secondaire et supérieur favorisent sans ambiguïté les groupes aisés : pour les trois déciles inférieurs les subventions à l'éducation représentent 0,7 pour cent des dépenses totales contre 1,6 pour cent pour les trois déciles supérieurs (voir Figure 8). Pour examiner la tendance de l'incidence des avantages, une analyse plus détaillée s'impose afin de comparer les données des enquêtes LSMS de 1998/99 et 1990/91.

Figure 8 : Distribution des subventions à l'enseignement fondamental, secondaire et supérieur



Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

³⁹

Les subventions à l'éducation sont calculées sur base de la distribution des dépenses publiques par habitant (nettes de recouvrement des coûts) consacrées à l'enseignement fondamental, secondaire et supérieur entre les divers déciles de dépenses.

4.13 Quoique proportionnellement les groupes aisés perçoivent une plus large part des dépenses publiques à l'éducation, on constate de grandes différences au niveau des écarts entre les divers échelons du système éducatif avec des dépenses aux deux cycles de l'enseignement fondamental nettement pro-pauvres et des dépenses à l'enseignement supérieur qui privilégient largement les riches (voir Tableau 15). Globalement les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont pro-pauvres. On constate que si l'on tient compte de la ventilation par niveau éducatif, la caractéristique pro-pauvre de l'enseignement fondamental fait plus que contrebalancer les caractéristiques pro-riches des subventions à l'enseignement secondaire et supérieur.

Tableau 15 : Coefficients d'inégalité pour les différents niveaux éducatifs (1998/99)

Programme	Coefficient d'inégalité
Fondamental 1	236,8
Fondamental 2	132,7
Secondaire	75,3
Supérieur	54,5
Total éducation	149,1

Notes : Le coefficient d'inégalité est défini comme étant le ratio entre le pourcentage du bénéfice par habitant perçu par les pauvres et leur part de dépenses totales. Les coefficients d'inégalité > à 100 dénotent des dépenses publiques pro-pauvres et ceux < à 100 dénotent des dépenses en faveur des groupes aisés.
Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS 1998/99.

Options de réforme

4.14 L'investissement à l'éducation est un facteur essentiel pour relever le niveau d'instruction des pauvres et à renforcer leur capital humain. Ceci est particulièrement important pour mettre un terme aux cycles inter-générationnels de la pauvreté et offrir aux enfants pauvres des opportunités que leurs parents n'ont jamais eues. L'Etat attache donc un haut niveau de priorité à la réforme du système éducatif et en 1999 une Commission spéciale chargée de la réforme de l'enseignement (COSEF) a été établie. Les mesures de réforme proposées par la COSEF visent entre autres à : (i) lancer le processus de décentralisation en déléguant progressivement la gestion aux régions et en encourageant la responsabilisation locale ; (ii) introduire un système de recouvrement des coûts dans l'enseignement secondaire et supérieur ; (iii) tenir compte de la problématique de la langue d'instruction ; (iv) accroître les partenariats avec d'autres intervenants (secteur privé, ONG, communautés, associations parents-enseignants) ; (v) accroître l'efficacité dans le cadre de salles de classe relais et multidisciplinaires dans l'enseignement fondamental et viser des ratios plus élevés d'enseignant/élèves ; (vi) reconfigurer tous les cycles de l'enseignement afin de renforcer la justification économique des cours et améliorer la qualité ; (vii) rationaliser les effectifs au sein et entre le niveau fondamental et secondaire ; (viii) améliorer les conditions du capital humain ; et (ix) renforcer les programmes de formation des enseignants et remettre à niveau les méthodes d'enseignement dans le fondamental et le secondaire mais également dans les institutions d'enseignement post-secondaire. Cependant, cet ambitieux programme de réforme ne stipule pas clairement les priorités et n'aborde pas la question des capacités institutionnelles des agences d'exécution. Sur la base des conclusions des données de l'enquête LSMS de 1998/99, élargir l'accès et améliorer la qualité de l'enseignement fondamental et secondaire et réduire l'analphabétisme adulte sont au nombre des priorités arrêtées pour renforcer le capital humain des pauvres.

- ***Couverture universelle dans le premier cycle de l'enseignement fondamental :*** Comme le montre l'enquête LSMS de 1998/99, au cours de la dernière décennie et en dépit de la recrudescence de la pauvreté, le relèvement des taux de scolarisation a permis de réduire la main-d'œuvre enfantine. Dans le but d'accroître la scolarisation au premier cycle de l'enseignement fondamental et de minimiser les disparités entre sexes, il y a lieu de traiter les facteurs qui influencent le faible niveau de participation à l'école des pauvres, notamment le coût indirect et l'accès. Outre le fait qu'un programme visant à

atteindre les groupes sous-représentés puisse s'avérer relativement coûteux, il faudra également (i) réaffecter le budget éducation en faveur de l'enseignement fondamental (en accordant une priorité particulière aux filles du milieu rural) ; (ii) dresser les plans d'établissements scolaires, veiller à assurer des services complémentaires et des incitations additionnelles pour attirer les enfants du milieu rural et en particulier les filles (c.-à-d., repas scolaires, livres gratuits, transferts en espèces pour la participation à l'école, etc.) ; (iii) poursuivre la construction d'écoles en zones rurales éloignées et adopter des mesures d'amélioration de la qualité ; (iv) recruter des enseignants locaux (notamment des femmes) ; (v) étendre l'expérience du BAJ à d'autres provinces rurales pauvres ; (vi) dans la mesure du possible, adapter les horaires scolaires aux habitudes et à la culture locales et développer des calendriers plus flexibles ; (vii) favoriser l'autonomie des écoles en déléguant la responsabilisation et l'appropriation au niveau local ; et (ix) continuer à collaborer avec les ONG et les programmes d'éducation informelle tout en évaluant et en assurant le suivi de leurs réalisations. Pour arriver à une scolarisation universelle dans le premier cycle de l'enseignement fondamental, il faudra estimer les coûts de ces propositions dans le détail.

- **Accroître l'accès et améliorer la qualité du deuxième cycle de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire** : Comme l'indique l'enquête LSMS de 1998/99, les principales raisons des taux d'abandon élevés pour la cohorte d'âge de 12 ans sont le manque d'accès au deuxième cycle de l'enseignement fondamental (principalement en milieu rural) et l'absence d'incitations et de valeur ajoutée à la poursuite des études. L'amélioration de la qualité et de l'accès au deuxième cycle de l'enseignement fondamental et secondaire contribuerait à : (i) maintenir les enfants en dehors du marché du travail ; (ii) permettre à ceux qui complètent le premier cycle de l'enseignement fondamental de poursuivre leur scolarisation ; et (iii) développer les compétences de la future population active. Lorsque l'accès au premier cycle de l'enseignement fondamental aura été étendu, il sera essentiel d'aborder la question de l'accès au deuxième cycle fondamental et à l'enseignement secondaire. L'écart existant en matière de distribution entre le Maroc urbanisé et rural et entre les hommes et les femmes ne pourra être comblé que si tous les enfants marocains ont réellement les mêmes opportunités éducatives. Le coût, vraisemblablement élevé, que représente l'élargissement de l'accès au deuxième cycle de l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire doit être estimé et des sources de financement doivent être identifiées. Parmi les divers mécanismes de financement disponibles, on pourrait envisager l'introduction d'un système sélectif de recouvrement des coûts dans l'enseignement secondaire et supérieur.
- **Réduction de l'analphabétisme adulte** : Les données LSMS confirment la forte corrélation entre la pauvreté et l'analphabétisme. Le Gouvernement envisage de réduire l'analphabétisme adulte aux environs de 20 pour cent sur une période de 14 ans. Pour ce faire il faudra développer les programmes d'alphabétisation adulte lancés par le Ministère du Développement social de manière à ce qu'ils atteignent 500.000 individus par an, par rapport au niveau actuel de 100.000 environ. Dans le but de relever les taux d'alphabétisation, le Gouvernement a commencé à apporter son appui, par le biais du financement public, au recours à des mécanismes flexibles en mettant l'accent sur des partenariats avec les ONG, le secteur privé, et la société civile ainsi qu'avec d'autres agences gouvernementales (p. ex., le MEN) et le suivi des cibles de performance est assuré (le nombre d'adultes analphabètes touchés). Toutefois la qualité et l'efficacité de ces nouveaux mécanismes doivent être évaluées avant d'être développés. Approximativement, le coût de la couverture du programme d'alphabétisation à un demi million d'individus serait de l'ordre de 90 millions de DH, soit environ trois fois le budget actuel (environ 30 millions de DH), et le Gouvernement doit dès lors identifier les sources du financement requis.⁴⁰ Le coût d'une expansion du programme d'alphabétisation adulte ne représente toutefois que

⁴⁰

Le coût de l'alphabétisation adulte est estimé aux environs de 180 DH par personne. Il couvre (i) le coût des cours d'alphabétisation de l'ordre de 130 DH pour un cours de 200 heures, et (ii) les livres, dont le coût est estimé à 100 DH pouvant être réduit à 40 DH.

10 pour cent seulement du coût annuel du recrutement des nouveaux agents de la fonction publique (environ 900 millions de DH).

C. SYSTEME DES SOINS DE SANTE

4.15 Le Gouvernement – principalement par le biais du Ministère de la Santé (MS) – est responsable des activités de santé publique de base, de la gestion et de la réglementation du secteur, et est le principal prestataire de services à tous les niveaux (soins de base et hospitaliers – y compris les hôpitaux généraux et spécialisés) ainsi que du filet social pour les pauvres.⁴¹ En principe, tous les Marocains sont éligibles aux soins de santé dans les installations du MS (centres de santé, dispensaires, centres de diagnostic, et hôpitaux publics), gratuitement s'ils sont indigents, ou contre paiement d'honoraires subventionnés pour les groupes aisés.

4.16 Le Maroc n'a pas d'assurance maladie obligatoire mais un régime facultatif pour le secteur formel qui comprend des mutuelles pour les agents de la fonction publique, certaines catégories de professionnels (principalement dans le secteur bancaire), et des entreprises publiques ; un régime de mutuelle et assurance maladie pour les particuliers et les entreprises du secteur privé ; et un régime obligatoire de sécurité sociale (Caisse Nationale de Sécurité Sociale - CNSS) qui n'offre pas d'assurance médicale mais certains avantages santé limités pour les enfants dans le cadre de son régime d'allocations familiales. La couverture formelle de l'assurance santé est relativement limitée, elle s'étend à environ 15 pour cent de la population, dont les trois quarts sont des fonctionnaires. Pour ce qui est des agents de la fonction publique, quelque 80 pour cent étaient affiliés facultativement à la CNOPS (Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale) mais depuis novembre 1999 le régime est devenu obligatoire. Selon l'enquête LSMS de 1998/99, près de 99 pour cent des bénéficiaires de la CNOPS vivent en milieu urbain et ne sont pas en situation de pauvreté.

4.17 **Accès.** Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 indiquent que l'accès aux services de santé varie selon les conditions de vie du ménage (voir Tableau 16). La majorité des pauvres se rendent dans les services des installations sanitaires publiques tandis que les segments aisés optent principalement pour le secteur privé. Cependant, les données indiquent également un phénomène d'auto sélection. Les non pauvres se distancent du secteur public : en milieu urbain, 75 pour cent des individus du groupe de dépenses supérieures optent pour des soins de santé privés (contre 23 pour cent pour le groupe le plus pauvre), le pourcentage en milieu rural étant de 61 pour cent (contre 28 pour cent pour le groupe le plus pauvre).

4.19 Le recours aux installations sanitaires publiques/privées et le type de traitement recherché par les individus diffèrent également *au sein* des quintiles de dépenses (voir Figure 9). A titre d'exemple, pour les individus du quintile le plus pauvre ayant déclaré avoir été malades, environ un tiers ont été traités dans des dispensaires de soins de base (publics ou privés), environ 20 pour cent dans des hôpitaux publics et par des médecins privés, et 17 pour cent dans des centres de santé de base. Les données LSMS indiquent également que (i) les soins de santé assurés par des médecins privés prédominent entre les divers quintiles de dépenses à l'exception du quintile le plus pauvre, et (ii) les consultations au secteur privé excèdent celles des hôpitaux publics pour tous les quintiles de dépenses.

⁴¹ Se référer à « Royaume du Maroc – Financement de la santé », Banque mondiale, décembre 1999.

Tableau 16 : Accès aux services de santé par région et quintile de dépenses de consommation des ménages (1998/99)^{1/}

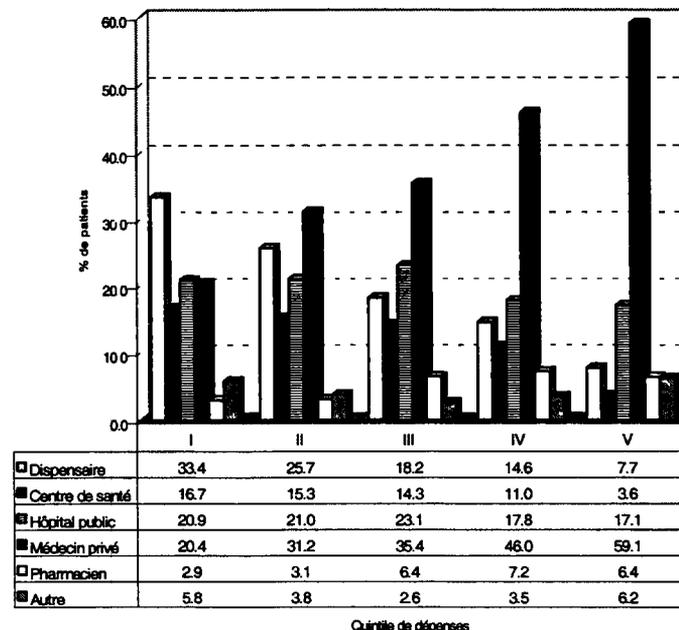
	Urbain		Rural		National	
	Quintile I	Quintile V	Quintile I	Quintile V	Quintile I	Quintile V
% d'individus qui ont déclaré avoir été malades & qui se sont rendus dans un établissement sanitaire ^{2/}	59,5	80,0	40,0	73,9	45,1	77,2
Secteur :						
- (%) Public	76,1	20,5	66,8	38,5	70,6	29,3
- (%) Semi-public	0,5	4,7	5,0	0,2	1,6	3,1
- (%) Privé	23,4	74,8	28,2	61,3	27,8	67,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personnes consultées :						
- (%) Médecins	89,1	89,9	68,4	85,6	73,3	89,3
- (%) Pharmaciens/Dentistes	2,4	6,8	5,4	6,7	2,9	6,4
- (%) Infirmières	4,7	0,2	19,1	3,9	16,7	0,8
- (%) Autres	3,3	1,8	7,2	3,6	6,3	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Distance (km)	7,9	13,7	17,7	34,4	14,8	14,9
Couverture assurance maladie (%)	5,6	43,2	1,8	7,9	2,4	35,0

Notes : 1/ Les quintiles indiquent le nombre total d'individus classés selon les dépenses de consommation par tête du ménage. 2/ Indique le pourcentage d'individus ayant déclaré avoir été malades au cours du mois précédant l'enquête.

Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

4.20 Le taux élevé d'utilisation des installations sanitaires privées confirme dans une certaine mesure que les inefficacités et la faible qualité du système public de santé sont ressentis par les ménages. Selon les données de l'enquête LSMS, en milieu urbain, 60 pour cent environ des pauvres sont traités soit dans les hôpitaux publics (32,4 pour cent) ou dans des dispensaires (27,4 pour cent), contre 33 pour cent pour les non pauvres. En milieu rural, les dispensaires constituent le choix le plus courant parmi les pauvres (35,8 pour cent) ; cependant, un pourcentage relativement important de pauvres (20,8 pour cent) ont été traités par des médecins privés, contre 15,3 pour cent dans des hôpitaux publics.

Figure 9 : Utilisation des formations sanitaires par quintile de dépenses (1998/99)



Source : Direction de la Statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99

4.21 Coûts budgétaires. Selon les Comptes nationaux de la santé de 1997/98, les dépenses du Ministère de la Santé représentent 22 pour cent des dépenses totales à la santé, les dépenses de santé d'autres ministères représentent 2 pour cent, les mutuelles et assurances maladies privées facultatives s'inscrivent à raison de quelque 16 pour cent, les paiements directs à charge des ménages pour 54 pour cent, les entreprises privées et les organisations publiques représentent 4 pour cent, et la coopération internationale et les collectivités locales représentent les 2 pour cent restants. Au Maroc les dépenses publiques à la santé, estimées aux environs de 1,12 pour cent du PIB en 1998/99, contre 0,9 pour cent en 1990, sont bien inférieures à celles d'autres pays à revenu comparable (2,6 pour cent dans les autres pays de la région MENA). En pourcentage des dépenses publiques totales, les dépenses de santé ont légèrement augmenté, passant de 3,4 pour cent en 1991 à 3,7 pour cent en 1998, et en termes réels elles ont augmenté de 2,9 pour cent par an au cours de la période 1991-98. Etant donné qu'environ 86 pour cent des dépenses sont consacrés aux frais de fonctionnement, cette hausse est principalement due à la hausse des salaires (+3,7 pour cent par an au cours de la même période). Toutefois, les dépenses consacrées à l'équipement ont fortement diminué au cours de la dernière décennie (-2,4 pour cent par an).⁴² En outre, un pourcentage disproportionné des dépenses récurrentes du MS est consacré aux hôpitaux (78,8 pour cent), le solde étant affecté aux soins préventifs. Globalement, 47 pour cent des dépenses du MS sont affectés aux hôpitaux publics (y compris les hôpitaux universitaires). Parmi les hôpitaux publics, les deux hôpitaux universitaires, situés à Rabat et Casablanca, absorbent environ 30 pour cent des dépenses récurrentes du MS.

4.22 Coûts des soins de santé pour les ménages. Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 indiquent que les dépenses à la santé varient avec les conditions de vie du ménage, selon une fourchette allant de 2 pour cent du budget des ménages pauvres à 6 pour cent pour les ménages plus riches. Les dépenses que les ménages consacrent à la santé augmentent régulièrement en rapport avec les dépenses totales et ceci aussi bien en milieu urbain que rural. En moyenne, les dépenses annuelles par tête que les ménages urbains consacrent à la santé (511 DH) sont plus de deux fois supérieures à celles des ménages ruraux (189 DH). Dans l'ensemble, en milieu urbain et rural, les ménages des déciles les plus pauvres consacrent une moindre part (2,2 pour cent) de leurs dépenses à la santé que ceux des déciles les plus riches (5,8 pour cent).

4.23 Même si les soins de santé sont en principe gratuits pour les indigents, l'enquête LSMS de 1998/99 indique que les paiements propres pour services de santé sont loin d'être négligeables. Au niveau national, la part du budget du ménage pauvre est de 2,4 pour cent contre 4,3 pour cent pour les non pauvres. En milieu urbain, la part du budget que les pauvres et les plus riches consacrent à la santé est respectivement de 3,1 et 4,7 pour cent contre 2,1 et 3,7 pour cent en milieu rural. Les mêmes résultats sont également obtenus par quintiles : au niveau national, la part du budget pour les services de santé au quintile inférieur est de 2,3 pour cent (2,9 pour cent en milieu urbain et 2,1 pour cent en milieu rural), contre 5,5 pour cent au quintile supérieur (5,6 pour cent en milieu urbain et 4,9 pour cent en milieu rural).

4.24 Distribution des subventions à la santé. Sur la base des données préliminaires de l'enquête LSMS de 1998/99, le schéma d'utilisation des installations sanitaires publiques permettent les observations suivantes : (voir Tableau 17)

- Quel que soit le service sanitaire choisi, les classes aisées sont les plus représentatives, particulièrement en milieu urbain : au niveau national 45 pour cent des malades pauvres réalisent des consultations médicales contre 77 pour cent des plus riches.

⁴² Ce schéma est conforme avec l'existence de problèmes de qualité au niveau des installations sanitaires, notamment le manque d'équipements et de fournitures essentiels. Les équipements sont vieux de plus de 15 ans : 40 pour cent des salles d'opération ; 22 pour cent des salles de réanimation ; 39 pour cent des laboratoires ; et 32 pour cent des équipements radiologiques.

- Quel que soit le milieu de résidence, les plus aisés recourent le plus souvent aux consultations en cabinet privé, tandis que les pauvres recourent le plus souvent aux services sanitaires publics (dispensaire, centre de santé et hôpital public).
- **Hôpitaux publics.** Sur le plan national ainsi qu'en milieu rural, les 20 pour cent les plus riches de la population tirent quatre fois plus d'avantages des hôpitaux publics que les 20 pour cent les plus pauvres. Mais en milieu urbain aussi bien les pauvres que les riches bénéficient des hôpitaux publics.
- **Centres de santé.** En milieu rural, les centres de santé communautaires sont utilisés par toutes les classes de dépenses, alors qu'en milieu urbain les centres de santé sont principalement fréquentés par les ménages des groupes inférieurs et médians de dépenses : les 40 pour cent les plus pauvres de la population urbaine tirent deux fois plus d'avantages des centres de santé que les 20 pour cent les plus riches.

Dispensaires. En milieu urbain, les dispensaires sont largement axés sur les pauvres et les classes moyennes : le quintile le plus pauvre s'adresse trois fois plus souvent aux dispensaires publics que le quintile le plus riche. Quoique en milieu rural les dispensaires soient fréquentés par toutes les classes de dépenses, le quintile le plus riche s'adresse deux fois plus souvent aux dispensaires publics que le quintile le plus pauvre.

Tableau 17 : Distribution de la population se rendant dans des formations sanitaires par quintile de dépenses 1998/99 (%)

Quintile de dépenses :	1 (le plus pauvre)	2	3	4	5 (le plus riche)	
Milieu urbain						
Dispensaire ^{1/}	23,9	18,2	24,9	25,5	7,6	100,0
Centre de santé ^{2/}	19,8	18,7	34,1	17,7	9,8	100,0
Hôpital public	16,1	19,5	17,6	25,7	21,1	100,0
Cabinet privé	4,3	10,0	16,1	24,9	44,8	100,0
% malades avec consultation	59,5	67,5	69,7	72,9	80,0	71,7
Milieu rural						
Dispensaire	11,8	21,1	24,8	20,0	22,5	100,0
Centre de santé	14,7	13,9	21,2	30,2	20,0	100,0
Hôpital public	9,5	11,9	17,6	21,3	39,7	100,0
Cabinet privé	4,1	10,0	18,2	24,6	42,9	100,0
% malades avec consultation	40,0	40,0	54,1	59,5	73,9	56,3
National						
Dispensaire	17,5	22,3	20,1	22,5	17,7	100,0
Centre de santé	13,9	21,0	25,0	26,9	13,2	100,0
Hôpital public	9,0	15,0	21,0	22,7	32,3	100,0
Cabinet privé	3,8	9,5	13,8	25,1	47,9	100,0
% malades avec consultation	45,1	54,3	64,9	71,1	77,2	66,0

Notes : (i) Ce tableau indique le pourcentage de la population qui a déclaré avoir eu recours aux installations sanitaires au cours du mois précédant l'enquête. (ii) Le dispensaire est l'échelon le plus bas du système de soins de santé et n'a pas de médecin. Les centres de santé ont un médecin de service et assurent des soins de santé de base. (iii) Les quintiles représentent le nombre total d'individus classés selon les dépenses de consommation par tête du ménage.

Source : Direction de la statistique et estimations de la Banque mondiale basées sur les données LSMS de 1998/99.

4.25 Options de réformes. Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 indiquent que les ressources limitées jointes à un médiocre ciblage des programmes de santé publique et à une exploitation inefficente

des hôpitaux publics ont eu pour conséquence (i) une distribution inéquitable des services de santé et dès lors la disparité entre le milieu urbain et rural n'a toujours pas été réduite ; (ii) les niveaux d'accès et d'utilisation privilégient largement les ménages urbains ; (iii) la population rurale et les pauvres urbains ne bénéficient pas d'une prestation adéquate de services de santé, en particulier les femmes et les enfants moins bien nantis du milieu rural ; et (iv) compte tenu du faible niveau de la qualité des services publics, l'utilisation des services privés par groupes de dépenses est supérieure à celle des hôpitaux publics. Le faible niveau d'utilisation des services publics dénote la nécessité d'étendre l'accès et d'améliorer la qualité des services. Dans le but d'élargir la couverture des services de santé et d'améliorer l'accès et la qualité des soins de santé pour tous les groupes de revenu, et sur la base d'autres études sectorielles,⁴³ les mesures suivantes devraient être envisagées/renforcées :

- **Réduire les taux de mortalité infantile et maternelle** : Pour ce faire il faudra renforcer les programmes de santé maternelle et infantile, notamment en milieu rural. De même, des améliorations s'imposent en matière d'éducation sanitaire, d'alphabétisation des femmes, de la problématique hommes-femmes au niveau de l'hygiène personnelle, et en particulier de l'éducation des femmes du milieu rural.
- **Améliorer l'équité et étendre la couverture sanitaire** : Cet objectif peut être atteint dans le cadre d'une réorientation des ressources consacrées aux soins de santé en faveur des soins primaires, en mettant l'accent sur des interventions d'un bon rapport coût-efficacité et en renforçant les partenariats avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les collectivités et autorités locales. L'objectif stratégique viserait à (i) améliorer la qualité et l'accès aux services de santé pour les populations urbaines et rurales, et (ii) réduire les inégalités entre le milieu rural et urbain et entre les régions au niveau de l'accès aux services de soins de santé.
- **Garantir la pérennité financière à long terme du secteur** : L'enquête LSMS montre que le recours aux services privés pour tous les groupes de revenu est dû à la faible qualité des installations sanitaires publiques mais dans une certaine mesure elle a également mis en lumière la volonté à payer, par tous les groupes de dépenses, pour des services de qualité. Actuellement les efforts déployés par l'administration publique en vue du recouvrement des coûts sont peu importants en comparaison des coûts réels encourus (moins de 10 pour cent des coûts). Ils sont également inefficaces et font en sorte que les subventions destinées aux hôpitaux privilégient les couches aisées. En outre, le système actuel d'assurance (CNOPS) a engendré une discrimination en faveur du milieu urbain. Pour améliorer la pérennité financière du système de santé il faudra (i) des réformes du financement de la santé visant à relever le niveau des recettes du secteur, améliorer l'accès financier à des services de santé d'un bon rapport coût-efficacité et opter en faveur d'une couverture universelle de l'assurance maladie ; et (ii) des réformes hospitalières visant à améliorer l'efficacité du système et favoriser le recouvrement des coûts. Le premier pas dans cette voie pourrait être l'introduction d'un plan d'assurance maladie obligatoire pour le secteur formel et l'élargissement de l'accès aux services de santé dans le cadre de la mise en place d'un fonds national santé pour les indigents. Pour résoudre la question du recouvrement des coûts, une évaluation à grande échelle de l'impact des augmentations de tarifs implique une bonne connaissance des élasticités de prix entre les différents groupes de dépenses et des mesures de la volonté réelle de la population à payer ; or de telles estimations ne sont pas actuellement disponibles.
- **Augmenter le financement public au secteur de la santé** : Les investissements consentis dans le cadre du projet BAJ ainsi que de projets financés par d'autres bailleurs de fonds ont contribué à développer l'accès aux services de soins de santé dans les zones démunies. Toutefois, ces investissements demeurent insuffisants compte tenu des disparités rurales. Pour améliorer la qualité et étendre l'accès

⁴³ Se référer à « Royaume du Maroc – Financement de la santé », Banque mondiale, décembre 1999.

aux services de santé il y a lieu d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et privées afin d'en accroître la rentabilité. En outre, il est souhaitable que le Gouvernement augmente les ressources consacrées au secteur de la santé, les dépenses publiques à la santé étant inférieures à celles d'autres pays à revenu comparable.

- **Améliorer la gestion du système** : Cet objectif pourrait être atteint en adoptant des politiques plus effectives de décentralisation et en renforçant les fonctions clés au niveau central.

D. SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

4.26 Le système de sécurité sociale protège les salariés du secteur formel et leurs dépendants. Les prestations comprennent les allocations familiales, l'assurance maladie restreinte (se référer à la Section Santé), et la retraite, invalidité et survie. Avec quelque 2.300.000 affiliés, le système assure (i) une couverture retraite pour 28 pour cent de la population active ; (ii) l'accès à l'assurance maladie formelle pour moins de 15 pour cent de la population ; et (iii) des allocations familiales pour quelque 470.000 salariés (environ 6 pour cent de la population active ou 13 pour cent de la population).⁴⁴

4.27 La CNSS couvre environ 1 million de travailleurs dans le secteur privé et la CMR 800.000 agents de l'Etat. Les cotisations obligatoires, peu importantes par rapport aux normes internationales, sont destinées aux retraites et aux allocations familiales : pour le secteur privé les charges sociales obligatoires versées à la CNSS représentent 19 pour cent de la masse salariale brute contre 14 pour cent versés à la CMR pour les agents de la fonction publique (voir Tableau 18). Les charges sociales totales incluant les cotisations facultatives pour l'assurance maladie aux mutualités et compagnies d'assurance privées représentent respectivement 26 pour cent et 20 pour cent pour les secteurs privé et public. Cependant, la faible interaction entre les cotisations versées et les prestations perçues tend à alimenter la perception selon laquelle les cotisations (pour la retraite et les allocations familiales) constituent un impôt plutôt qu'un salaire différé et dès lors elles affectent directement l'offre de la main-d'œuvre.

Tableau 18 : Taux de cotisation à la sécurité sociale

	Secteur privé (CNSS & CIMR)	Fonction publique (CMR & RCAR)
Retraite, survie et invalidité	- 9,12 % (6,08 % employeur & 3,04 % employé) - 0,66 % (0,44 % employeur & 0,22 % employé)	14 % (7 % employeur & 7 % employé)
Assurance maladie (facultative)	Mutualités ou Assurances privées 7 % (3,5 % employeur & 3,5 % employé)	CNOPS/Mutualités 6 % (3,5 % employeur & 2,5 % employé)
Allocations familiales	8,87 % employeur (pour la CNSS)	Financement budget
Total des charges sociales	25,65 % (18,89 % employeur & 6,76 % employé)	20 % (10,5 % employeur & 9,5 % employé)

Source : Données officielles.

⁴⁴

Le nombre de 2.300.000 cotisants représente environ 45 pour cent de la population active urbaine, soit un taux élevé par rapport aux normes régionales. Si l'on tient compte du fait qu'environ 15 millions d'individus ont entre 15 et 59 ans et que le taux de participation à la main-d'œuvre est d'environ 30 pour cent, la population active totale (travailleurs ruraux compris) devrait être de l'ordre de quelque 8 millions d'individus. Ainsi l'ensemble de la population couverte par le système d'assurance est de quelque 28 pour cent, ce qui situe le Maroc à un faible niveau de couverture par rapport aux normes régionales.

4.28 Dans l'ensemble les pauvres ne bénéficient pas des allocations familiales et des prestations formelles de retraite. Le système ne couvre pas ceux qui en ont le plus besoin, notamment ceux qui ne disposent pas d'une source permanente de revenu, qui n'ont pas de sécurité d'emploi ou qui ont perdu leur emploi et qui sont dès lors vulnérables aux chocs extérieurs et aux maladies, au décès du chef de famille occupé dans le secteur informel, au divorce et à la répudiation. Ces groupes vulnérables tentent généralement d'obtenir de l'aide par le biais de réseaux de soutien informels et intra-ménagers.

4.29 *Allocations familiales* : Tout comme dans d'autres pays de la région (Tunisie), les allocations familiales ont pour but de fournir un supplément salarial aux familles avec enfants et sont financées par le système de sécurité sociale au moyen d'une taxe sur le salaire entièrement pris à charge par l'employeur (8,9 pour cent de la masse salariale brute pour le secteur privé et financement au titre du budget du gouvernement central pour les agents de la fonction publique). Ceci équivaut à un impôt déguisé qui contribue à relever les coûts de la main-d'œuvre dans le secteur privé et engendre des distorsions sur le marché du travail. Les contributions aux allocations familiales du secteur privé excédant les paiements, les surplus servent indirectement (par le biais des subventions croisées) à financer les dépenses de la retraite dans le privé. En ce qui concerne les agents de la fonction publique, les cotisations sont implicitement déduites des salaires. Les allocations familiales elles aussi ne sont pas équitables car, étant payées par le système de sécurité sociale, leur couverture est limitée au secteur public et privé formel et ciblée aux salariés urbains du groupe à revenu intermédiaire. Selon l'enquête LSMS de 1998/99, le quintile le plus bas ne bénéficie pas de ces allocations familiales. En fait, la manière dont elles ont été conçues ne permet pas de différencier les objectifs liés au risque et à la pauvreté : les allocations visent à fournir une aide financière aux familles pour l'éducation des enfants mais elles sont administrées par le système de sécurité sociale comme s'il s'agissait d'une assurance. En conséquence le système est inéquitable car il n'y a pas de programmes similaires pour les pauvres et les vulnérables avec enfants (p. ex., chômeurs, personnes âgées, handicapés, veufs, etc.).

4.30 *Système de retraite* : Le système de retraite est fragmenté ce qui implique des coûts administratifs élevés et entrave la mobilité de la main-d'œuvre entre secteurs.⁴⁵ Il est dominé par quatre caisses (CMR, CNSS, RCAR, et CIMR) couvrant environ 97 pour cent des cotisants. L'analyse consolidée montre un ratio de personnes à charge de 0,27 ce qui est relativement bas si l'on tient compte du fait que le système inclut les handicapés et survivants ; l'excédent annuel enregistré par le système est d'environ 0,5 pour cent du PIB et les réserves totales des caisses représentent environ 9 pour cent du PIB. Toutefois un examen plus minutieux laisse apparaître un certain nombre de problèmes : le haut niveau de fragmentation de régimes divers affecte la mobilité de la main-d'œuvre et augmente les coûts administratifs ; certains régimes ont des réglementations qui comportent des incitations négatives ; certains régimes font état de déficits annuels ou de fonds de réserve très peu importants ; et les prestations sont en principe généreuses compte tenu des ressources disponibles et de leur formule de calcul même si en pratique ils n'offrent que des bénéfices inadéquats à la majorité de la population.

4.31 En 1998/99 environ 4 pour cent seulement des personnes âgées pauvres ont bénéficié d'une retraite formelle : sur les 2 millions de personnes âgées, 10 pour cent touchent une retraite formelle (17 pour cent en milieu urbain et 2 pour cent en milieu rural) ; 13 pour cent environ des personnes âgées sont pauvres et 4 pour cent des personnes âgées pauvres perçoivent des prestations de retraite. Toutefois, comme le montre

⁴⁵ Il y a quatre grands régimes : la CNSS --Caisse Nationale de Sécurité Sociale-- pour les employés du secteur privé ; la CMR --Caisse Marocaine de Retraite-- pour les agents de la fonction publique ; la CIMR --Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites-- facultative et en complément des indemnités octroyées par la CNSS ; et le RCAR --Régime Collectif d'Allocation de Retraite-- pour les travailleurs temporaires du secteur public. Six autres entreprises publiques offrent leur propre plan de retraite : Banque Al-Magrib, Office Chérifien des Phosphates (OCP), Office d'Exploitation des Ports (ODEP), Office National des Chemins de Fer (ONCF), Office National d'Electricité (ONE), et la Régie des Tabacs.

l'enquête LSMS de 1998/99, les transferts publics qui consistent principalement de retraites formelles, ont un impact non négligeable sur la réduction de la pauvreté et de l'inégalité des revenus. En se basant sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de réaction de comportement de la part des ménages et aucun effet de substitution entre les transferts publics et les transferts privés, l'élimination des transferts publics, principalement les prestations de retraite formelle, contribuerait à relever le niveau de la pauvreté de 19 pour cent à 21 pour cent. Plus particulièrement, les pauvres se retrouveraient plus pauvres du fait du quasi doublement de l'écart moyen en matière de revenus, qui passerait de 4,4 pour cent à 8,7 pour cent, et de l'aggravation de l'impact redistributif *entre les pauvres*. La recrudescence de la sévérité de la pauvreté confirme que les transferts publics, en particulier les prestations de retraite, affectent principalement ceux qui sont déjà pauvres et en leur absence la distribution des revenus irait en régressant (les pauvres se retrouveraient plus pauvres) et toucherait davantage d'individus (l'inégalité augmente du fait que les plus pauvres d'entre les pauvres sombrent encore davantage dans la pauvreté). Ainsi, sur la base de ces conclusions et tenant compte du vieillissement de la population, la pérennité financière du système des retraites formelles doit être examinée sur le plan de la pauvreté car elle pourrait imposer un fardeau additionnel au budget et remettre en cause le filet de protection vieillesse des salariés du secteur urbain formel, y compris des plus pauvres d'entre les pauvres.

4.32 Les principales carences du système des retraites sont les suivantes : (i) malgré une structure démographique qui est actuellement favorable, le pourcentage de personnes âgées augmentera rapidement, ce qui entraînera un taux de dépendance élevé et imposera éventuellement un fardeau aux finances des régimes fondés sur la répartition (« *pay-as-you-go* ») ; (ii) les critères d'éligibilité sont généreux et ont un impact négatif sur la pérennité financière du système (sous-déclaration, âge précoce de retraite, taux de remplacement élevé, etc.) ; (iii) compte tenu de la formule actuelle des prestations, les cotisations de retraite du secteur privé (9,12 pour cent de l'impôt salarial pour la CNSS) sont insuffisantes pour couvrir les bénéficiaires ; (iv) la situation financière réelle des caisses est occultée par la subvention croisée entre prestations : par exemple, la CNSS enregistre déjà des déficits annuels mais les allocations familiales, qui ont accumulé d'importantes réserves, servent à couvrir les déficits ; (v) le montant de la retraite minimum n'est pas suffisant pour éviter que les personnes âgées se retrouvent en situation de pauvreté : la retraite minimum versée par la CNSS équivaut à 30 pour cent du salaire minimum industriel garanti (SMIG) (ou environ 20 pour cent du salaire moyen dans le secteur manufacturier) et celle versée par la CMR équivaut à 45 pour cent du SMIG (ou environ 25 pour cent du salaire moyen des agents de la fonction publique) ; et (vi) la couverture privilégie le milieu urbain. Pour de plus amples détails se référer à l'Annexe E.

4.33 **Options de réforme pour le système de sécurité sociale** Outre l'introduction de plans d'assurance maladie obligatoire et de soins de santé gratuits pour les pauvres et les vulnérables, la pérennité financière des autres composantes de la sécurité sociale doit également être renforcée. Par ailleurs, et compte tenu des besoins des pauvres, l'introduction d'un filet social sélectif visant à protéger les personnes âgées pauvres et les ménages pauvres avec enfants pourrait être envisagée. Du point de vue de la stratégie de pauvreté, les options suivantes de réforme pourraient être prises en considération :

- **Introduction des programmes de filet social pour les ménages pauvres avec enfants.** Comme le montre l'enquête LSMS de 1998/99, les allocations familiales touchent principalement les groupes à revenu intermédiaire et aisés du milieu urbain. Etant donné que le Maroc n'a pas de programme de transfert en espèces garantissant une aide aux revenus aux familles pauvres avec enfants, des options de transferts sélectifs en espèces aux groupes les plus défavorisés (chômeurs pauvres, veufs, personnes âgées, chefs de famille handicapés avec enfants) pourraient être envisagées. Un transfert de ce type pourrait consister en bourses d'études destinées aux enfants pauvres et financées au titre des recettes générales. Le niveau des transferts, les groupes ciblés et le coût devront être évalués pour ces réformes sélectives.

- **Introduction des programmes de filet social pour les personnes âgées pauvres.** Sur la base des données de l'enquête LSMS, en 1998/99, parmi les inactifs à l'échelle nationale, 27,5 pour cent des pauvres vivent dans des ménages dont le chef est une personne âgée. Etant donné qu'il n'y a pas de filet social alternatif pour les personnes âgées pauvres, l'introduction d'un programme de transferts en espèces visant à assurer une retraite minimum en tant que filet social pour chaque individu pauvre qui atteint 60 ans pourrait être envisagée. Ce programme pourrait être financé au titre des recettes générales et testé. D'autres évaluations devront être réalisées afin d'en estimer le coût. S'il est vrai que ce type de transferts risque d'être coûteux, dans les pays à forte structure familiale, comme c'est le cas au Maroc, ils auront l'avantage d'assurer un filet de protection non seulement aux personnes âgées mais également à leur famille.
- **Traitement de la question de la pérennité financière du système de retraite.** Le système de retraite ne court aucun danger immédiat d'effondrement mais certains régimes tels que la CNSS enregistrent déjà des déficits annuels et la caisse de retraites de la fonction publique (CMR) détient environ 2 milliards de dollars de créances sur l'Etat qui continue à s'accumuler en arriérés. En fait des paramètres de retraite inadéquats impliqueraient une charge importante pour l'Etat qui est le garant *de facto* des régimes de retraite du moins en ce qui concerne la CNSS et la CMR. Cette situation pourrait également imposer un fardeau financier sur les ressources publiques et remettre en question les dépenses aux secteurs sociaux axés sur les pauvres. Afin d'éviter l'insolvabilité financière et éviter qu'un large segment de la population ne se retrouve en situation de pauvreté à l'âge de la retraite dans les décennies à venir, des mesures de redressement devront être adoptées. Etant donné qu'il n'y a pas de solution unique au problème, le Gouvernement pourra entreprendre des réformes paramétriques ou structurelles. En ce qui concerne les premières, il est recommandé de réviser les formules des prestations et les règles d'admissibilité. En ce qui concerne les secondes, il est nécessaire de préparer une réforme exhaustive du système de sécurité sociale qui tiendrait compte des caractéristiques socio-économiques du Maroc et permettrait d'éviter les risques auxquels la population pourrait être confrontée en vieillissant. Sur la base des projections actuarielles qui ont été préparées pour chaque régime de retraite, et avec l'assistance de la Banque mondiale, le coût des différents types de réformes devra être estimé.

E. MECANISMES D'ASSISTANCE SOCIALE

4.34 Au Maroc, les programmes d'assistance sociale, d'un coût supérieur à 2 pour cent du PIB, ont trois volets : (i) les subventions alimentaires universelles à la consommation ; (ii) les programmes d'emploi dans des chantiers de travaux publics administrés par la Promotion Nationale (PN) ; et (iii) le programme d'assistance sociale en nature pour les nécessiteux, administré par l'Entraide Nationale (EN). En dépit de la recrudescence de la pauvreté, le coût budgétaire de ces programmes est demeuré pratiquement constant au cours des 10 dernières années. Quatre cinquièmes des dépenses publiques aux programmes d'assistance sociale sont consacrés aux subventions à la consommation alimentaire, et un dixième seulement aux chantiers de travaux publics. Dans l'ensemble les programmes, et particulièrement les subventions alimentaires, ne sont que faiblement ciblés aux pauvres et aux vulnérables, ils connaissent des problèmes d'efficacité et sont d'une portée et rentabilité limitées. Ils bénéficient principalement aux non pauvres, le niveau des pertes est important, et leur couverture est modeste par rapport au nombre de pauvres et de nécessiteux. La présente section passe en revue les programmes d'assistance existants et propose des recommandations de politique en vue d'améliorer leur ciblage.

Subventions à la consommation alimentaire

4.35 Les subventions à la consommation alimentaire ont été introduites au Maroc dans le but de stabiliser les prix de biens stratégiques sans toutefois être explicitement axées sur les pauvres.⁴⁶ Quoique les pauvres tirent avantage des subventions à la consommation alimentaire, elles constituent un outil très inefficace et coûteux de réduction de la pauvreté et comportent également des effets économiques négatifs. En fait les subventions alimentaires ont tendance à compenser les consommateurs pour l'incidence des tarifs douaniers élevés ainsi que pour protéger les producteurs et les industries de transformation. A l'exception de la farine nationale de blé tendre (FNBT)⁴⁷ disponible à raison de 10 millions de quintaux par an, l'huile de cuisson et le sucre sont universellement disponibles à des prix subventionnés en quantités illimitées pour quiconque décide d'en acheter. Le coût des subventions alimentaires, le plus important des programmes d'assistance sociale, a atteint 5,3 milliards de DH en 1999 (environ 1,6 pour cent du PIB contre 1,3 pour cent en 1990). Depuis le 1^{er} juillet 1996, les quotas à l'importation et les contrôles en matière de licence ont été éliminés et le système est financé par (i) une partie des recettes douanières (équivalent tarifaires) sur le blé tendre, le sucre, les oléagineux et leurs principaux dérivatifs ; et (ii) des contributions budgétaires directes.

4.36 *Incidence distributive.* Dans l'ensemble et en termes absolus, le système marocain de subventions alimentaires universelles et uniformes favorise de manière disproportionnée les riches qui consomment davantage des produits alimentaires subventionnés. Ainsi, elles ne sont pas ciblées de manière adéquate aux pauvres et ne se justifient pas en tant qu'instrument redistributif des revenus : 25 pour cent seulement des subventions alimentaires touchent les pauvres. Leur impact social est toutefois plus marqué car les produits subventionnés constituent une part plus importante

Tableau 19 : Impact des subventions à la consommation alimentaire, par quintile, 1995

% Moyenne absolue des subventions par habitant	1	2	3	4	5	Total
FNBT	23 %	24 %	22 %	18 %	13 %	100 %
Sucre	15 %	19 %	20 %	21 %	25 %	100 %
Huiles de cuisson	11 %	13 %	20 %	24 %	32 %	100 %
Total Incidence absolue	15 %	19 %	20 %	21 %	25 %	100 %
Incidence relative : Moyenne par hab. des subventions en % de la moyenne totale des dépenses par hab.						
FNBT	1,2 %	0,8 %	0,5 %	0,3 %	0,1 %	0,3 %
Sucre	2,1 %	1,6 %	1,2 %	0,9 %	0,5 %	0,9 %
Huiles de cuisson	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,3 %	0,5 %
Total Incidence relative	4,0 %	3,0 %	2,4 %	1,7 %	0,9 %	1,7 %
Importance nutritionnelle						
FNBT	4,5 %	3,4 %	2,7 %	1,9 %	1,2 %	2,4 %
Sucre	5,3 %	4,7 %	4,7 %	4,5 %	4,3 %	4,6 %
Huiles de cuisson	3,1 %	2,8 %	3,5 %	3,6 %	4,2 %	3,5 %
Total calories subventionnées en % de l'apport calorique total	12,9 %	10,9 %	10,8 %	10,0 %	9,7 %	10,6 %

Note : Le détail des dépenses aux produits alimentaires basées sur les données de l'enquête LSMS de 1998/99 n'est pas encore disponible.

Source : Lindert et Glewwe, Banque mondiale, 1995, sur la base des données LSMS de 1990/91.

4.37 En termes absolus, une large part des dépenses de subvention n'atteint jamais le consommateur et le pourcentage qui touche le consommateur n'atteint qu'un petit nombre de pauvres. L'incidence des subventions se situe de manière disproportionnée au niveau du quintile supérieur de la population, qui

⁴⁶

Se référer à « Subventions à la consommation alimentaire dans la région MENA », Banque mondiale, décembre 1999.

⁴⁷

La farine à taux d'extraction élevé est connue sous le nom de farine nationale de blé tendre (FNBT).

obtient 25 pour cent des subventions totales contre 15 pour cent seulement pour le quintile inférieur.⁴⁸ (Se référer à l'Annexe F et au Tableau 19)

4.38 Malgré le haut niveau de pertes, les subventions représentent un transfert d'importance pour les pauvres. Globalement et en termes relatifs, les pauvres bénéficient quatre fois plus que les riches des subventions alimentaires. Comme pour les transferts aux produits alimentaires dérivés, les trois programmes marocains de subventions alimentaires sont progressifs et, en pourcentage des dépenses totales par habitant des ménages, ils diminuent lorsque le revenu augmente. En outre, les biens subventionnés ont une plus grande importance pour l'alimentation des pauvres que des non pauvres, et la valeur calorique des denrées subventionnées représentent une part plus importante de l'apport nutritionnel des pauvres que des riches (voir Tableau 19).

4.39 *Lien entre les subventions à la consommation alimentaire et la politique sectorielle agricole.* Outre le fait qu'elles introduisent des distorsions dans les schémas de la production agricole, en pratique, les subventions alimentaires servent à contrebalancer les droits d'importation et à compenser le haut niveau de protection douanière sur les produits alimentaires. Ainsi, elles constituent principalement un transfert aux producteurs plutôt qu'aux consommateurs : en ce qui concerne la farine, par exemple, 50 pour cent environ de la subvention va aux producteurs ; pour le sucre et l'huile de cuisson, les transferts aux producteurs ont représenté respectivement 25 et 21 pour cent des dépenses totales de subventions à chaque denrée.

4.40 Aux prix mondiaux actuels, les taux de protection nominale pour le blé, le sucre et les oléagineux ainsi que pour leurs principaux dérivatifs varient entre 84 pour cent et 157 pour cent. Ces transferts publics substantiels aux unités de transformation engendrent une distorsion au niveau du prix et de la structure incitative. En conséquence, la concurrence est faible, les transformateurs sont inefficients et ceux dont la performance laisse à désirer sont maintenus en activité, bon nombre d'incitations favorisent les fraudes, notamment en ce qui concerne les subventions au blé (FNBT).

4.41 Sur le plan de l'agriculture, la persistance de prix élevés à l'exploitation agricole du blé tendre, des cultures sucrières et des oléagineux est à l'origine de distorsions économiques importantes. En particulier dans le cas du blé tendre, ils encouragent les effets de substitution qui aboutissent à (i) une extension non souhaitable des terres ensemencées en blé tendre, ce qui contribue à l'érosion des sols ; (ii) une allocation inefficace des ressources productives et une variabilité accrue des récoltes sans impact positif réel sur la productivité ; et (iii) décourager les agriculteurs d'adopter des cultures mieux adaptées au climat. En ce qui concerne les oléagineux et le sucre, la politique protectionniste a principalement été induite par les intérêts de l'industrie de la transformation plutôt que par ceux des producteurs. Le secteur de la transformation du sucre comprend un certain nombre de raffineries non concurrentielles qui survivent grâce à des barrières protectrices. L'industrie de la raffinerie des oléagineux est encore davantage concentrée et la principale raffinerie est bien placée sur la scène politique pour maintenir sa position privilégiée, en dépit de se procurer ses intrants auprès des producteurs nationaux ou par le biais d'importations.

4.42 *Réformer les subventions alimentaires afin de mieux cibler les ressources aux pauvres.* Le Gouvernement marocain a conscience que le programme de subventions alimentaires et la politique agricole fortement protectionniste sont coûteux et inefficaces. De ce fait diverses options de réformes sont en train d'être évaluées. L'élimination des subventions à la consommation alimentaire indépendamment d'une révision de la politique agricole et d'une réduction de la protection tarifaire permettrait de réduire les coûts

⁴⁸ L'analyse de l'incidence est basée sur les données LSMS de 1990/91. Lorsque les données LSMS de 1998/99 sur le détail des dépenses aux produits alimentaires seront disponibles, l'analyse devra être mise à jour.

budgetaires mais entraînerait également une augmentation des prix des trois denrées et de la pauvreté, notamment en milieu rural. Dès lors la meilleure option de réforme en termes d'un meilleur ciblage des fonds consiste à (i) procéder à une réduction parallèle de la protection tarifaire et des subventions aux produits alimentaires ; et (ii) introduire un programme d'assistance ciblé aux groupes à faible revenu négativement affectés par la réduction de la protection intérieure et des subventions alimentaires. Ainsi les ressources budgétaires libérées grâce à la réduction des dépenses de subvention pourraient être réaffectées aux programmes ciblés aux pauvres (p. ex., alphabétisation, services de base en milieu rural, programmes chantiers de travaux publics et assistance). Par ailleurs, et à moyen terme, ceci permettrait de renforcer la politique agricole en mettant davantage l'accent sur les cultures pour lesquelles le Maroc a un avantage comparatif afin de garantir un revenu adéquat aux populations rurales, notamment aux pauvres. Globalement, l'élimination du programme de subventions et la réduction des tarifs douaniers pourraient générer une épargne budgétaire de quelque 2,7 milliards de DH (ou 0,8 pour cent du PIB) qui servirait à financer les coûts économiques et sociaux de la transition (environ trois fois le budget d'investissement du Ministère de la Santé pour l'exercice budgétaire 2000) par le biais du financement d'une assistance axée sur ceux qui seront affectés par la réforme. Le démantèlement du système de protection frontière a déjà été lancé. Depuis novembre 2000, le Gouvernement a commencé à libéraliser les prix des hydrocarbures et a réduit les tarifs à l'importation des oléagineux. En conséquence, les prix à la consommation ont baissé et l'épargne devrait être utilisée pour les programmes ruraux décentralisés afin de compenser les agriculteurs. Néanmoins, ces réformes doivent être étendues à deux autres biens de consommation (le sucre et le blé), politiquement plus sensibles.

- **Producteurs, agriculteurs et transformateurs.** Dans une certaine mesure, le processus d'ajustement affectera tout le monde mais plus particulièrement les 35 à 40.000 producteurs de tournesol, les 60.000 agriculteurs des régions sans avantage comparatif pour les cultures sucrières, et pratiquement tous les producteurs de céréales (1,5 million d'agriculteurs). Au total 2 millions environ d'agriculteurs et de travailleurs agricoles seront affectés par la réduction tarifaire. Les mesures compensatoires pourraient comprendre (i) des programmes visant à aider les petits propriétaires terriens à opter pour d'autres alternatives mieux adaptées ; (ii) l'expansion des projets existants de chantiers de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre (PN) pour aider les ménages à bas revenu ; (iii) le développement des infrastructures de base en zones rurales affectées afin d'élargir l'accès des vulnérables aux services sociaux de base (p. ex., eau potable, électricité, routes rurales) ; et (iv) des programmes de développement communautaire en zones rurales éloignées. En ce qui concerne les oléagineux, les producteurs de tournesol pourraient obtenir un paiement temporaire direct qui protégerait leur revenu, dont le coût serait de l'ordre de 120 millions de DH. En ce qui concerne les meuneries et les raffineries de sucre, des pressions concurrentielles croissantes pourraient aboutir à une restructuration souhaitable. Dans ce contexte, les quatre producteurs publics de sucre devraient être privatisés dès que possible et certains autres devraient être liquidés. Dans ce cas l'Etat pourrait financer les coûts sociaux d'une liquidation.
- **Consommateurs.** La réduction de la protection tarifaire entraînerait une baisse des prix intérieurs, avantageuse pour les consommateurs (les prix intérieurs des huiles végétales et de la farine pourraient être respectivement réduits de quelque 10 et 14 pour cent et ceux du sucre demeureraient stables). Néanmoins le calendrier pour l'élimination des subventions et le choix des produits à éliminer plus rapidement de la liste doivent tenir compte de l'impact sur les pauvres et du pourcentage des subventions actuelles dont bénéficient ces derniers. Les subventions à l'huile de cuisson devraient pouvoir être éliminées plus rapidement étant donné que cette denrée intervient dans une moindre mesure dans les dépenses totales par habitant que les pauvres consacrent à leur apport nutritionnel. Par contre l'élimination des subventions au sucre et à la FNBT devrait se faire plus progressivement étant donné que leur contribution aux dépenses totales et à l'apport calorique des pauvres est plus importante. Sur la base des données LSMS de 1998/99, l'incidence de l'élimination des subventions sur les pauvres devra être calculée lorsque les informations désagrégées seront disponibles et l'introduction de programmes

alimentaires ciblés, notamment aux enfants pauvres, devrait être étudiée avec une estimation de leurs coûts.

Programme de chantiers de travaux publics (PN)

4.43 La Promotion Nationale (PN), direction autonome sous tutelle du Ministère de l'Intérieur, est responsable de la réalisation de chantiers de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre visant à lutter contre le chômage/sous-emploi rural et à améliorer les infrastructures rurales. Dans l'ensemble, la PN, qui applique des procédures de travaux en régie, a été une source importante d'emplois temporaires en milieu rural, quoique récemment elle a également orienté certaines ressources aux emplois urbains. Les données de l'enquête LSMS de 1998/99, ne permettent pas d'évaluer le rôle de la PN sur la pauvreté mais compte tenu du faible niveau des salaires et de la forte intensité de main-d'œuvre des activités, il ne fait pas de doute que ce programme constitue une aide aux revenus des populations rurales et des pauvres en particulier, notamment en période de sécheresse.

Points forts de la PN

- Assurer des emplois en milieu rural dans le cadre d'investissements productifs basés sur des méthodes de construction à forte intensité de main-d'œuvre au niveau de la prestation des travaux et services.
- Créer des infrastructures de base d'un haut niveau de qualité dans les communautés à bas revenu.
- Etablir un processus de développement participatif visant à intégrer les communautés à la planification et à la réalisation de projets de développement d'intérêt national et/ou local.
- Fournir un mécanisme adéquat et efficient de création d'emplois temporaires pour les sous-employés/chômeurs et, en particulier, offrir des opportunités génératrices de revenus aux pauvres du milieu rural. Les programmes urbains quant à eux sont axés sur les premiers demandeurs d'emploi qui ne sont pas nécessairement pauvres.
- Au cours de la période 1990-1999 la PN a créé environ 104 millions de personnes-jours d'emplois (en moyenne 10,4 millions de personnes-jours d'emplois par an ou 40.000 personnes-an) pour un coût total de 4,5 milliards de DH.⁴⁹ Le coût moyen par emploi créé par jour est peu important, environ 43 DH (ou 4 \$/jour), avec des variations annuelles et régionales importantes au niveau du nombre des emplois créés et des fonds affectés par les divers programmes.
- La vaste majorité des bénéficiaires sont des travailleurs non qualifiés qui touchent le salaire agricole minimum, SMAG (actuellement d'environ 4 \$/jour).
- La capacité à répondre rapidement aux crises régionales et nationales lorsque les fonds sont disponibles, par le biais de la création d'emplois temporaires. La PN a les capacités administratives pour extrapoler à plus grande échelle, notamment en période de sécheresses et d'inactivité agricole, les activités rurales à forte intensité de main-d'œuvre créatrices de revenus temporaires pour les sous-employés et les pauvres.
- Faible niveau des coûts des projets en comparaison d'activités similaires. Le coût unitaire des projets de la PN (en particulier à l'infrastructure sociale) est comparable à celui d'activités similaires entreprises par d'autres agences et celui des projets de routes rurales de la PN équivaut à environ la moitié du coût des projets d'autres agences.
- Le coût administratif du programme est très peu important quelle que soit la norme appliquée : moins de 6 pour cent du coût d'investissement en comparaison du coût administratif des fonds sociaux d'autres

⁴⁹ Au cours de la période 1997-99, le BAJ I – projet de Travaux publics a créé environ 1,8 million de personnes-jours d'emplois. Le coût personne-jour est estimé à 85 DH (8,5 DH). Ce coût est basé sur l'hypothèse selon laquelle 90 pour cent des projets consistent de routes rurales avec un coefficient main-d'œuvre d'environ 55 pour cent en moyenne et les 10 pour cent restants des activités consistent de projets hydrauliques ou d'infrastructure avec un coefficient main-d'œuvre moyen de 35 pour cent.

pays qui se situe à environ 10 pour cent de l'investissement total. En outre sa structure administrative est appropriée et il est présent dans pratiquement toutes les régions.⁵⁰

Faiblesse du ciblage et du rapport coût-efficacité

- Les emplois créés ne reposent pas toujours sur des mécanismes à forte intensité de main-d'œuvre et le mandat original de la PN a été fortement mitigé au cours des dix dernières années : près de la moitié des ressources (en particulier les chantiers collectivités - CC) sont consacrées aux salaires que les collectivités locales versent au personnel administratif et autres emplois subalternes au lieu d'aider directement les communautés à bas revenu avec des activités à forte intensité de main-d'œuvre. A l'origine, cette aide salariale aux collectivités locales, destinée principalement aux chômeurs à bas revenu, devait être temporaire et à terme être transférée au budget des collectivités locales. Toutefois, en conséquence de l'insuffisance du budget local, ces activités sont toujours financées par la PN.
- Au cours de la période 1990-99, 40 pour cent environ des emplois ont été créés sur des chantiers traditionnels de la PN (à l'exclusion des CC où la part de la main-d'œuvre dans le coût total est de 50 pour cent). L'intensité de main-d'œuvre des chantiers traditionnels varie selon le type d'infrastructure et selon la région.⁵¹ En ce qui concerne les routes rurales, la part de la main-d'œuvre dans le coût total du projet se situe entre 17 et 86 pour cent ; pour les projets d'alimentation en eau, elle se situe entre 31 et 47 pour cent, et pour les infrastructures sociales elle est d'environ 30 et 40 pour cent.
- Les projets ne sont pas financièrement viables. Bien que, une fois terminés, les communautés locales soient impliquées dans leur maintenance, par le biais des présidents des communautés locales, l'absence de disponibilité de ressources ne leur permet pas d'assurer la maintenance des projets. En fait, aucun dispositif pratique n'a été mis en place pour assurer la maintenance et les bénéficiaires en sont responsables.
- A l'exception des provinces BAJ, aucun suivi explicite des réalisations n'est assuré.

4.44 *Options de réformes.* Malgré ses faiblesses la PN offre actuellement le programme d'emplois le plus efficace ciblé à la population rurale et aux pauvres. Sans aucun changement institutionnel, la PN pourrait continuer à jouer un rôle important en offrant des programmes de revenus temporaires pour la population rurale. Afin d'améliorer l'efficacité des chantiers de travaux publics, la PN pourrait envisager de :

- *Mettre en oeuvre des programmes d'emploi à grande échelle :* La PN devrait continuer à jouer son rôle d'agence d'urgence pour générer d'emplois à grande échelle dans les zones frappées par les sécheresses et autres catastrophes naturelles. Ceci impliquerait de mettre fin aux chantiers collectivités afin de libérer des fonds et de garantir l'adoption de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre dans les projets réalisés dans les régions les plus désavantagées du pays. Dans le cadre du budget annuel d'investissement alloué à la PN, de l'ordre de 500 millions de DH, et sur la base du salaire agricole minimum journalier (SMAG) de 45 DH, d'un coefficient main-d'œuvre de 50 pour cent et en prenant comme l'hypothèse que chaque individu travaillera 20 personnes-jours⁵², le programme pourrait toucher 200.000 travailleurs. Au cas où le budget investissement de la PN est doublé (1 milliard de DH), le programme pourrait atteindre près de 75 pour cent des 5,3 millions de pauvres.

⁵⁰ Le nombre total des effectifs de la PN est d'environ 1.200 dont environ 476 cadres supérieurs et environ 70 effectifs militaires.

⁵¹ Se référer au rapport d'audit préparé pour le BAJ I, mars 2000.

⁵² En principe les procédures de la PN stipulent que chaque travailleur cède sa place à un autre travailleur qui attend un emploi, et ce après avoir travaillé 10 jours, mais nous prenons comme hypothèse que la rotation normale des travailleurs est fixée à 20 jours par an étant donné que les travailleurs devraient être en mesure de reprendre du service s'ils ont besoin d'une aide aux revenus.

- **La PN pourrait agir en tant que conseiller auprès d'autres agences gouvernementales au niveau de la sélection des projets :** Les projets devraient reposer sur des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre ainsi que des méthodes productives. Ceci impliquerait une étroite coordination au sein du Gouvernement, déjà poursuivie dans une certaine mesure au niveau provincial.
- **Participation du secteur privé aux programmes de la PN :** La PN pourrait également sous-traiter certains projets au secteur privé et aux ONG. A l'heure actuelle, il n'est fait appel aux entrepreneurs ou aux fournisseurs que pour la fourniture des matériaux pour les sites de construction de la PN. Les entrepreneurs privés seraient instruits, par contrat, d'utiliser des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre et d'employer des travailleurs locaux, comme c'est le cas actuellement pour la PN. La PN pourrait ainsi concentrer ses ressources sur les chantiers ruraux, situés dans les régions les plus désavantagées au lieu d'éparpiller ses ressources à travers le pays comme elle le fait à l'heure actuelle.

Programme d'assistance sociale en nature - Entraide Nationale (EN)

4.45 L'Entraide Nationale offre un grand nombre de services mais à petite échelle—alphabétisation, formation de base, foyers, école maternelle, etc.— aux femmes, enfants et jeunes désavantagés (voir Encadré 2). Sa performance est toutefois inégale et sa couverture inadéquate : sur les quelque 5 millions de pauvres, dont certains auront besoin de l'assistance de l'EN, seuls 80.000 sont touchés par les programmes de l'EN (ou 1,6 pour cent des pauvres). L'administration est fortement centralisée, les capacités organisationnelles sont faibles, et la supervision et le suivi du coût et de la performance des réalisations font défaut.

4.46 Dans l'ensemble les programmes de l'EN sont pro-pauvres, mais ils manquent de focalisation et visent à atteindre un trop grand nombre d'objectifs.⁵³ Bien que le budget pour les activités de l'EN soit modeste (environ 200 millions de DH ou 0,1 pour cent du PIB en 1998), la plus grande partie est affectée aux coûts récurrents, principalement aux salaires de quelque 6.300 employés dont environ 1.900 permanents et 4.400 temporaires (tous les employés temporaires sont des femmes et gagnent environ 1.400 DH/mois). Le coût des programmes par bénéficiaire diffère d'un programme à l'autre, mais en moyenne il est de 2.500 DH par bénéficiaire et par an, contre 3.300 DH/an/élève dans l'enseignement de base et 8.000-12.000 DH par élève par an dans la formation professionnelle.

Encadré 2 : Programmes de l'Entraide Nationale

- Alphabétisation de base pour les mères et conseils nutritionnels de base pour leurs enfants (Centres Socio-éducatifs - CSE) ;
- Centres de formation pour les filles analphabètes et/ou les abandons d'école (Centres d'Education et du Travail - CET) ;
- Foyers pour enfants en âge de scolarisation et orphelins (principalement des garçons) par le biais de subventions et de la dotation en effectifs des associations locales (Associations Musulmanes de Bienfaisance - AMB) ;
- Garderies pour les enfants âgés de trois à six ans ;
- Formation technique (2 années) pour les enfants nécessiteux/abandons de l'enseignement fondamental (âgés de plus de 10-12 ans) et pour les orphelins des AMB (Centres de Formation Professionnelle - CFP) ; et
- Transferts/subventions alimentaires aux associations d'handicapés et formation pour les enfants handicapés.

⁵³

Se référer à « Maroc : Réforme de la protection sociale – composante Entraide Nationale », Banque mondiale, 1998.

Points forts de l'EN

- L'EN a pour important mandat d'aider les plus pauvres d'entre les pauvres. En fait, c'est la seule agence publique du pays qui tente d'atteindre les pauvres dans le cadre de services en nature.
- Bien que l'EN ne touche qu'un petit nombre de pauvres, elle a des centres sur l'ensemble du territoire (en particulier dans le Sud), ce qui lui permet de desservir les zones éloignées.
- Dans une certaine mesure les programmes auto-ciblés sont déjà en place grâce à l'implantation des centres et aux types de services fournis qui ne présentent aucun attrait pour les non pauvres : bien qu'il n'y ait aucune information disponible sur les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires et que l'enquête LSMS ne comporte pas d'information sur les bénéficiaires de l'EN, sur la base de la localisation des centres et du type et de la qualité des services assurés, on peut assumer que la majorité des services sont auto-ciblés. Il est estimé qu'environ 70 à 80 pour cent du budget de l'EN atteignent les pauvres ou les groupes à faible revenu. Outre les bénéficiaires directs, un nombre assez important du personnel non permanent de l'EN fait partie des groupes à faible revenu.
- L'EN est une agence publique et du fait de son statut légal elle a plus de flexibilité pour gérer et assurer les services que d'autres ministères d'exécution.
- L'EN a une tradition d'appui privé et a une solide expérience de partenariat avec d'autres organisations (notamment dans le cas des centres AMB).

Faiblesses de l'EN

- L'administration est fortement centralisée, ce qui ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée pour les initiatives locales de prise de décision et le ciblage des services. Le Délégué (coordinateur régional au niveau provincial pour les programmes de l'EN) est doté du pouvoir de décision pour les questions ayant trait au personnel mais non aux activités.
- Etant donné l'absence d'une stratégie sociale exhaustive, les activités de l'EN se sont éparpillées, peu focalisées, et certaines sont moins bien ciblées aux pauvres (p. ex., les garderies et CFP).
- Aucun système n'est en place pour le suivi des coûts des programmes, la performance des centres (AMB, CET) et le suivi des réalisations n'est pas assuré (taux d'insertion aux CFP, nombre de filles ayant appris à lire et à écrire).
- Certains effectifs et certaines infrastructures ne sont pas vraiment utilisés ou sous-utilisés (notamment dans le cas des CSE)⁵⁴ et du fait de son budget d'investissement limité, les infrastructures de l'EN sont dilapidées (AMB, CSE, CET).
- Les effectifs sont nettement supérieurs aux besoins et le personnel n'est pas flexible et difficile à former (24 pour cent du personnel de l'EN sont des femmes analphabètes). Les dépenses récurrentes de l'EN sont importantes par rapport au nombre de bénéficiaires (environ 80 pour cent du budget sont consacrés aux salaires des employés), et le niveau des effectifs n'a pratiquement pas changé au cours des huit dernières années, malgré cela le nombre des bénéficiaires a diminué d'environ 90 pour cent en raison principalement de l'arrêt de l'aide alimentaire (avant 1992, lorsque les CSE assuraient une aide alimentaire, la clientèle de l'EN comptait 750.000 bénéficiaires, contre 80.000 de nos jours).

4.47 *Options de réforme.* La nécessité de mettre en place un système efficient d'assistance n'est plus à démontrer et tenant compte du fait qu'il n'existe pas d'autre institution publique au Maroc directement chargée d'aider les pauvres, l'EN doit faire l'objet d'une restructuration en profondeur. Afin d'améliorer l'efficacité de l'EN, dès 1999 le Gouvernement a lancé une initiative pilote de restructuration sur deux ans dans quatre provinces dans le but d'introduire des changements fondamentaux dans la prestation des

⁵⁴

Les taux d'utilisation des capacités sont particulièrement bas aux CSE (1,5 pour cent) et aux CET (31 pour cent) en comparaison des AMB (71 pour cent) et CFP (80 pour cent).

services. Cette initiative avait comme objectif de tester l'impact des changements et d'étudier les alternatives de restructuration. Diverses mesures concrètes ont été introduites, notamment (i) la sélection des provinces pilotes sur la base de critères bien définis ; (ii) l'évaluation de l'efficacité des Centres de formation professionnelle (CFP) de l'EN et le transfert des élèves éligibles aux offices de la formation professionnelle (OFFPPT) ; et (iii) l'expansion des partenariats avec d'autres agences et ONG locales pour la réalisation des activités : en 1999 la Fondation Mohamed V a investi dans les AMB pour améliorer l'efficacité et la qualité des services.

4.48 Les résultats de cette restructuration dans les provinces pilotes ne sont toutefois pas encore disponibles. Par ailleurs, une restructuration plus approfondie visant à atteindre un plus grand nombre de pauvres et à garantir un plus petit nombre de programmes plus efficaces et mieux focalisés n'est toujours pas intervenue. S'il est vrai que l'allocation budgétaire de l'EN est trop peu importante pour permettre à l'Etat de matérialiser ses objectifs minima d'assistance sociale, il n'est toutefois pas conseillé d'augmenter les ressources de l'EN avant d'avoir évalué les résultats de la restructuration en cours dans les provinces pilotes.

4.49 La restructuration devrait permettre à l'EN de⁵⁵ : (i) mieux identifier les groupes cibles et leurs besoins ; (ii) mieux axer ses activités, d'en améliorer le rapport coût-efficacité, et d'en élargir la couverture ; et (iii) renforcer sa capacité institutionnelle à superviser l'impact de ces activités. Pour atteindre ces objectifs, l'EN doit : (i) être davantage responsable vis-à-vis des bénéficiaires et renforcer sa capacité institutionnelle à superviser l'impact de ses programmes ; (ii) continuer à travailler en partenariat avec les autres agences (publiques/privées) et ONG locales afin d'améliorer l'efficacité des services ; (iii) introduire des réformes majeures au niveau de la gestion et des opérations, et notamment la décentralisation des responsabilités, de la réduction des sureffectifs, de la refonte des responsabilités de gestion, de l'établissement des cibles de performance et d'un système de suivi, de l'examen des accords de partenariats, du recyclage du personnel à tous les niveaux, etc.

⁵⁵ Se référer à « Maroc : Réforme de la protection sociale – Composante Entraide Nationale », Banque mondiale, 1998.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ravallion Martin, "*Poverty Comparisons*", Chur: Harwood Academic Publishers, 1994.

Ravallion Martin et Datt Gaurav, "*Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s*", *Journal of Development Economics*, 38, 275-95, 1992.

Ravallion Martin et Huppi Monica, "*Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period*", *Revue économique de la Banque mondiale*, 5, 57-84, 1991.

Etudes marocaines

Direction de la Statistique, *Analyse du profil et de la dynamique de la pauvreté : un fondement de l'atténuation des dénuements*, à paraître.

Direction de la Statistique, Observatoire des conditions de vie, « Rôle des envois de fonds des travailleurs à l'étranger », document interne, février 2000.

Direction de la Statistique, Observatoire des conditions de vie, « Approche pratique de la pauvreté », document interne, novembre 1999.

Rapports de la Banque mondiale

Banque mondiale, « Royaume du Maroc : Pauvreté, Ajustement et Croissance », Rapport No. 11918-MOR ; janvier 1994.

Banque mondiale, « Royaume du Maroc : Réforme de la protection sociale – Composante Entraide Nationale », rapport informel, 1998.

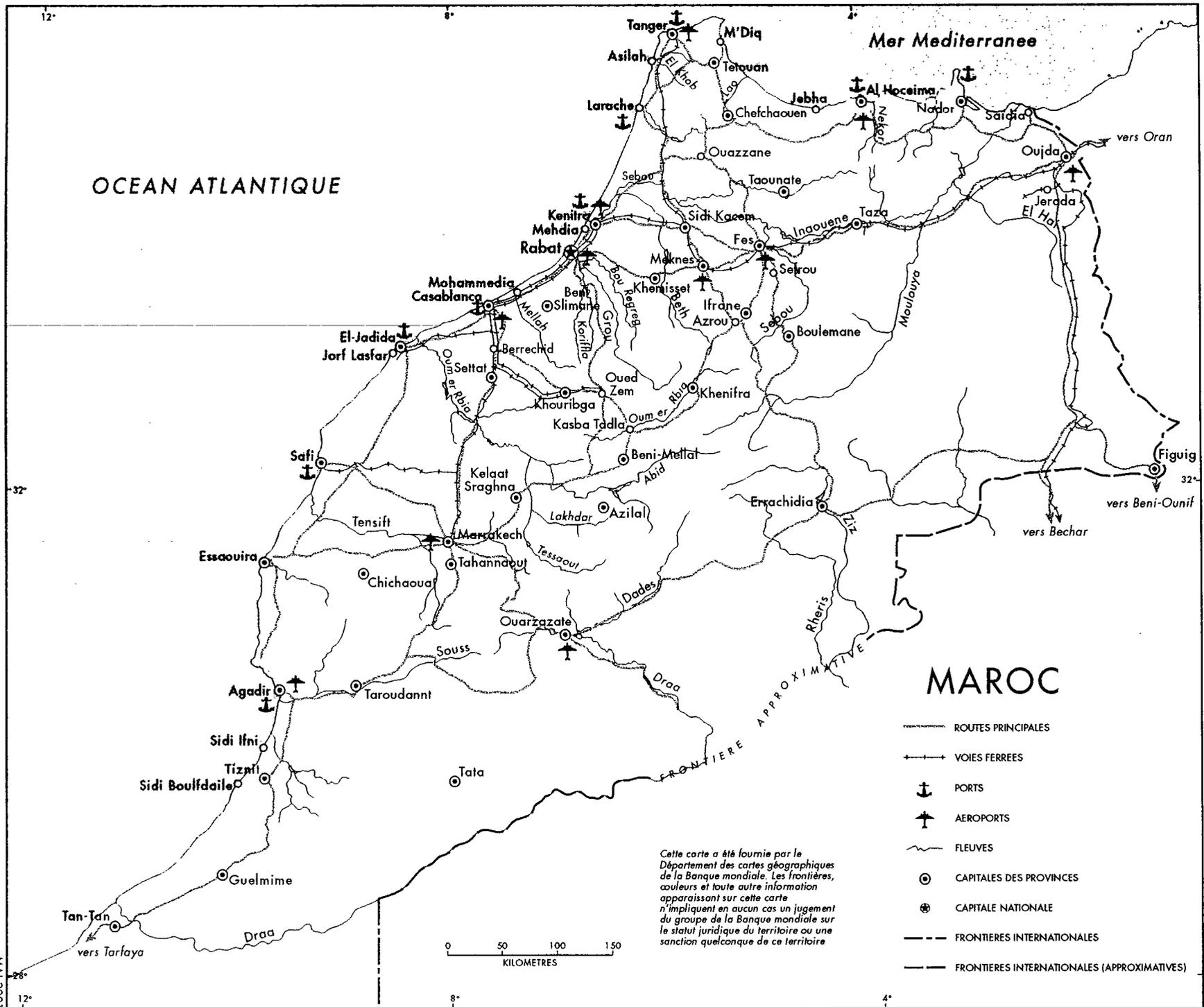
Banque mondiale, « Royaume du Maroc : Sources de croissance », couverture jaune, mars 2000.

Banque mondiale, « Royaume du Maroc : Note sur le financement de la santé », rapport informel, janvier 2000.

Banque mondiale, « Programmes de subventions à la consommation alimentaire dans la région MENA » ; Rapport No. 19561-MNA, décembre 1999.

Banque mondiale, « Royaume du Maroc : Rapport d'audit du BAJ 1 - Promotion Nationale » ; rapport informel, mars 2000.

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde et Indicateurs sociaux du développement*, 1999.



OCEAN ATLANTIQUE

Mer Mediterranee

MAROC

- ROUTES PRINCIPALES
- VOIES FERREES
- ⚓ PORTS
- ✈ AEROPORTS
- ~ FLEUVES
- ⊙ CAPITALES DES PROVINCES
- ⊕ CAPITALE NATIONALE
- FRONTIERES INTERNATIONALES
- - - FRONTIERES INTERNATIONALES (APPROXIMATIVES)

Cette carte a été fournie par le Département des cartes géographiques de la Banque mondiale. Les frontières, couleurs et toute autre information apparaissant sur cette carte n'impliquent en aucun cas un jugement du groupe de la Banque mondiale sur le statut juridique du territoire ou une sanction quelconque de ce territoire

0 50 100 150
KILOMETRES

MAI 2001

IBRD 31435

