

**Document de la**  
***BANQUE MONDIALE***

**Rapport N° 22486-MOR**

**ROYAUME DU MAROC**  
**NOTE SUR LA PROTECTION SOCIALE**

**19 décembre 2002**

**MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD**  
Groupe des Secteurs sociaux (MNSHD)

## TAUX DE CHANGE

Unité monétaire = Dirham marocain (DM)

Taux de change moyen de la période (DM par \$EU)

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
8,72	9,52	9,60	9,80	10,63	11,30	11,23

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADS	Agence de développement social
AFD	Agence française de développement
ANAPEC	Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences
BAJ	Barnamaj Al Aoulaouiyat Al Ijtimaiya (Abréviation arabe du Programme de Priorités sociales)
BMCE	Banque marocaine du commerce extérieur
CAS	Stratégie de coopération avec le Maroc
CDI	Cadre de développement intégré
CIOPE	Centres d'information et d'orientation pour l'emploi
CMR	Caisse marocaine de retraite
CNCM	Comité national de la lutte contre les carences en micronutriments
CNOPS	Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
COSEF	Commission royale sur la réforme de l'éducation
DRI-PMH	Projet de développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique
EN	Entraide nationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDM	Forum pour le développement de la Méditerranée
FP	Formation professionnelle
GM	Gouvernement du Maroc
GTZ	Office allemand de la coopération technique
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Crédit pour la reconstruction)
MAG	Ministère de l'Agriculture
MEDA I	Assistance au développement économique de la Méditerranée
MDSSEFP	Ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi, et de la Formation professionnelle
MEN	Ministère de l'Education nationale
MS	Ministère de la Santé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCP	Office chérifien des phosphates
ODECO	Office de développement des coopératives
OFPPT	Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail
OIT	Organisation internationale du travail
ONA	Omnium North Africa
ONE	Office national de l'électricité
ONEP	Office national de l'eau potable
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONICL	Office national inter-professionnel des céréales et des légumineuses
PAGER	Projet Eau potable et Assainissement en milieu rural
PIB	Produit intérieur brut
PN	Promotion nationale
PRES	Projet de restructuration économique et sociale
PS	Protection sociale
SCA	Subventions à la consommation alimentaire
SMAG	Salaire minimum agricole garanti
SMIG	Salaire minimum industriel garanti
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USFP	Union socialiste du front populaire
WBI	Institut de la Banque mondiale

## REMERCIEMENTS

Ce rapport est basé sur les conclusions d'une équipe composée de Linda Likar, Chargée de projet (MNSHD), Setareh Razmara (Protection sociale, MNSHD), Zafiris Tzannatos (Responsable régionale pour la protection sociale, 2001, MNSHD), Ali Amahan, Anthropologue et spécialiste ONG pour le développement rural, Abdellah Herzenni, Sociologue et spécialiste du développement rural et agricole, Karima Kadaoui, Consultant et spécialiste des politiques de formation et emploi, Rabea Naciri, Professeur de sociologie et spécialiste ONG. L'audit technique de la Promotion nationale a été préparé par Marc Van Imschoot. Le rapport est également basé sur de nombreuses entrevues et visites de terrain, informations primaires et secondaires obtenues de divers chercheurs, agences de bailleurs de fonds, entreprises privées, et ONG. Des données et informations ont par ailleurs été obtenues des ministères des Finances ; de l'Agriculture ; de l'Education nationale ; de la Santé ; du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi, et de la Formation professionnelle (MDSSEFP) ; du Plan, de la Direction de la Statistique, et de l'Observatoire sur les conditions de vie. Le document se réfère par ailleurs aux conclusions d'une mission consacrée à la protection sociale (février 2000) et au Rapport sur la Mise à jour de la pauvreté (Banque mondiale, rapport n° 21506-MOR, mars 2001) menée/préparée par Setareh Razmara. Le collègue-examineur a été Tamar Manuelyan Atinc (EASPR). D'autres commentaires ont été fournis par George Schieber, Karim El Aynaoui, Wally Tyner, Doug Lister, Shaha Riza, Judith Brandsma, Sonia Hammam, Maryse Pierre-Louis, Regina Bendokat, Jeffrey Waite, Yasser El-Gammal, et Steen Jorgensen. Nous tenons également à remercier Khadija Sebbata, Laila Moudden, Emma Etori, et Hélène Talon.

Nous tenons à remercier tout spécialement M. Abdelaziz Adnane (Chef de Division des secteurs sociaux, Ministère des Finances) et Mme Sabah Benchekroun (Chargée de mission, Ministère des Affaires générales du Gouvernement). Leurs suggestions et commentaires ont été grandement appréciés.

Vice-président :	Jean-Louis Sarbib
Directeur du Département Maghreb :	Christian Delvoie/Ted Ahlers
Directeur, Groupe des Secteurs sociaux :	Jacques Baudouy
Responsables régionaux :	Zafiris Tzannatos/ George Schieber
Chargée de Projet :	Linda Likar/ Setareh Razmara

**ROYAUME DU MAROC**  
**NOTE SUR LA PROTECTION SOCIALE**

**TABLE DES MATIERES**

<b>RESUME ANALYTIQUE</b> .....	<b>I</b>
<b>I. PAUVRETE, PERFORMANCE MACRO-ECONOMIQUE ET PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE</b> .....	<b>1</b>
A. APERÇU GENERAL .....	1
B. MISE A JOUR DE LA PAUVRETE.....	1
C. PERFORMANCE MACRO-ECONOMIQUE.....	2
D. PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT ET DEPENSES PUBLIQUES.....	4
E. CONCLUSIONS .....	8
<b>II. DEVELOPPEMENT RURAL ET PROTECTION SOCIALE</b> .....	<b>10</b>
A. APERÇU GENERAL .....	10
B. PRINCIPAUX RISQUES.....	11
C. DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE, PROGRAMMES ET POLITIQUES.....	15
D. CONCLUSIONS.....	26
<b>III. DEVELOPPEMENT URBAIN ET PROTECTION SOCIALE</b> .....	<b>29</b>
A. APERÇU GENERAL .....	29
B. PRINCIPAUX RISQUES.....	29
C. DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE, PROGRAMMES ET POLITIQUES.....	35
D. CONCLUSIONS.....	49
<b>IV. SOCIETE CIVILE, ENTREPRISES PIVEES ET NOUVELLES APPROCHES</b> .....	<b>52</b>
A. APERÇU GENERAL .....	52
B. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG).....	52
C. INITIATIVES DE PROTECTION SOCIALE DU SECTEUR PRIVE.....	55
D. CONCLUSIONS.....	57
<b>V. STRATEGIE DE LA BANQUE MONDIALE ET COOPERATION AVEC LES BAILLEURS DE FONDS</b> .....	<b>60</b>
A. APERÇU GENERAL .....	60
B. STRATEGIE DE LA BANQUE MONDIALE DEPUIS 1996 .....	60
C. STRATEGIES DES BAILLEURS DE FONDS.....	61
D. LEÇONS EMERGENTES.....	64
E. CONCLUSIONS .....	66

**ROYAUME DU MAROC**  
**NOTE SUR LA PROTECTION SOCIALE**

**RESUME ANALYTIQUE**

**I. INTRODUCTION**

Les années 90 ont été le témoin de plusieurs changements politiques majeurs au Maroc, marqués en avril 1998 par la première coalition gouvernementale socialiste dans l'histoire du pays (*Gouvernement d'alternance*). Ensuite, en juillet 1999, le Roi Mohammed VI est monté sur le trône pour prendre la direction d'un pays où la population est essentiellement jeune et qui s'insère de plus en plus dans un monde en rapide évolution. Déjà au début des années 90, feu le Roi Hassan II avait encouragé les associations villageoises et autres organisations non gouvernementales (ONG) à entreprendre des actions communautaires visant à améliorer leurs conditions de vie. Le Roi Mohammed VI a insufflé un nouvel élan aux initiatives de réduction de la pauvreté, dans le cadre de ses premiers discours, en mobilisant du financement, et grâce à la création de nouvelles fondations dotées d'une solide représentation des ONG. En particulier il a mis au défi le Gouvernement, la société civile, le secteur privé, et la population dans son ensemble de collaborer et de faire face à ces enjeux d'importance. Le Roi et le Gouvernement d'alternance ont apporté des améliorations visibles au système judiciaire, appuyé les droits de l'homme, et fait montre de tolérance en faveur de discussions ouvertes concernant les problèmes sociaux dans les médias.

En dépit de l'emphase croissante portée au développement social au cours des années 90, la protection sociale (PS) au Maroc fait encore face à de nombreux défis. Au cours de la dernière décennie, le faible niveau de la croissance économique a été la principale cause de l'augmentation du chômage, de la pauvreté et de la vulnérabilité. Bien que la gestion macro-économique ait réussi à garantir la stabilité, elle échoué à soutenir la croissance et à assurer une évolution plus favorable de la structure économique. L'offre de main-d'œuvre augmente plus rapidement que la capacité d'absorption de l'économie et les rares emplois qui sont créés ne touchent pas les travailleurs non qualifiés. L'écart entre le milieu rural et urbain est toujours important et les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux, bien qu'à la hausse, sont toujours (i) insuffisantes pour sortir la population de la pauvreté et réduire les vulnérabilités ; (ii) biaisées en faveur des groupes aisés ; et (iii) inefficaces. Parallèlement, la lente croissance économique, le chômage à la hausse, et l'affaiblissement de la solidarité familiale ont contribué à l'augmentation des demandes sociales et exercé des pressions additionnelles sur le système de la PS.

Sur la base des récents travaux de la Banque mondiale<sup>1</sup>, le cadre de protection sociale proposé dans cette note dépasse les limites traditionnelles de la protection sociale pour intégrer une gamme plus diversifiée de mécanismes susceptibles de réduire la vulnérabilité en aidant les populations à mieux gérer les risques sociaux. Dans le cadre d'une vision globale, cette approche plus élargie de la protection sociale prend en compte l'ensemble des mécanismes qui aident les individus, les ménages et les communautés à mieux gérer les risques allant des crises ou chocs économiques, variations climatiques et à la longévité. Par conséquent, les secteurs de l'éducation et de la santé qui jouent un rôle prépondérant dans la réduction des risques sociaux et l'accroissement des opportunités ont aussi été traités parmi les programmes de protection sociale. Cette note sur la protection sociale (PS) a pour objectif d'établir un diagnostic exhaustif des programmes existants de protection sociale au sens large au Maroc et de préparer le terrain en vue de développer davantage les priorités de la PS et des plans d'action. Elle (a) identifie d'une manière générale les risques sociaux auxquels la population marocaine est confrontée ; (b) examine les

---

<sup>1</sup> Se référer à : « Réduction de la Vulnérabilité et création d'opportunités – Protection Sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord », Banque mondiale, 2002.

mesures actuelles de PS (publiques, privées et société civile) visant à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des populations aux chocs infligés à leurs revenus et à leur bien-être ; et (c) identifie différents éléments d'une stratégie effective de PS. L'étude s'inspire de nombreuses études sectorielles réalisées précédemment. Elle complète la dernière Mise à jour de la pauvreté<sup>2</sup> de la Banque mondiale et a été conçue comme apport à la Stratégie de coopération avec le Maroc (CAS).<sup>3</sup>

Près de la moitié de la population marocaine étant considérée en situation de pauvreté ou de quasi-pauvreté, la présente note accorde la priorité aux mesures visant à valoriser le capital humain et réduire les risques et la vulnérabilité que confronte cette population. Trois grands groupes de programmes et d'initiatives ont pour but d'aider les populations **à gérer les risques** : (i) les programmes axés sur les soins de santé de base et l'éducation, qui contribuent à valoriser le capital humain et **à éviter que les populations ne se trouvent en situation de pauvreté** en améliorant leurs aptitudes à l'emploi et leur productivité ainsi que les mécanismes visant à **réduire les risques** tels que les politiques et programmes actifs du marché du travail ; (ii) les programmes contributifs d'assurance sociale qui visent **à atténuer les risques** auxquels les populations auront vraisemblablement à faire face au cours d'une vie (maladie et vieillesse, effets des politiques d'ajustement, sécheresses) ; et (iii) les programmes d'assistance (publique et privées) qui aident les populations **à affronter les risques** dérivés de chocs négatifs en dehors de leur contrôle, p. ex., handicapés mentaux ou physiques ou catastrophes qui sévissent dans certaines régions.

Dans le but d'aborder les besoins de développement et de PS de la population, le Gouvernement doit développer des approches nouvelles et d'un meilleur rapport coût-efficacité basées sur les risques auxquels doivent faire face divers groupes du milieu rural et urbain. Il n'existe pas de solution unique à l'amélioration de l'efficacité et de la couverture du système de protection sociale. Des efforts doivent être déployés à tous les niveaux en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires. Les outils de politique et des mesures abordables de protection sociale existent pour promouvoir une certaine décentralisation et un développement davantage généralisé dans le cadre de partenariats avec le secteur privé et les ONG, mais les décideurs doivent mettre en place un environnement propice à de telles actions. Les réformes sociales impliquent des horizons éloignés, mais pour obtenir des résultats positifs relativement rapidement, les autorités devraient envisager les éléments suivants lors de la conception d'un programme effectif de PS : (i) mettre en place un cadre cohérent de protection sociale compatible avec la stratégie nationale d'allègement de la pauvreté ; (ii) adresser les questions cruciales du financement de la protection sociale et de coordination entre les différents acteurs dans une logique de réallocation, de rationalisation et d'optimisation des ressources disponibles ; (iii) garantir le coût-efficacité et la pérennité financière de l'intervention en veillant à ce que les programmes se complètent l'un l'autre ; (iv) renforcer les programmes effectifs par le biais de nouvelles dépenses et transferts de ressources tout en améliorant les mécanismes de ciblage et de prestation (couverture du programme, population ciblée, et fuites) ; (v) déterminer les priorités afin d'expérimenter de nouvelles approches (p. ex., alphabétisation adulte, formation, sensibilisation santé, écoles informelles, développement de la petite agriculture et gestion de la technologie, des cultures, et de l'eau) ; (vi) garantir la faisabilité de l'exécution (sur le plan politique, économique, et social) ; et (vii) évaluer l'impact distributionnel net des programmes.

Cette note n'a pas la prétention d'aborder les problématiques du système de la protection sociale au Maroc de manière approfondies. Son objectif est de définir le cadre d'une approche intégrée du système de protection sociale et de proposer des lignes d'action stratégiques générales susceptibles de guider la réforme des systèmes de protection sociale au Maroc.

<sup>2</sup> Se référer à : « Royaume du Maroc – Mise à jour de la pauvreté », rapport de la Banque mondiale # 21506-MOR ; 30 mars 2001.

<sup>3</sup> Se référer à « Royaume du Maroc – Stratégie de coopération » rapport de la Banque mondiale #22115-MOR ; 7 mai 2001.

## II. RISQUES AUXQUELS LA POPULATION EST CONFRONTÉE

### *Risques auxquels la population rurale est confrontée*

- **Climat (sécheresses/inondations).** La vulnérabilité endémique du Maroc à la sécheresse fait de l'agriculture une activité très risquée pour les 60-70 pour cent d'agriculteurs qui ne disposent que de biens peu productifs.
- **Dégradation des sols.** En conséquence des sécheresses, les ressources forestières sont dégradées ; les rendements des terres marginales surexploitées sont faibles ; et la croissance démographique antérieure impose des pressions à la terre.
- **Faible disponibilité de l'eau.** La disponibilité de l'eau d'irrigation est incertaine. L'augmentation des niveaux de salinité et les limitations imposées au pompage des aquifères souterrains impliquent que d'ici 2010 le Maroc se trouvera en situation de pénurie.
- **Manque d'accès aux connaissances.** Le manque d'instruction limite l'accès des populations rurales aux connaissances requises pour améliorer la productivité de l'exploitation agricole, commercialiser les produits, et diversifier les sources de revenu. Les niveaux d'éducation des petits agriculteurs sont exceptionnellement bas (70 pour cent de la population rurale et 83 pour cent des femmes rurales sont analphabètes).
- **Mauvaise santé, nutrition.** Plus de 50 pour cent des populations rurales n'ont pas accès aux services de santé de base. L'assurance maladie est pratiquement non existante et la majorité de la population rurale n'a qu'un accès limité aux services de santé de base. Les taux de mortalité infantile et maternelle sont comparables à ceux de pays à bas revenu et bon nombre d'enfants souffrent de malnutrition chronique et de carences en micro-nutriments.
- **Absence d'infrastructure de base.** Moins de 30 pour cent de la population rurale ont accès à l'eau potable, quelque 20 pour cent seulement ont accès à l'électricité, et nombreux sont les villages qui n'ont pas accès aux routes.
- **Handicaps physiques, vieillesse, et manque d'accès à la protection sociale.** Les programmes d'épargne, de retraite ou de sécurité sociale sont inexistants et les personnes âgées et les infirmes doivent être pris en charge par les familles.

### *Risques auxquels la population urbaine est confrontée*

- **Chômage et licenciements.** Le chômage urbain est à la hausse, en particulier pour les primo-demandeurs d'emploi (42 pour cent), les diplômés sans emploi (32 pour cent), et les chefs de ménage (10 pour cent). Les taux élevés de suppression d'emplois, la modeste création d'emplois dans le secteur formel, et l'offre croissante de main-d'œuvre urbaine sont les principaux enjeux à aborder.
- **Bas salaires et sous-emploi.** Les pauvres à la recherche d'un emploi, sans protection familiale, et ayant suivi un enseignement restreint, sont obligés d'accepter des emplois dans le secteur informel à des salaires se situant au seuil de pauvreté.
- **Faible niveau d'éducation.** Près de la moitié de la population urbaine est âgée entre 15 et 39 ans, la majorité est peu éduquée et parmi ceux qui ont suivi une formation ou obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur les qualifications ne répondent pas à l'offre d'emploi. On estime que 40 pour cent de la population active urbaine sont illettrés et le nombre moyen d'années de scolarisation est faible (2,6 années contre 8 au Chili, 7 au Mexique, et 5 en Tunisie).
- **Formation inadéquate.** Sur les 2-3 millions d'enfants en âge de scolarisation qui ne participent pas à l'école, bon nombre deviennent des « apprentis » et exercent des fonctions pénibles, voire dangereuses, pour un bas salaire, voire aucun salaire, et une acquisition incertaine de savoir-faire. La formation en cours d'emploi est encore relativement peu répandue mais elle se développe.
- **Absence d'assurance maladie et de couverture vieillesse.** Les indicateurs de santé sont meilleurs en milieu urbain mais l'assurance maladie formelle ne couvre que 15 pour cent seulement de la population (3/4 sont des fonctionnaires) et la sécurité sociale ne couvre que 23 pour cent seulement de

la population active (travailleurs du secteur formel). Ceux qui ne sont pas couverts dépendent de la solidarité familiale.

- **Logement et services urbains inadéquats.** L'influx des migrants ruraux dans les zones urbaines a dépassé l'offre en logements sociaux et en services essentiels (assainissement et écoles). Environ 25 pour cent des résidents urbains vivent dans des « bidonvilles » ou des zones de peuplement informelles. L'accès aux services dans les bidonvilles est très restreint et dans les zones de peuplement informelles il est estimé qu'environ 26 pour cent des ménages ont accès à l'eau potable et 43 pour cent au réseau d'assainissement. Le développement de ces zones de peuplement est dû principalement aux réglementations foncières inflexibles et coûteuses et à l'inadéquation des systèmes de financement de l'habitat social.
- **Exclusion sociale.** Quoique les chiffres soient toujours relativement peu importants, l'affaiblissement de la solidarité familiale en milieu urbain a laissé bon nombre de groupes sans personne vers qui se tourner en cas de besoin (mères célibataires, enfants des rues, handicapés, femmes battues, et victimes du SIDA).

### III. PROGRAMMES EXISTANTS

#### *Programmes publics de développement social : Santé et éducation*

- Les **dépenses de santé** sont relativement peu importantes (1,1 pour cent du PIB contre 2,5 pour cent dans d'autres pays à niveau similaire de revenu par habitant), et les dépenses publiques favorisent largement le milieu urbain (78 pour cent des dépenses récurrentes sont affectés aux hôpitaux et cliniques du milieu urbain). Les médecins sont en surnombre en milieu urbain, contre une pénurie d'infirmières, de sages-femmes, et d'itinérants de soins de santé en milieu rural et périurbain. Le système fait face à deux défis : (i) d'importantes lacunes au niveau de l'accès aux soins de santé de base pour la moitié de la population (rurale et périurbaine) ; et (ii) une population urbanisée plus âgée atteinte de maladies chroniques et dégénératives plus coûteuses à traiter, qui demande davantage de soins et des soins de meilleure qualité. Jusqu'à présent le système a été davantage enclin à aborder les besoins du second groupe, nettement plus petit mais plus vocal. Il n'existe pas de système obligatoire ou universel d'assurance maladie. Seuls 16,4 pour cent de la population sont couverts par l'assurance maladie facultative (presque exclusivement les résidents officiels du secteur urbain). Dans le cadre du BAJ<sup>4</sup>, des **cliniques rurales** sont construites, mais celles-ci demeurent souvent avec un personnel insuffisant pendant plusieurs mois et il est difficile pour les femmes des zones éloignées d'y accéder.
- Les **dépenses consacrées à l'éducation** se situent à un niveau moyen par rapport aux normes internationales (5,9 pour cent du PIB en 1998) mais avec de moins bons résultats pour ce qui est de la performance que ceux enregistrés par des pays comparables, voire même plus pauvres. Les dépenses publiques favorisent également les établissements d'enseignement secondaire et les groupes aisés du milieu urbain. Les dépenses par élève dans l'enseignement secondaire (classes de la 7<sup>ème</sup> à la 12<sup>ème</sup> année) sont trois fois supérieures à celles consacrées à l'enseignement primaire (contre 1,4 fois seulement dans les pays de l'OCDE). Les établissements urbains d'enseignement primaire (1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> année) sont dilapidés et fortement surpeuplés et ceux du milieu rural sont souvent éloignés des centres ruraux. Les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et les taux de scolarisation des filles en milieu rural ont augmenté, grâce en partie au programme BAJ. Sont toutefois remises en question, la qualité, la rentabilité de l'investissement, et l'approche « détaillée » du Ministère. Les constructions d'écoles (salles de classe en béton qui gèlent l'hiver et surchauffent en été), le curriculum standardisé, et les méthodes pédagogiques ne sont pas adaptés aux diverses facettes du Maroc. Au Maroc les écoles communautaires font état de résultats satisfaisants au niveau du coût-

avantage et montrent que la localisation, la simplicité des salles de classe, l'origine locale des enseignants, la participation des parents, les horaires, la langue d'instruction, et le cursus sont tous des éléments qui doivent être adaptés aux conditions locales. Les écoles publiques ont plus de flexibilité pour arrêter leur calendrier et quelques-unes d'entre elles ont tiré avantage de ce changement pour s'adapter aux conditions locales (souvent à l'instar d'une école communautaire proche). La **Commission royale sur l'éducation**, créée en 1999 par feu le Roi Hassan II, a identifié diverses leçons et proposé une série de réformes ambitieuses du secteur de l'éducation qui ont depuis été avalisées par le Parlement (mars 2000) et qui seront mises en œuvre au cours des 10 prochaines années.

### *Politiques de développement rural*

- La **protection des prix** et autres incitations à la production céréalière, ajoutées à des taux élevés de protection pour les cultures de base, et le développement d'une irrigation moderne sont les instruments de politique mis en place pour assurer la sécurité alimentaire. Toutefois ces politiques n'ont ni garanti l'approvisionnement céréalier ni freiné le flux de la migration rurale. Elles ont contribué à accroître la vulnérabilité du pays vis-à-vis des sécheresses et des fortes variations annuelles de la production et de la croissance économique, et ont principalement bénéficié à un petit nombre de grandes exploitations agricoles mieux nanties.
- **Programmes de secours à la sécheresse.** Les programmes de secours d'urgence en cas de sécheresse et travaux d'équipement rural représentent des sources importantes de revenu qui aident les populations rurales à faire face aux chocs climatiques. Les dépenses consacrées à ces programmes ont fortement augmenté au cours des dernières années, mais des questions se posent de plus en plus souvent quant à l'efficacité et la rentabilité de ces importantes et fréquentes dépenses « d'urgence ».
- Les dépenses aux **infrastructures rurales** ont fortement augmenté au cours des trois dernières années par rapport à leurs faibles niveaux antérieurs. Compte tenu des coûts élevés qu'implique la prestation de certains services (électricité et routes), les communautés et les ministères concernés tentent de développer un éventail plus large de solutions d'un meilleur rapport coût-efficacité.
- Le programme de **travaux publics** (« travaux d'équipement rural ») (**Promotion nationale**) constitue le programme de filet social et d'assistance le mieux ciblé du pays et il faudrait envisager de le développer. Ses frais administratifs sont très bas et environ 40 pour cent des 325.000 emplois créés depuis 1990 consistent en travaux de génie civil à forte intensité de main-d'œuvre en milieu rural.

### *Programmes de développement urbain*

La majorité des programmes publics sont axés sur le milieu urbain. Néanmoins, l'absence d'une croissance induite par le secteur privé, le faible niveau de l'investissement privé, et la modeste création d'emplois constituent des handicaps majeurs au développement urbain et remettent en cause les moyens d'existence d'un grand nombre de résidents urbains. La lenteur de la croissance amplifie également les problèmes existants au niveau des politiques de travail et de la piètre formation de départ. Les entreprises marocaines ne peuvent demeurer rentables avec une main-d'œuvre à bas salaire et de faible qualité. Les gestionnaires doivent également adopter des techniques de gestion plus actuelles qui motivent les travailleurs à innover et tiennent compte du mérite.

- Les **politiques actives du marché du travail** sont une nécessité politique compte tenu de la prévalence des diplômés au chômage. Les programmes de crédit peuvent aider les jeunes diplômés à démarrer leur entreprise, mais le programme de subvention des salaires doit être revu.
- Les dépenses consacrées aux **subventions alimentaires** ont triplé depuis 1990 (à 1,6 pour cent du PIB), mais il s'agit davantage d'une correction de prix à l'industrie pour les coûts élevés de l'appui agricole que d'une subvention aux consommateurs.

- L'**Entraide nationale** joue un rôle important de PS, mais son budget est limité (< 20 millions de \$EU par an) et elle ne touche que 80.000 bénéficiaires (principalement des jeunes femmes et des enfants).
- Les **programmes de logements sociaux** visent à reloger les pauvres urbains vivant dans des conditions insalubres dans des sites viabilisés sélectionnés. Les affectations aux programmes ont augmenté. S'il est vrai que ces programmes ont sans nul doute contribué à améliorer les conditions de logement des pauvres, leur viabilité atteint ses limites du fait de la rareté d'accès aux terrains publics. Les principaux bénéficiaires des programmes d'aménagement de terrains publics sont vraisemblablement les agents de la fonction publique à revenu modeste et moyen et non les pauvres.
- Les **dépenses consacrées à la sécurité sociale** par rapport au PIB ont doublé depuis 1990, mais elles ne touchent que 23 pour cent environ de la population active (2,3 millions de travailleurs) et 36 pour cent de la population âgée de 60 ans et plus en milieu urbain. Les programmes penchent davantage en faveur du secteur public qui absorbe environ 50 pour cent des bénéficiaires (bien qu'il ne représente que 10 pour cent de la population active). Les régimes de retraite fondés sur la répartition ("*pay-as-you-go*") sont largement sous-financés, le nombre des retraités augmentant alors que le nombre de nouveaux cotisants au système ne croît pas. Le régime actuel des retraites ne fait rien pour remédier aux problèmes de filet social des plus nécessiteux ; les contribuables à bas salaire ayant cotisé toute leur vie à la CNSS craignent que ses problèmes de gestion financière les laissera (ou leur survivant) sans protection contre la pauvreté dans leur vieillesse et les professionnels du secteur privé ainsi que les agents de la fonction publique s'attendent à une retraite généreuse qui leur permettra de maintenir leur style de vie actuel.

#### IV. ELEMENTS D'UNE PROTECTION SOCIALE EFFECTIVE AU MAROC

##### *Education*

- L'**introduction de la notion de flexibilité dans les mécanismes de prestation et la réaffectation des dépenses en faveur de l'enseignement primaire** permettront d'arriver à une scolarisation quasi universelle dans l'enseignement primaire dans les limites des budgets actuels. La charte de l'éducation ouvre la porte aux réformes : distanciation vis-à-vis des écoles standardisées, utilisation des langues berbères en salles de classe, adaptation des horaires et des vacances aux besoins des communautés rurales locales, et recrutement de diplômés sans emploi en tant qu'enseignants du cycle primaire. La Note stratégique sur l'éducation de la Banque identifie les objectifs et les mesures prioritaires pour la mise en œuvre des réformes sur la base d'études et de l'expérience récente tirée du projet BAJ.
- **Examen de la qualité des universités et autonomie accrue.** Les universités doivent produire des diplômés aptes au travail. Les réformes visant à accroître l'efficacité et la réceptivité du marché du travail en veillant, entre autres, à rendre les universités plus autonomes, à favoriser les partenariats avec des entreprises privées, à introduire un élément de tarification des usagers, et à limiter les admissions, constituent des changements dans la bonne direction. A terme, les facultés devraient produire moins de diplômés pour lesquels la demande de marché est faible et plus de diplômés pour les nouveaux secteurs à forte demande (p. ex., affaires, aménagement urbain, ingénierie de l'assainissement/eau).
- **Améliorer les mécanismes de prestation et accroître la décentralisation.** Ce but peut être atteint en identifiant des objectifs précis, en prêtant l'oreille aux idées des enseignants et de la communauté, en assurant le suivi des réalisations, en construisant des écoles de type standard, et en ayant recours à des salles de classe villageoises de plus petite taille. La Banque (dans le cadre du BAJ en cours) peut aider le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes proposées.
- **Renforcement de l'éducation non-formelle.** L'éducation non-formelle n'offre pas la solution unique à tous les problèmes de l'enseignement primaire. Néanmoins, ces écoles introduisent la notion de responsabilisation des enseignants et semblent offrir des options aux enfants ruraux et périurbains pour qui le système public ne constitue pas une alternative viable. Le Ministère (avec l'appui du

BAJ) devrait compléter l'évaluation de ces écoles dans le but de : (i) tirer des enseignements applicables au système public ; (ii) remédier aux lacunes ; et (iii) étendre/renforcer le programme.

- **Introduction de bourses d'études pour les filles.** Les coûts d'opportunité pour les enfants pauvres ruraux, en particulier les filles, de la participation à l'école sont très élevés. Un récent programme ONG pour financer la participation des filles rurales aux classes de la 7<sup>me</sup> et 9<sup>me</sup> année à donner de bons résultats à un coût modeste. Ce nouveau programme devrait être suivi et évalué afin d'aider le Gouvernement à décider s'il y a lieu de l'étendre – en construisant davantage de dortoirs pour les filles (ce qui pourrait être encouragé dans le cadre de la composante coordination PN du BAJ) et en établissant un programme national de bourses d'étude financé par le Ministère de l'Education nationale (MEN) avec l'appui des associations communautaires locales.

### *Soins de santé*

- **Augmentation des dépenses publiques de soins de santé pour des services d'un bon rapport coût-efficacité.** Les futures augmentations de dépenses devraient être axées sur des programmes ruraux de sensibilisation aux soins de santé d'un bon rapport coût-efficacité. Il sera également essentiel pour le Gouvernement de mettre en place des mécanismes adéquats de financement de la santé et de réallocation et de procéder à des réformes hospitalières afin d'augmenter et de réorienter les ressources nécessaires pour améliorer et soutenir les initiatives dans le secteur de la santé.
- **Promotion des initiatives de sensibilisation à la santé.** La prestation de services ruraux de santé axés sur les communautés pauvres isolées mérite une attention particulière, éventuellement en commençant à petite échelle de concert avec le projet Santé du BAJ, d'autres bailleurs de fonds, des ONG, et avec l'appui de l'Agence de développement social (ADS). Les initiatives de sensibilisation pourraient être d'un meilleur rapport coût-efficacité, contribuer à réduire la construction d'autres centres ou cliniques, et encourager le recrutement d'un plus grand nombre d'infirmières ou de sages-femmes qui se rendraient systématiquement dans les villages isolés, formeraient les femmes locales, procureraient des médicaments, et diffuseraient des informations sanitaires.
- La **création de partenariats intersectoriels** entre les ministères, les ONG, et autres bailleurs de fonds pour la campagne micro-nutritive est un bon exemple de la manière selon laquelle le Ministère de la Santé peut s'engager dans des partenariats coopératifs avec les ONG et d'autres ministères, ceci au profit du grand public.

### *Politiques agricoles et développement rural*

- **Encourager les cultures plus résistantes à la sécheresse et viser une utilisation plus efficace de l'eau.** L'incidence des sécheresses s'étant nettement accentuée, les schémas cultureux et l'utilisation des ressources hydriques doivent être adaptés. Les ressources doivent être davantage axées sur les zones en bour et l'irrigation au goutte-à-goutte doit devenir la norme. La promotion de cultures résistantes à la sécheresse peut se faire à l'aide d'ajustement des prix, réformes tarifaires, conseil à la recherche et vulgarisation afin d'aider les agriculteurs à minimiser les vulnérabilités à la sécheresse. L'eau peut être utilisée de manière plus efficace en effectuant une évaluation réaliste du taux de rentabilité de l'utilisation de l'eau, en développant une technologie abordable/appropriée pour la petite irrigation, et en procédant à une conversion généralisée à l'irrigation au goutte-à-goutte.
- **Introduction de services de vulgarisation pour les sans terre ou les petits propriétaires terriens.** En dépit des flux migratoires du monde rural vers le monde urbain, on trouvera toujours de fortes concentrations de pauvres parmi les petits propriétaires terriens. Certains pays ont des programmes de vulgarisation éprouvés pour relever le niveau de revenu des agriculteurs pauvres, et les autorités marocaines en collaboration avec les ONG tentent d'intégrer ces innovations dans leur Stratégie de développement rural, tenant compte des besoins intersectoriels des communautés rurales pauvres.

- **Assurer l'éducation et le savoir-faire** pour aider les communautés agricoles à retirer une plus grande valeur ajoutée de leur production végétale en améliorant la qualité des services auxiliaires connexes tels que la transformation, la commercialisation, et le transport.

### *Transferts/Programmes de travaux publics/Infrastructure rurale*

- **Encourager les approches communautaires.** Pour améliorer l'utilisation des envois de fonds de membres de la famille travaillant à l'étranger ou dans des centres urbains, au cours des dernières années plusieurs ONG villageoises ont fait en sorte que ces transferts servent à des investissements interconnectés touchant l'ensemble de la communauté. Les autorités et agences de bailleurs de fonds doivent développer ces approches et travailler en collaboration avec les ministères, les ONG, et les autres bailleurs de fonds. Le projet BAJ, le projet de développement intersectoriel en cours de préparation, et les nouvelles initiatives pilotes de l'ADS pourraient s'avérer de bonnes plate-formes d'expérimentation pour les approches communautaires intersectorielles.
- **Développer et diversifier les travaux publics (« travaux d'équipement rural »).** Le programme de la **Promotion nationale** pourrait être diversifié afin de couvrir un éventail plus large d'activités (dortoirs en milieu rural pour les filles du cycle supérieur de l'enseignement fondamental, systèmes de petite irrigation, distribution d'eau, et assainissement, etc.) et élargi afin d'inclure davantage d'activités périurbaines de réhabilitation des bidonvilles, de nettoyage de l'environnement, et d'organisation de la gestion des déchets. A la fois en milieu rural et urbain, la PN doit : (i) veiller à l'application de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre ; (ii) inciter davantage les populations locales à participer au développement de projets et à sa gestion postérieure ; et (iii) encourager la participation du secteur privé en exigeant des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre.

### *Emploi et formation*

- **Expansion des programmes d'alphabétisation adulte.** Afin de veiller à ce que la population active « non qualifiée » soit au moins en mesure de lire et comprendre des manuels, les programmes d'alphabétisation des adultes s'imposent mais l'expérience internationale en ce domaine a montré des résultats mitigés. Certaines méthodes innovatrices ciblées sur les femmes montrent des signes de succès et l'alphabétisation jointe à la formation font également montre de résultats prometteurs. Le programme existant doit être étendu et la Direction, avec l'appui des bailleurs de fonds, doit développer des méthodes innovatrices de formation (p. ex., davantage de manuels) et assurer le suivi des résultats.
- **Améliorer la qualité et la prestation publique et privée de la formation professionnelle.** Pour aider les entreprises à relever le niveau de leur productivité, de nouvelles lois et réformes visant à améliorer la qualité et la prestation publique et privée de la formation professionnelle, notamment au niveau de la formation en cours d'emploi, doivent être introduites afin d'impliquer directement les entreprises et les travailleurs dans leur gestion. Un système de suivi rigoureux des programmes de formation doit être introduit afin d'évaluer l'impact des programmes (formation initiale et en cours d'emploi) sur l'insertion des primo-demandeurs d'emploi ainsi que sur la compétitivité des entreprises. Afin d'encourager la compétitivité et d'améliorer la qualité, les régulateurs publics doivent superviser la qualité du nombre croissant d'établissements privés de formation et réaliser des évaluations objectives de tous les centres de formation.
- **Evaluer l'efficacité des politiques actives du marché du travail.** La nouvelle agence publique d'intermédiation de l'emploi (ANAPEC), pourrait contribuer à améliorer les services de placement et renforcer les agences privées de placement (à codifier dans le projet de Code du Travail).
- **Réduire les obstacles aux nouveaux investissements privés et à la création d'emplois.** Sans investissement privé et nouvelle création d'emplois, les efforts susmentionnés de formation et emploi ne résoudront rien au problème. Les mesures visant à améliorer la qualité de l'offre de main-d'œuvre

doivent être accompagnées de l'élimination des obstacles à l'investissement privé, notamment pour ce qui est de la promotion et de l'expansion des petites et moyennes entreprises.

### *Assistance sociale*

- **Elimination progressive du programme des subventions à la consommation alimentaire.** Cette réforme doit être mise en oeuvre parallèlement à une réforme des prix agricoles (réductions des tarifs) et autres réformes de politique, à la restructuration de l'industrie connexe de transformation alimentaire, et à l'expansion d'autres programmes d'assistance mieux ciblés aux pauvres et aux groupes vulnérables.
- **Expansion d'une Entraide nationale restructurée.** A l'heure actuelle l'EN fait l'objet d'une restructuration pour mieux répondre aux besoins des groupes qu'elle souhaite assister. Avant d'étendre ses programmes, et pour être couronnée de succès, elle devra passer par des réformes similaires à celles de la fonction publique. La décentralisation, la responsabilisation, l'innovation au niveau des programmes, et des mécanismes de prestation de services d'un meilleur rapport coût-efficacité sont tous des facteurs essentiels.

### *Logement social*

- **Favoriser un marché efficace du logement.** Améliorer la sécurité foncière, veiller à l'application d'une réglementation de l'habitat et de l'aménagement des terres transparente et flexible, adopter des procédés plus efficaces en matière de cadastre et droits de propriété, sont des éléments essentiels à la promotion d'un marché du logement. En outre, ces éléments contribueront à accroître la liquidité de ce principal atout des pauvres et à réduire le coût social global de la provision directe de logements et services y associés.
- **Développer une stratégie de réhabilitation des bidonvilles afin d'améliorer l'accès aux services pour les ménages les plus démunis.** Ceci permettra d'aborder les questions plus complexes d'acquisition de terrains et de statut foncier. Un certain nombre de projets de réhabilitation *in situ* ont été réalisés par le passé avec l'aide des bailleurs de fonds et des programmes de plus petite envergure sont entrepris occasionnellement au niveau local. Ces programmes ont généralement un effet moins perturbant que la réinstallation dans de nouveaux sites et ils ont l'avantage de toucher un plus grand nombre de ménages pauvres à un moindre coût que l'option plus courante visant à reloger les habitants des bidonvilles dans des sites viabilisés.
- **Introduire des réformes fondamentales dans le secteur du logement.** Des réformes fondamentales visant à remédier aux problèmes structurels qui réduisent l'accès des pauvres à des terrains viabilisés, à l'infrastructure, et au logement sont nécessaires pour empêcher la prolifération des bidonvilles et des zones de peuplement informelles ainsi que les hauts niveaux de densités et de dégradation du stock de logements des *médinas*. Ces mesures doivent répondre aux besoins d'assistance aux pauvres soit par le biais de dons payables d'avance ou de petits crédits pour la construction des unités de logement.

### *Régimes formels de retraite*

- **Lancement de régimes de retraite afin d'améliorer leur pérennité financière à long terme.** Tenant compte des changements démographiques et des déficits structurels anticipés dans les régimes de retraite, chaque programme doit revoir ses bénéficiaires (taux de remplacement, âge de la retraite, prestation maximum pour les années de service, etc.) et arrêter des plans visant à éviter les pressions sur le budget du gouvernement central. Pour ceux qui ne peuvent se permettre de participer au système de l'assurance, l'introduction de programmes d'assistance ciblés aux plus nécessiteux, éventuellement subordonnés aux revenus, et financés sur les recettes générales devrait être envisagée.

- **Etablissement d'une commission technique chargée d'examiner les options de réforme, estimer leurs coûts, et évaluer les choix difficiles.** La commission doit : (i) pour tous les régimes, revoir les contributions et prestations sur la base d'une analyse actuarielle ; (ii) développer progressivement un système capitalisé de retraites en complément des régimes existants ; et (iii) réduire les coûts administratifs de tous les régimes.

## I. PAUVRETE, PERFORMANCE MACRO-ECONOMIQUE ET PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE

### A. APERÇU GENERAL

1.1 Dans ce rapport, le système de la protection sociale (PS) est défini comme étant l'ensemble des mesures des secteurs public, privé, et de la société civile visant à réduire la vulnérabilité des populations aux chocs infligés à leurs revenus et à leur bien-être. Le rapport s'attache aux risques que confrontent différents groupes de population et aux programmes et stratégies en place visant à y remédier. La Section B du présent chapitre récapitule les conclusions de l'Enquête sur la mesure des niveaux de vie (LSMS) de 1998 présentée dans le rapport « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté », Banque mondiale, mars 2001 (# 21506-MOR). La Section C récapitule les principales politiques macro-économiques qui peuvent avoir fait obstacle aux objectifs de croissance et se base sur deux rapports de la Banque mondiale : « Sources de croissance », mai 2000, et « Actualisation de l'Evaluation du secteur privé », décembre 1999. La Section D présente un aperçu général des programmes existants et des récentes initiatives du Gouvernement discutées plus en détail dans le rapport.

### B. MISE A JOUR DE LA PAUVRETE

1.2 Si les années 80 ont été marquées par une baisse substantielle de la pauvreté, les années 90 ont quant à elles été le témoin d'une augmentation de 50 pour cent de la pauvreté. En 1998/99 environ 19 pour cent de la population marocaine (5,3 millions d'individus) étaient considérés pauvres contre 13 pour cent (3,4 millions d'individus) en 1991. Au cours des années 90, le nombre de personnes vivant tout juste au dessus du seuil de pauvreté, définies comme étant les « économiquement vulnérables », a également augmenté, affectant une autre tranche de 7 millions d'individus. L'augmentation de la pauvreté, mesurée sur la base de la consommation, a toutefois été accompagnée d'une amélioration de l'accès aux services sociaux au cours de la même période. Néanmoins, les disparités persistent entre le milieu urbain et rural et continuent d'être un enjeu crucial de politique pour le système de protection sociale (Chapitres II et III).

1.3 La pauvreté continue d'être principalement un **phénomène rural** : près d'un Marocain sur quatre est pauvre en milieu rural contre un sur dix en milieu urbain. A la fois l'ampleur et la sévérité de la pauvreté ont augmenté au cours des années 90, notamment en milieu rural où résident 70 pour cent des pauvres et 90 pour cent des extrêmement pauvres. La catégorie des « extrêmement pauvres » couvre le segment de la population vivant en dessous du seuil alimentaire, seuil qui distingue ceux qui ont tout juste les moyens de subvenir à la ration calorique minimum nécessaire à la survie. Le nombre des extrêmement pauvres a augmenté et les disparités entre le milieu rural et urbain sont frappantes. Alors que la proportion des extrêmement pauvres en milieu urbain est demeurée pratiquement inchangée, leur nombre a triplé en milieu rural, passant de 255.000 en 1990/91 à 844.000 en 1998/99. Ces conclusions confirment le caractère rural prédominant de la pauvreté et les défis particuliers de PS d'une population rurale pauvre. Compte tenu de l'urbanisation accrue, la pauvreté urbaine devient également préoccupante. La proportion de pauvres vivant en milieu urbain a augmenté, passant de 8 pour cent à 12 pour cent entre 1990 et 1998.

#### *Profil de la pauvreté*

1.4 Le **profil n'a pas changé** de manière significative au cours des années 90. La pauvreté en milieu urbain et rural est principalement associée (i) à la plus grande taille des ménages et un ratio plus élevé de personnes à charge par soutien économique du ménage ; et (ii) au manque de capital humain (en 1998/99

environ 64 pour cent des pauvres n'avaient suivi aucun enseignement et environ 17 pour cent n'avaient suivi que l'enseignement fondamental). Au niveau national, le nombre de soutien économique par ménage est peu important. En moyenne, un ménage composé de six membres ne compte que deux membres seulement ayant un emploi rémunérateur. La dépendance vis-à-vis d'un seul soutien économique par ménage implique une forte vulnérabilité aux risques de maladie ou de perte d'emploi. Au niveau national, la distribution des pauvres par secteur d'activités du chef de ménage montre que la majorité des pauvres travaille dans le secteur agricole (57 pour cent) suivi par les services (26 pour cent) et la construction (13 pour cent). En milieu urbain, pour 58 pour cent des pauvres le soutien économique du ménage est employé dans le secteur des services et, en milieu rural, pour 75 pour cent des pauvres le soutien économique du ménage est employé dans le secteur agricole. Dans la plupart des cas, en milieu rural, les pauvres tentent de trouver d'autres sources de revenu, en acceptant de petits travaux et en faisant la navette tout au long de l'année entre le milieu rural et urbain.

1.5 Les pauvres, notamment en milieu rural, ne sont pas sans emploi mais principalement sous-employés et travaillent comme agriculteurs de subsistance ou travailleurs occasionnels dans de grandes exploitations agricoles. Les travailleurs agricoles doivent survivre toute l'année avec les revenus qu'ils retirent de trois mois de travail par an en moyenne. En milieu urbain, la recrudescence de la pauvreté dans les années 90 est corrélée à la hausse du chômage : en 1998, 28 pour cent des chômeurs urbains étaient pauvres contre 20 pour cent en 1991. Les transferts publics et privés sont une composante importante du revenu de l'ensemble des ménages, dont l'absence ne ferait qu'accroître la pauvreté et l'inégalité tant en milieu urbain que rural (Chapitres II et III).

### C. PERFORMANCE MACRO-ECONOMIQUE

1.6 Le taux de croissance du PIB par habitant a baissé d'environ 2 points de pourcentage dans les années 90, d'une moyenne annuelle de 2,1 pour cent au cours de la période 1986-91 à 0,1 pour cent entre 1991 et 1998. Cette baisse de croissance contraste fortement avec les taux moyens élevés de croissance par habitant atteints dans bon nombre de pays de l'Asie de l'Est et du Sud au cours de la même période et est la principale raison sous-jacente de la recrudescence de la pauvreté entre les deux périodes. La baisse du taux de croissance du PIB au cours des années 90 a principalement été induite par le déclin du secteur agricole, mais même la croissance du PIB hors agriculture a diminué, passant d'une moyenne annuelle de 4,2 pour cent à 2,8 pour cent. Le faible niveau de croissance des services, de l'industrie, et du secteur manufacturier, forces motrices de la croissance dans les années 80, a contribué au déclin de la croissance hors agriculture au cours de la période 1991-98. Outre l'agriculture et les services, qui emploient principalement les pauvres, le secteur de la construction a également connu une croissance plus lente au cours des années 90 (Tableau 1.1).

**Tableau 1.1 : Indicateurs macro-économiques sélectionnés**

	<b>1986-91</b>	<b>1991-98</b>
Croissance du PIB réel	4,1	1,9
Agriculture	4,0	-1,8
Industrie	3,6	3,1
Secteur manufacturier	4,5	2,6
Construction	3,8	1,7
Services	4,5	2,6
Croissance du PIB réel hors agriculture	4,2	2,8
Croissance du PIB réel par habitant	2,1	0,1

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

## *Politiques macro-économiques – Croissance élusive*

1.7 La poursuite de politiques macro-économiques stables est généralement portée au crédit des autorités marocaines—une condition préalable à la croissance économique. Le programme de stabilisation et de réforme structurelle lancé dans les années 80 a été à l'origine d'un niveau élevé de stabilité macro-économique et d'une meilleure efficacité dans l'affectation des ressources au Maroc. A l'heure actuelle, le taux d'inflation est à parité avec les pays de l'Union européenne (UE) (1-2 pour cent), les recettes fiscales en pourcentage du PIB (25 pour cent) se comparent favorablement avec celles d'autres pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, qui sont généralement de l'ordre de 20 pour cent. Le bilan du gouvernement central s'est nettement amélioré, passant d'un important déficit budgétaire au début des années 80 (11,6 pour cent) à un déficit d'environ 4,5 pour cent du PIB au cours de la seconde moitié des années 90. Ce sont là toutes des réalisations importantes.

1.8 L'élément frustrant pour les décideurs est toutefois la forte variabilité de la performance de croissance et la nature statique de l'économie. On n'a constaté pratiquement aucun changement dans la structure de l'économie marocaine au cours des 20 dernières années. Le secteur agricole (et sa vulnérabilité croissante aux chocs climatiques et autres) demeure en position de force pour dominer la performance économique globale d'une année à l'autre (Chapitre II, partie B). Le problème qui se pose aux décideurs est de savoir comment adapter plusieurs mesures où des améliorations de la politique macro-économique auraient pu atténuer les à-coups de la croissance ou du moins minimiser les fluctuations du PIB réel et réorienter les politiques de stabilisation en faveur de politiques orientées à la croissance.

### *Balance des paiements, performance commerciale, et politique du taux de change*

1.9 Le ratio relativement élevé du service de la dette du Maroc, son déficit commercial de taille (6-7 pour cent du PIB), le rôle important que jouent les envois de fonds des travailleurs à l'étranger (2,2 milliards de \$EU) et les recettes touristiques (2 milliards de \$EU) pour le financement du déficit font que la position du pays en matière de commerce extérieur est quelque peu vulnérable, notamment dans le contexte de la situation internationale actuelle (Tableau 1.2A). L'industrie à vocation exportatrice est essentielle à la croissance et à la création d'emplois ainsi que pour assurer une position plus durable au commerce extérieur du Maroc. Elle ne comprend que 25 pour cent seulement d'entreprises

**Tableau 1.2 : Evolution des indicateurs macro-économiques**

<b>Partie A. Indicateurs externes</b>				
Ratio % du PIB	1995	1996	1997	1998
Balance commerciale	-7,5	-6,0	-5,6	-6,3
Solde compte courant	-3,5	0,1	-0,3	-0,3
Service dette/XBS				30,0
<b>Partie B. Indicateurs épargne &amp; investissements (ratio/PIB)</b>				
Solde budgétaire	-4,9	-2,4	-3,6	-2,8
Epargne nationale	17,3	20,0	20,4	22,2
Hors gouvernement	14,6	17,4	17,8	20,5
Gouvernement	2,7	2,6	2,6	1,7
Investis. Intérieur brut	20,7	19,8	20,7	22,6
Hors gouvernement	17,0	17,7	17,4	19,9
Gouvernement	3,7	3,1	3,3	2,8
Investis. fixe brut	21,4	19,4	20,7	21,6

*Source : Fonds monétaire international*

industrielles mais emploie 60 pour cent de la main-d'œuvre (principalement des travailleurs à bas salaires dans le secteur de la confection et des textiles), et elle produit plus de 50 pour cent de la production industrielle.<sup>5</sup> Au cours de la période 1986-1991, la rapide expansion des opportunités d'emploi dans le secteur manufacturier exportable a été une des principales causes de la réduction de la pauvreté, mais cette situation s'est inversée dans les années 90.

<sup>5</sup> Voir « Actualisation de l'évaluation du secteur privé » ; Banque mondiale, décembre 1999.

1.10 Entre les périodes 1986-1991 et 1991-1998, la croissance globale des exportations (y compris les admissions temporaires) a chuté d'un tiers en termes de dollars, passant d'une moyenne de 14 pour cent par an à tout juste 5 pour cent dans les années 90. Ce ralentissement serait à la base de la récente augmentation du nombre de pauvres. La principale cause de la perte de compétitivité n'a pas été l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre (qui n'ont que légèrement augmenté), mais plutôt une appréciation de 17 pour cent du taux de change effectif réel.<sup>6</sup> Une appréciation du taux de change implique généralement une politique monétaire plus stricte, qui bénéficie au secteur financier et aux épargnants, mais qui affecte négativement les exportateurs, les concurrents à l'importation, les emprunteurs, et la main-d'œuvre.

### *Politique budgétaire*

1.11 Le **déficit budgétaire** à la baisse accompagné de quelques réformes fiscales réussies ont amélioré la situation budgétaire du Maroc.<sup>7</sup> Le taux d'impôt effectif sur les sociétés est passé de 50 pour cent dans le secteur manufacturier et 44 pour cent dans les services en 1986 à 24 pour cent et 20 pour cent respectivement à la mi-95, ce qui a eu un impact positif sur les activités des entreprises et l'investissement. Le déficit budgétaire global est revenu au niveau soutenable d'environ 11 pour cent au début des années 80. Toutefois l'impact positif de la réduction du déficit sur l'activité économique a été atténué par la manière dont la compression des dépenses a été réalisée. Plutôt que de réduire les dépenses courantes, l'investissement public a été comprimé avec des répercussions globalement adverses sur la croissance. Au cours des années 90, le déficit budgétaire a augmenté pour passer d'une moyenne de 3 pour cent au début de la décennie à près de 4 pour cent de la moitié à la fin de la décennie (il a atteint environ 4,7 pour cent en 1999) et l'investissement public est demeuré à un niveau relativement faible et uniforme (3 pour cent) (Tableau 1.2B).

1.12 Les niveaux relativement **faibles des taux d'épargne et d'investissement nationaux** et les taux d'utilisation des capacités également assez bas constituent des domaines de préoccupation pour les perspectives futures de croissance. Les autorités exercent principalement un contrôle direct sur l'épargne publique mais la masse salariale importante de la fonction publique (près de 12 pour cent du PIB) et les obligations du service de la dette font qu'il est difficile d'accroître l'épargne publique sans procéder à une réforme en profondeur de l'administration publique. Les taux de l'épargne privée (hors gouvernement) sont eux aussi relativement peu importants (Tableau 1.2B), et 15 pour cent seulement de la population adulte participent au système bancaire—parmi ces derniers l'endettement personnel est important. Le niveau peu important et statique de l'investissement fixe brut ainsi qu'un déficit budgétaire important sont les symptômes de problèmes structurels à résoudre simultanément, les changements dans un domaine affectant souvent d'autres domaines. Le Maroc a besoin à la fois de niveaux supérieurs d'investissement privé et de niveaux supérieurs et plus efficaces d'investissement public. Ces deux objectifs ne sont pas faciles à matérialiser sans procéder à des réformes structurelles cohérentes et ponctuelles. Le récent Accord de libre-échange avec l'UE peut aider les autorités à adopter des réformes structurelles difficiles qui favoriseront la croissance et l'efficacité.

## **D. PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT ET DEPENSES PUBLIQUES**

1.13 Bon nombre de réformes de la PS dériveront des réformes structurelles et de la réaffectation des dépenses. Les recettes de privatisation peuvent servir à augmenter les dépenses de PS, mais à moins que

<sup>6</sup> Voir « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté » ; Banque mondiale, mars 2001, rapport # 21506-MOR ; et « Sources de croissance », Banque mondiale, mai 2000.

<sup>7</sup> Voir « Actualisation de l'évaluation du secteur privé » ; Banque mondiale, décembre 1999.

les autorités ne mettent l'accent sur l'efficacité, le simple relèvement du niveau des ressources ne donnera que des résultats peu satisfaisants. Le Gouvernement d'*Alternance* s'est attaché à améliorer ses politiques sociales, mais il a eu des difficultés à dégager un consensus autour de plusieurs enjeux, et fréquemment la conceptualisation d'une nouvelle initiative jusqu'à sa mise en place prend plusieurs années. L'Encadré 1.1 présente plusieurs initiatives dont la réalisation pourrait avoir un impact positif sur les politiques de protection sociale, et le Tableau 1.4 présente les coûts et le nombre des bénéficiaires des programmes de PS du Gouvernement. Dans le cadre de l'effort budgétaire de l'Etat au profit de la protection sociale, depuis 2001, les autorités ont lancé des travaux préliminaires dans le cadre de la réflexion sur la mise en place de véritables comptes nationaux de la protection sociale.

**Encadré 1.1 : Récentes initiatives juridiques et de réformes**

<b>Année</b>	<b>Initiative</b>	<b>Caractère unique et/ou impact potentiel</b>
	<b>EDUCATION &amp; ALPHABETISATION ADULTE</b>	
1997	Accord ONG/Ministère de l'Education concernant les écoles informelles (Chapitre II)	Une des premières initiatives locales à laquelle le GM a apporté son appui. Expérience précieuse pour des réformes généralisées du système public, bon partenariat public/ONG.
1998	Commission Royale pour la Réforme de l'Education - COSEF (Chapitre II)	Haut niveau, avec représentation élargie de groupes de contextes différents. Bon nombre de réformes, qui auparavant avaient semblé impossible, ont été traduites en lois.
1998/1999	Campagne d'alphabétisation adulte (Chapitre II)	Besoins importants, haut niveau d'engagement. Absence de ressources et de formation de qualité pour les enseignants.
	<b>FORMATION &amp; EMPLOI</b>	
1998/2002	Révision du décret 1974 sur la Taxe de la Formation Professionnelle (TFP) et son adoption par le Gouvernement en Avril 2002 . en vue d'assurer la pérennité financière de ces mécanismes, à travers l'affectation d'une fraction de la Taxe de la Formation Professionnelle (TFP) au financement de la formation en cours d'emploi	L'objectif est d'affecter d'une fraction de la TFP au financement de la formation en cours d'emploi afin d'assurer sa pérennité financière. Occasion de mettre en place un système concurrentiel de formation aux entreprises, avec apport dynamique des industries privés à la conception du programme.
2000	ANAPEC (Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences) & Code unifié du Travail 2000	Améliorer les résultats du marché du travail grâce à une meilleure information, mise à l'épreuve de programmes actifs du marché du travail, assurant aux employeurs des réglementations de travail plus modernes et plus claires.
	<b>FILET SOCIAUX</b>	
1998	Fondation Mohamed V pour la solidarité les campagnes de lutte contre la pauvreté	Attention nationale, crédibilité, programmes focalisés (1 <sup>ère</sup> année, orphelinats et 2 <sup>ème</sup> année, scolarisation des filles rurales).
1999	Loi portant création d'une Agence de développement social (ADS) avec Conseil tripartite composé pour la premier fois d'ONG	L'objectif d'avoir l'ADS est d'innover la prestation des services de PS en garantissant leur appropriation locale, en intégrant les initiatives intersectorielles, les bailleurs de fonds, les agences publiques et les ONG. En 2002, l'ADS finance plus de 20 sous-projets.
2000	Fonds Hassan II pour le développement social et économique	Importantes affectations au programme social financées en partie par le produit de la vente de la licence GSM.
	<b>REFORMES JURIDIQUES/DROITS DE LA FEMME</b>	
1999	Plan d'action pour l'intégration des femmes au développement, appuyé par le Premier Ministre	Programme axé sur les questions qui affectent le statut de la femme en matière de santé, éducation, affaires, et droits juridiques. Certains problèmes juridiques litigieux pourraient pendre du retard ;

Année	Initiative	Caractère unique et/ou impact potentiel
1999	Réforme judiciaire et Lutte contre la corruption	les mesures moins controversées sont adoptées progressivement.  Pourrait s'avérer la réforme la plus importante si la fonction publique assume un rôle de développement, de société compétitive. La réforme judiciaire contribuerait à établir la confiance vis-à-vis des tribunaux.
2000	<b>SOINS DE SANTE</b> Commission ministérielle sur le financement de la santé	Etendre l'assurance maladie à la population active formelle, garantir une meilleure couverture maladie aux pauvres et aux travailleurs informels. Le projet de loi sur l'assurance maladie obligatoire et RAMED (Régime d'aide médicale aux personnes économiquement faibles) a été approuvé par le parlement en septembre 2002. Il reste à préparer les textes d'application.
2000	Campagne nationale micro-nutriments Ministère de la Santé	Bon exemple de partenariat intersectoriel (faible coût-haut rendement) pour résoudre un problème majeur de santé publique.

1.14 L'Agence de développement social (ADS) a été créée en 1999 mais ses opérations n'ont démarré qu'en 2001. L'agence a un conseil tripartite composé de représentants d'ONG (pour la première fois), du secteur privé, et du Gouvernement. L'objectif de la création de l'ADS est d'avoir une agence efficiente de type privée à l'appui de projets intersectoriels et adopter une approche participative menée par la demande. L'ADS a déjà financé plus de 20 sous-projets et a une large portefeuille de propositions des différentes parties du pays.

1.15 Une mesure qui fait l'objet de négociations depuis quatre ans est le Code du Travail. Il a été soumis au Parlement en avril 2000, sans que tous les principaux points litigieux aient été résolus à l'entière satisfaction des syndicats (Chapitre III, section C). Le Plan d'action axé sur les femmes progresse sur plusieurs plans, en laissant les points les plus controversés concernant les droits juridiques des femmes ouverts à discussion entre théologiens et sociologues (Chapitre IV). Les réformes des régimes juridique et judiciaire progressent et jouent un rôle essentiel au niveau de la transparence, des « règles d'équité » et de la confiance vis-à-vis des tribunaux. Ces mesures sont des conditions préalables à un investissement privé plus important.

1.16 Au cours des dernières années le Palais a également lancé plusieurs initiatives sociales. La première a été la Commission royale sur la réforme du système éducatif (Chapitre II), l'autre est la création de Fonds/Fondations qui ont focalisé l'attention nationale sur la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement social (Fond Mohammed V et Fonds Hassan II pour le développement économique et social (Chapitre V). Le 30 juillet 2000, le Roi a fait part de son intention d'établir un Conseil pour le développement économique et social composé de personnalités de très haut niveau qui assureront l'orientation et

**Tableau 1.3 : Programmes publics de protection sociale 1998**

Programmes	Millions DH	% PIB
<b>Développement social</b>	<b>24333</b>	<b>7,01</b>
Education	20540	5,9
Alphabétisation adulte	25	0,0
Soins de santé	3768	1,1
<b>Développement rural</b>	<b>1690</b>	<b>0,3</b>
Programmes agricoles pour agriculteurs pauvres	124	0,0
Infrastructure	1566	0,5
<b>Formation/</b>		
<b>Programmes d'emploi</b>	<b>1852</b>	<b>0,6</b>
Programmes actifs d'emploi	842	0,2
Formation professionnelle	950	0,3
Formation en cours d'emploi	60	0,0
Développement PME	26	0,0
<b>Assistance sociale</b>	<b>6411</b>	<b>1,9</b>
Subventions alimentaires	5300	1,6
Chantiers publics (PN)	582	0,2
Assistance sociale (EN)	167	0,1
Logement social	362	0,1
<b>Sécurité sociale</b>	<b>9072</b>	<b>2,5</b>
Pension		
Assurance maladie		
<b>TOTAL</b>	<b>43358</b>	<b>12,5</b>

*Source : Données officielles.*

apporteront leurs conseils aux grandes initiatives sociales et économiques. Sa Majesté le Roi Mohammed VI a encouragé également le puissant Ministère de l'Intérieur et les Gouverneurs provinciaux à devenir une force positive du développement local en plus de leur rôle traditionnel de maintien de la sécurité. Ces réformes sont conformes à certaines mesures de décentralisation et de partenariats publics/ONG que le gouvernement central s'efforce d'encourager (Chapitre IV).

Tableau 1.4 : Dépenses publiques à la protection sociale et bénéficiaires 1998\*

Programme	Coût M DH	Coût % PIB	Bénéficiaires		
			Nombre ('000)	Principaux bénéficiaires	Milieu rural/ urbain
<b>I. Formation, emploi &amp; Politiques marché du travail actif</b>			Classe aisée		
CIOPE	50	0,014			
Subventions salaires	320	0,092	20,0	BAC + 2	Urbain
Recyclage	20	0,006	2,5	Diplômés université	Urbain
<b>CREDITS PUBLIC</b>					
Jeunes promoteurs	248	0,071	4,0	Diplômés université	Urbain
Auto-emploi	44	0,013	0,2	Moins que le BAC	
<b>CAPITAL DE DEPART</b>	160	0,047	10,0	Diplômés université	Urbain
(Sous-total Marché travail réel)	(682)	(0,20)			
<b>FORMATION Professionnelle</b>	1231	0,354		>9 années fond.-BAC	Urbain
(OPPPT)	(920)	(,265)	(65)	>9 années fond.-BAC	Urbain
Formation sur le tas	60	0,017		10 % entreprises formelles	Urbain
<b>SOUS -TOTAL</b>	<b>1852</b>	<b>0,611</b>			
<b>II. Développement social</b>					
Education	20540	5,920			
Fondamentale (1-9 année)	12958	3,734	3300	Mixte	
Secondaire	4231	1,219	1100	Classe aisée	Urbain
Supérieure	3351	0,967	200	Classe aisée	Urbain
Alphabétisation adulte	25	,007	181	Pauvres	Urbain
Santé	3768	1,080		Classe moyenne et aisée	Urbain
<b>SOUS -TOTAL</b>	<b>24333</b>	<b>7,01</b>			
<b>III. Développement rural**</b>					
Secours sécheresse	Sans objet			Plus pauvres	Rural
Extension en sec (CT)	20	0,006		Plus pauvres	Rural
Réhab. petite irrigation	39	0,011		Plus pauvres	Rural
Protection parcours	65	0,019		Mixte	Rural
Infrastructure rurale	1566	0,450			
(Eau rurale)	100			Pauvres	Rural
(Routes rurales)	650			Mixte	Rural
(Electrification rurale)	816			Mixte	Rural
<b>SOUS -TOTAL</b>	<b>1690</b>	<b>0,486</b>			
<b>IV. Assistance sociale</b>					
Entraide nationale	167	0,053	120	Pauvres (femmes)	Urbain
Sub. consommation alimentaire	5300	1,600		Classe aisée	Urbain/ rural
Promotion nationale	582	0,168	25 ans	(Pauvres (hommes)	Rural
Habitat	362	0,105		Bas revenus	Urbain

<b>SOUS -TOTAL</b>	<b>6411</b>	<b>1,89</b>		
<b>V. Assurance sociale</b>			2.000	Secteur formel, classe aisée      Urbain
CNSS/régimes privés	5207			
Retraites (publiques/privées)	2447			
Allocations familiales	1774			
Accidents travail/maternité	212			
Polycliniques	318			
Coûts administrations	456			
Assurance maladie				
CMR (secteur public)	3215			
CNOPS (secteur privé)	650			
<b>SOUS -TOTAL</b>	<b>9072</b>	<b>2,5</b>		
<b>VI. TOTAL</b>	<b>43198</b>	<b>12,5</b>		
<b>% des dépenses publiques TOTALES</b>		<b>43 %</b>		

\* Les programmes couvrent les ministères suivants : MDSSEFP ; Intérieur ; Education ; Enseignement supérieur ; Logement ; Santé publique ; Agriculture ; Affaires générales du Gouvernement pour les subventions à la consommation alimentaire. PIB Total pour 1998 : 346,959 milliards de DH.

\*\* Développement rural a trait aux dépenses qui bénéficieront vraisemblablement aux groupes ruraux à bas revenu. Il n'y a pas eu de programme Sécheresse en 1998, mais les autres années les programmes se sont situés entre 30 et 400 millions de \$EU (Chapitre III, Tableau 3.4). Chiffres différents du Tableau 2.3 du Chapitre II qui inclut les soutiens au prix et les dépenses totales du Ministère de l'Agriculture.

*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

## E. CONCLUSIONS

### *Pauvreté, Stabilité macro-économique et Croissance*

1.17 Le nombre de pauvres est à la hausse tout comme le nombre de ceux qui se situent tout juste au dessus du seuil de pauvreté. Cette tendance est principalement la conséquence de l'absence de croissance des secteurs clés de l'économie, notamment l'agriculture et l'industrie de transformation pour l'exportation, qui emploient une grande partie des vulnérables (agriculteurs de subsistance et travailleurs à bas salaire [SMIG]). Bien que la gestion macro-économique ait réussi à garantir la stabilité—condition préalable à un investissement plus important et à la croissance—certaines politiques macro-économiques doivent être revues afin d'aller dans le sens d'une croissance plus importante. L'amélioration et la gestion coordonnée des taux monétaire, du commerce extérieur, et de change ainsi que des politiques budgétaires contribueraient à favoriser la diversification impérieuse des activités économiques et à minimiser les fluctuations de la croissance du PIB réel.<sup>8</sup> Il est possible d'adopter des mesures propices à la croissance, mais elles sont difficiles sur le plan politique et exigent un engagement rigoureux vis-à-vis des réformes structurelles.

### *Dépenses publiques consacrées à la protection sociale*

1.18 Au niveau des dépenses publiques, la protection sociale doit mettre l'accent sur :

⇒ **Niveau.** Au cours de la dernière décennie, les dépenses ont augmenté substantiellement (de 9 pour cent du PIB à 12,5 pour cent en 1998) dans plusieurs domaines mais dans l'ensemble les niveaux sont bas par rapport à l'envergure de la pauvreté et au nombre de la population vulnérable et par rapport à d'autres pays du Maghreb (Tunisie 19 pour cent du PIB, Algérie 18 pour cent du PIB). L'accent devrait dès lors porter sur le relèvement de ces niveaux en termes absolus. Le présent document

<sup>8</sup> Se référer à « Royaume du Maroc : Sources de croissance », Banque mondiale, mai 2000.

identifie divers candidats potentiels, tels que, alphabétisation adulte, formation, vulgarisation sanitaire, écoles informelles, travaux publics.

- ⇒ **Allocation.** Les dépenses de bon nombre de programmes sont davantage axées sur le milieu rural, ce grâce notamment aux principaux programmes publics à la santé, à l'éducation, et aux infrastructures. Malgré ces transferts, les allocations favorisent toujours largement le milieu urbain et les groupes aisés. De plus amples informations sont nécessaires concernant les flux de dépenses aux zones périurbaines. L'appui de la Banque devrait continuer à être conditionné par un transfert plus important de ressources vers les zones rurales et périurbaines.
- ⇒ **Efficacité.** Au niveau des dépenses sociales l'efficacité doit être prise en considération. A titre d'exemple, la taille de l'administration publique non enseignant dans l'éducation représente au moins 20 pour cent du coût total, indication que les allocations ne sont pas utilisées avec efficacité. Deuxièmement, la rentabilité des investissements publics aux secteurs sociaux est faible du fait de la sous-utilisation des installations, notamment les hôpitaux, cliniques et salles de classe. Troisièmement, pour diverses raisons la productivité est très faible parmi les enseignants (en particulier au niveau secondaire), les médecins et autres intervenants des secteurs sociaux. Quatrièmement, il y a de nombreux exemples de mécanismes de prestation d'un meilleur rapport coût-efficacité dans le cadre de partenariats avec une société civile active et le secteur privé, mais la généralisation de ces expériences est entravée par manque de ressources et de volonté administrative (Chapitres II-IV). Les autorités doivent mettre l'accent plus directement sur l'élément d'efficacité, sans lequel une simple augmentation des ressources n'aboutira qu'à de médiocres résultats.
- ⇒ **Equité.** Le défi que constitue une répartition plus équitable des ressources se retrouve au niveau de toutes les dépenses de protection sociale. Dans le secteur agricole, où les dépenses (qu'il s'agisse de mécanismes de soutien des prix, de subventions ou de dépenses directes) sont importantes, le doute subsiste quant à leurs bénéfices pour la majorité des exploitants de petites parcelles sur des terres marginales (Chapitre II). Les dépenses publiques à la santé et aux niveaux supérieurs de l'enseignement ont tendance à favoriser les groupes aisés, alors que les dépenses à l'enseignement fondamental favorisent les familles pauvres. Les dépenses de la santé et de l'éducation qui favorisent les zones urbaines, pénalisent les pauvres, et les subventions alimentaires généralisées (plutôt que des interventions ciblées) bénéficient plutôt aux moins pauvres.

1.19 La coordination entre les ministères reste toujours un des principaux défis. Les actions interministérielles conjointes sont rares et la décentralisation des budgets, de l'autorité et des responsabilités est un processus lent et difficile. Le Comité interministériel sur les politiques sociales, sous tutelle du Ministère de la Planification, s'est réuni à cinq occasions l'année dernière afin d'arriver à un accord sur des mesures spécifiques. Le Plan quinquennal (2000-2004) peut aider à fournir des orientations plus claires et à renforcer la coordination au niveau des réformes importantes qui se produiront à l'avenir. Il existe également un Comité interministériel pour le développement rural qui pourrait jouer un rôle important à l'avenir. Ce type d'initiatives publiques intersectorielles seront vraisemblablement renforcées par le Conseil économique et social dont la création a été annoncée récemment.

1.20 Les réformes de la protection sociale sont difficiles à mettre en œuvre rapidement. De petits progrès positifs sont réalisés et le rôle de la Banque consistera en partie à aider les autorités à poursuivre dans cette voie. Pour que les politiques de PS soient davantage sensibilisées aux besoins actuels sur le terrain, il est souhaitable que les décideurs optent pour des approches plus innovatrices et équitables et être à l'écoute des vues de groupes élargis de la société. Les partenariats entre les autorités locales, les ONG, les entreprises privées et le Gouvernement peuvent aider à renforcer la couverture et la rentabilité des dépenses de PS. La fonction publique doit davantage s'axer sur un rôle de développement et abandonner son comportement plus bureaucratique au centre du système depuis l'indépendance. De tels changements sont possibles mais il leur faudra un solide engagement et ils prendront du temps à se matérialiser.

## II. DEVELOPPEMENT RURAL ET PROTECTION SOCIALE

### A. APERÇU GENERAL<sup>9</sup>

2.1 Au cours des années 90, le flux régulier de la migration a ramené la taille relative de la population rurale à moins de 13 millions d'habitants (46 pour cent de l'ensemble), mais ce chiffre devrait demeurer constant au cours de la prochaine décennie, les taux plus élevés de natalité en milieu rural contrebalançant le phénomène de migration continue. Au cours des 20 dernières années, les conditions de vie en milieu rural se sont améliorées au niveau de la disponibilité alimentaire, de meilleurs logements, des taux de scolarisation, et des soins de santé. Ces améliorations sont principalement à attribuer à l'appui extérieur dont jouit le milieu rural (transferts de fonds des travailleurs et programmes des Ministères de la Santé et de l'Education). Cependant, les sécheresses fréquentes ont contribué à la détérioration de la production agricole en bour au cours de la période. La dégradation des ressources naturelles est tout particulièrement importante, ce qui signifie qu'à l'heure actuelle les femmes doivent se déplacer plus loin pour ramasser du bois de feu ou pour aller chercher de l'eau potable. Le rendement des terres marginales surexploitées est de très faible niveau. Les filières de commercialisation sont peu développées, de sorte que lorsque les agriculteurs ont des récoltes exceptionnelles, les installations d'entreposage, de transformation et de commercialisation des surplus sont inadéquates. Un système de PS axé sur la population rurale doit prendre en considération les éléments suivants : risques climatiques/environnementaux ; sécurité alimentaire ; disponibilité des transferts ; accès aux services ; distribution des biens productifs ; et pressions migratoires (Tableau 2.1).

**Tableau 2. 1 : Profil, risques, et programmes ruraux**

POPULATION RURALE			RISQUES	PROGRAMMES/MESURES
<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>millions</b>		
Profil d'âge				
< 15	38	4,9	1. Climat (sécheresse, inondation)	1. Soutien aux prix, développement agroindustriel subventionné
15 < 39	39	5,1	2. Disponibilité fiable d'eau	2. Transferts familiaux du milieu urbains ou de l'étranger (émigration)
40 – 60	16	2,1	3. Dégradation des terres	3. Expansion de l'irrigation
> 60	7	0,8	4. Surpopulation par rapport aux terres	4. Vulgarisation agricole
	100 %	12,9	5. Commercialisation des cultures	5. Fonds d'urgence de lutte contre la sécheresse
-----			6. Exclusion des connaissances, des services d'information et d'infrastructure	6. Ministères de la Santé, Education (BAJ)
27 % (3,5 millions) < seuil de pauvreté			7. Santé, nutrition, vieillesse et handicaps physiques	7. Infrastructure rurale (eau, électricité, routes), certain développement de la petite irrigation
28 % (3,6 millions) 50 % > du seuil			8. Chômage urbain & moindres transferts financiers	8. Chantiers publics de la Promotion Nationale
-----			9. Ralentissement de la migration internationale & moindres transferts financiers	
79 % ( 10,1 millions) de la population rurale dépendent directement des activités agricoles.				

*Source : Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté, rapport #21506, mars 2001, et estimations de la Banque mondiale.*

<sup>9</sup> Développement Agricole et Développement Rural au Maroc, M. Serghini, 6 septembre 1998 ; Stratégie de la Protection Sociale : les ONG et le Développement dans le Monde Rural, document de travail, mars 2000 ; Protection Sociale dans le Monde Rural, document de travail pour l'Evaluation sociale, novembre 1999 et Notes de mars 2000 de MM. Herzenni et Amahan ; Note informelle de la Banque mondiale sur les politiques agricoles et les subventions alimentaires, août 1999.

## B. PRINCIPAUX RISQUES

2.2 La population rurale est principalement jeune et employée dans le secteur agricole, ce qui la rend vulnérable aux risques qui menacent leurs revenus et leur bien-être (Tableau 2.1). Environ 60 à 70 pour cent de familles agricoles n'ont que de médiocres biens productifs et cette situation risque de s'aggraver lorsque la nouvelle génération de résidents ruraux se partagera les biens de leurs parents en parcelles encore plus petites. Selon l'enquête LSMS de 1998, la population rurale est toujours le segment le plus vulnérable du pays, ce dans une proportion importante. Environ 70 pour cent des pauvres et 90 pour cent des extrêmement pauvres du Maroc vivent en milieu rural. Environ 27 pour cent de la population rurale se situent en dessous du seuil de pauvreté et une autre tranche de 28 pour cent se situe à 50 pour cent au dessus du seuil de pauvreté, soit plus de la moitié de la population rurale en situation de vulnérabilité. L'émigration est-elle une option viable ? Existe-t-il des moyens abordables d'accroître les revenus et l'accès aux services ?

### *Risques agricoles : Climat, Pénuries d'eau, Dégradation des sols, Surpopulation*

2.3 **Sécheresse.** La vulnérabilité endémique du Maroc à la sécheresse et aux inondations occasionnelles ont fait de l'agriculture une activité très risquée, encore plus pour les agriculteurs pauvres qui dépendent de petites parcelles en bour pour leur subsistance (60 pour cent de l'ensemble des agriculteurs). La fréquence et la sévérité accrues des sécheresses (environ une tous les deux ans) ont rendu la disponibilité permanente de l'eau d'irrigation douteuse, ce même pour les agriculteurs dans des zones équipées de systèmes modernes d'irrigation. De même, les niveaux supérieurs de salinité et les limitations au pompage des eaux souterraines signifient que d'ici 2010 le Maroc sera un pays en situation de pénurie d'eau. Dans certaines provinces du sud au moins 50 à 100.000 personnes en quête d'eau doivent être réinstallées.

2.4 **Disponibilité de l'eau.** Dans le monde et pour la moitié du siècle dernier, le principal défi a consisté à accroître la productivité des terres (obtenir davantage de cultures de chaque hectare de terre). La nouvelle frontière pour le 21<sup>ème</sup> siècle sera d'impulser la productivité de l'eau—tirer le maximum davantage de chaque litre d'eau consacré à la production végétale. A l'heure actuelle l'agriculture compte pour 90 pour cent des ressources hydriques utilisées au Maroc, mais à l'avenir de larges bandes de terre risquent de devoir être retirées des périmètres d'irrigation en conséquence des demandes concurrentielles en provenance d'autres secteurs de l'économie. Environ 30 pour cent des terres irriguées du Maroc sont consacrées aux cultures céréalières et pourtant il faut 1.000 tonnes d'eau pour produire une tonne de blé. L'économie marocaine peut-elle se permettre de cultiver du blé irrigué ou d'autres cultures à forte consommation d'eau telles que la canne à sucre ou la betterave sucrière ? Ces schémas culturels ne seraient possible qu'avec de fortes subventions publiques qui maintiendraient les prix de l'eau artificiellement bas et les prix de soutien aux céréales artificiellement élevés. Ces politiques n'incitent toutefois pas à l'efficacité et à des pratiques durables de gestion de l'eau. Seul un agriculteur sur 10.000 environ a recours à l'irrigation au goutte-à-goutte.

2.5 **Dégradation des sols.** Les taux très élevés de croissance démographique des années 60 et 70 ont été supérieurs à la croissance de la production céréalière et ont entraîné des pénuries alimentaires. En 1983, les autorités marocaines ont pris une série de mesures visant à renforcer la sécurité alimentaire, ce principalement en développant l'agriculture en zone aride. La mesure la plus fréquemment citée comme ayant contribué à intensifier la dégradation des terres et la vulnérabilité du pays à la sécheresse est l'importance des soutiens aux prix destinés à accroître la production de blé tendre. Les agriculteurs ont étendu leurs cultures céréalières sur d'anciennes jachères et des parcours à faible niveau de pluviosité. Ces sols ne peuvent supporter les cultures que si la pluviosité est supérieure à la normale, ce qui n'a pas été le cas. Des niveaux inférieurs de pluviosité, comme ceux enregistrés au cours des deux dernières

décennies, se sont traduits par une production irrégulière et l'abandon forcé de ces terres plus fragiles au vent, à l'érosion, et à la désertification. En 1989, le soutien aux prix du blé tendre a encore augmenté, ce qui a encouragé l'expansion de la production irriguée du blé tendre. De nos jours le Maroc doit importer en moyenne environ la moitié de ses besoins céréaliers nationaux, ce en dépit du fait d'avoir maintenu les prix céréaliers internes à près de deux fois les cours mondiaux.

**2.6 Surpopulation par rapport aux terres arables.** Au cours des 40 dernières années, les populations rurales se sont rapidement développées et de nombreux ruraux se sont installés sur d'autres terres marginales. Un million d'agriculteurs, soit 70 pour cent de l'ensemble, doivent survivre avec de médiocres biens productifs, sans irrigation (ou avec une irrigation très incertaine), de petites exploitations, généralement dans des zones montagneuses, avec peu ou sans instruction. Ceci contraste avec les 4 pour cent seulement d'agriculteurs qui disposent de meilleures terres et d'exploitations plus vastes, généralement équipées de système d'irrigation (Tableau 2.2).

**Tableau 2.2 : Répartition des terres par nombre d'agriculteurs et niveau d'enseignement suivi**

Taille du terrain (ha)	Nbre d'agriculteurs	% de l'ensemble des agriculteurs	% éducation primaire	% éducation supérieure
Sans terre	64.445	4,3	84,5	0,4
0≤1	315.250	21,1	81,4	0,5
1≤3	446.570	29,9	81,6	0,5
3≤5	237.472	17,0	81,3	0,7
<b>Sous-total</b>	<b>1.063.737</b>	<b>72,3</b>	<b>82,2</b>	<b>0,5</b>
5<20	370.680	23,8	82,0	0,9
20≤50	47.595	3,2	74,1	2,0
50≤100	7.769	0,5	63,0	5,2
100+	3.019	0,2	55,3	10,8
<b>Sous-total</b>	<b>58.383</b>	<b>3,9</b>	<b>64,1</b>	<b>6,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.492.800</b>			

*Source : Recensement agricole de 1996.*

### **Exclusion des services de base**

**2.7 Infrastructure rurale.** Le manque d'eau potable, de routes primaires, et d'électricité a engendré un climat d'exclusion pour les communautés rurales affectées avec des impacts négatifs pour la santé et les réalisations scolaires des populations. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont des déterminants clés de la santé et ces services sont garantis dans les centres urbains du Maroc, alors qu'en milieu rural et périurbain l'accès est restreint. Environ 30 pour cent de la population rurale sont raccordés au système d'adduction en eau potable et on trouve quelques très rares systèmes de latrines à fosse ou autres systèmes d'assainissement. La diarrhée et les maladies transmissibles (infections du système respiratoire supérieur) sont parmi les maladies qui affectent le plus couramment les populations rurales au Maroc. L'absence d'eau potable implique que les femmes et les jeunes filles consacrent davantage de temps pour aller chercher de l'eau à des sources éloignées. Seuls 20 pour cent de la population rurale ont l'électricité et bon nombre de communautés n'ont pour seul moyen de se rendre aux marchés que des sentiers muletiers. De ce fait, 80 pour cent des femmes rurales accouchent au domicile en h seule présence de sages-femmes traditionnelles du village. Des enquêtes sondages ont fréquemment cité ces trois services (eau, routes, électricité) comme étant les priorités du développement.

**2.8 Education.** Le manque d'accès à l'information et au savoir-faire constitue un des risques majeurs pour la population rurale—vis-à-vis de leur potentiel de création de revenus, leur aptitude à améliorer le rendement et la productivité des cultures, pour commercialiser leurs produits, et pour

diversifier encore davantage leurs sources de revenu. Les populations rurales ont développé une série de techniques traditionnelles de survie et une certaine diversification des sources de revenu dans le cadre d'activités artisanales. Toutefois le faible niveau de qualité et l'accès limité à l'enseignement et à la formation font qu'il est difficile pour les familles rurales d'améliorer nettement la qualité et commerciabilité de leur artisanat et de diversifier leurs activités agricoles. Les systèmes intérieurs de transport, les services de conditionnement, et les filières de commercialisation à l'exportation sont peu développés, du fait principalement du manque de savoir-faire et d'organisation.

2.9 Le niveau d'éducation des petits agriculteurs est exceptionnellement bas (Tableau 2.2). Près de 70 pour cent de la population rurale et 83 pour cent des femmes rurales (> 10 ans) sont analphabètes. A une époque où le capital humain et les connaissances sont des facteurs déterminants de la croissance économique et du développement, le manque d'accès à l'enseignement fondamental fait en sorte que les populations rurales se trouvent à la traîne. Suite aux récentes initiatives visant à améliorer les taux de scolarisation en milieu rural, la scolarisation nette des filles rurales dans l'enseignement fondamental est passée de 28 pour cent en 1990/91 à 47 pour cent en 1998/99. Globalement les taux de scolarisation nets dans le fondamental sont de 77 pour cent pour l'ensemble du territoire et de 60 pour cent en milieu rural. Toutefois les taux de rétention sont très bas. Rares sont les enfants ruraux qui arrivent à la 7<sup>ème</sup> année— en fait, à l'âge de 12 ans, 30 pour cent seulement des filles vont à l'école contre 60 pour cent pour les garçons. Le coût d'opportunité que représente pour une famille la scolarisation d'une fille est très élevé, tenant compte du temps et des distances impliqués, du coût du matériel pédagogique, et du nombre de tâches ménagères confiées aux jeunes filles.

2.10 **Soins de santé.** Une bonne santé est le meilleur moyen pour les pauvres de conserver la seule ressource qui leur appartienne : leur main-d'œuvre. Les populations rurales doivent faire face à des risques fondamentaux de santé qui affectent les revenus et font basculer les familles dans la pauvreté : taux élevés de mortalité maternelle, malnutrition chronique et carence en vitamines, accidents de travail, et infections de l'appareil respiratoire supérieur. Par ailleurs, du fait des transitions épidémiologiques et démographiques, les maladies non transmissibles se propagent, ce qui accroîtra vraisemblablement le fardeau des maladies parmi les pauvres. Le récent « Rapport sur le financement de la santé » (1/2000) a souligné que le Maroc avait enregistré d'importants progrès au niveau du développement de la capacité du système de santé. Pourtant, certaines carences continuent d'avoir un impact adverse sur la performance scolaire et le potentiel futur de création de revenu des enfants.

- Environ 12 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent d'une insuffisance pondérale et 24 pour cent d'un arrêt de croissance. La malnutrition chronique principalement en milieu rural et périurbain a contribué à ces résultats de même que le taux élevé de mortalité du Maroc parmi les enfants de moins de cinq ans (46 pour 1.000 habitants). Aux Philippines, une étude sur 12 ans de plus de 2.000 enfants a établi un rapport entre l'arrêt de croissance chez les enfants et les taux d'abandon à l'école, la scolarisation tardive, et le faible niveau de la performance.
- Le ratio médecins/habitants du Maroc est inférieur à celui des autres pays à revenu similaire et la répartition favorise largement le milieu urbain. Au niveau national, le ratio médecins/habitants n'atteint pas encore les normes souhaitées (48,3 médecins pour 100.000 habitants en 2000). L'écart urbain-rural est de 4:1 en ce qui concerne les médecins, lits par personne, accès aux soins, état de santé, et dépenses—soit des écarts plus importants que dans tout autre pays de la région.
- Environ 40 pour cent de la population résident à plus de 10 km de distance d'un dispensaire. Plus de 80 pour cent des femmes rurales accouchent au foyer, avec la seule présence d'une sage-femme traditionnelle. Le taux de mortalité maternelle (environ 220/100.000 pour l'ensemble du pays et 307/100.000 en milieu rural) est le plus élevé de la région après le Yémen et Djibouti.

- Des contrôles à intervalles irréguliers effectués dans diverses cliniques rurales de quatre provinces BAJ ont constaté deux problèmes médicaux similaires : diarrhées dues aux sources d'eau non salubre (contribuant également au faible niveau d'absorption de micronutriments) et infections de l'appareil respiratoire supérieur. Les pénuries (et coûts élevés) des médicaments essentiels sont problématiques dans la majorité des cliniques, notamment pour ce qui est de l'aspirine et de la pénicilline. Les méthodes contraceptives se limitent à la pilule et les responsables provinciaux de la santé ont reconnu sa disponibilité et son usage fortuits.

2.11 **Carences en micronutriments.** Une étude de l'USAID a constaté des carences généralisées en vitamine A et en fer dans plusieurs régions. Elles affectent principalement les femmes et les enfants, entravent leur développement physique et mental, et développent leur susceptibilité aux maladies et décès. La carence en iode est un problème majeur au Maroc et l'une des principales causes évitables d'arriération mentale.

2.12 En 1999, le MS et l'UNICEF ont réalisé une enquête nationale des enfants en âge d'école et constaté des quantités minimales d'iode pour 42 pour cent seulement et dans certaines régions des villages entiers souffrent de goîtres. Les réglementations imposant aux industries d'ioder le sel n'ont été promulguées qu'en 1995, mais en règle générale les entreprises ne s'y conforment pas. Une étude de la Banque mondiale consacrée à l'Indonésie a rapporté que les enfants souffrant de fortes carences en iode ont en moyenne trois années de moins de scolarisation que leurs pairs vivant dans des communautés comparables non déficientes.

2.13 **Statut des femmes.** Les études inter-pays consacrées à la malnutrition et aux carences nutritives tendent à conclure que la malnutrition est davantage déterminée par le statut accordé aux femmes dans la société que par de réelles pénuries alimentaires ou par la dotation agricole d'un pays. Une étude de la FAO met l'accent sur le statut des femmes, en qualité de « gardiennes nutritionnelles » dans la majorité des familles, comme étant le facteur essentiel dans la lutte contre la faim et la malnutrition. La FAO estime qu'en Afrique, en Amérique latine et en Asie 80 pour cent des aliments en sont produits par les femmes du milieu rural. Et pourtant les femmes n'ont pratiquement pas, voire aucun, accès à la propriété terrienne, au crédit, à la formation agricole, à l'éducation ou aux privilèges sociaux. L'étude de la FAO montre que les femmes réinvestissent pratiquement tous leurs revenus pour satisfaire aux besoins du ménage, alors que les hommes mettent de côté jusqu'à un quart de leurs revenus pour d'autres dépenses non ménagères.<sup>10</sup>

2.14 **Personnes âgées et handicapés.** Le monde rural est principalement physique, de sorte que quand les populations sont physiquement dans l'incapacité de travailler ou qu'elles sont trop vieilles pour travailler, elles deviennent une charge additionnelle pour leurs familles. Or, la couverture de la sécurité sociale et de l'assurance maladie est négligeable en milieu rural et la tradition veut que les personnes âgées, en tant que chefs de famille, soient prises en charge par leurs enfants. Ainsi les familles rurales n'ont-elles en règle générale pas épargnées pour leurs vieux jours.

2.15 Les **services bancaires** sont pratiquement inexistantes en milieu rural (à l'exception des grandes villes). Les méthodes traditionnelles d'épargne ont cours (stockage de céréales/achat d'un agneau supplémentaire). Les initiatives et mesures de mobilisation de l'épargne visant à promouvoir les services bancaires doivent être développées en tant qu'élément critique de la stratégie de croissance économique du pays (voir Chapitres III et IV consacrés aux initiatives de développement des entreprises et de la micro-épargne).

---

<sup>10</sup> FAO, "Women Feed the World", Rome, Journée alimentaire mondiale, 16 octobre 1998.

## C. DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE, PROGRAMMES ET POLITIQUES

2.16 Le Tableau 2.3 donne des estimations générales des dépenses publiques (et des transferts privés) en milieu rural. Une estimation plus fine nécessiterait une analyse détaillée, y compris des dépenses à la construction de barrage/développement hydrique. Néanmoins, ces estimations donnent un ordre de grandeur et indiquent que les dépenses publiques en milieu rural sont peu importantes, entre 3-4 pour cent du PIB, dont plus de la moitié va aux agriculteurs aisés.<sup>11</sup> Si on inclut les dépenses occasionnelles de secours en cas de sécheresse (allant de 300 millions de DH à 1 milliard de DH), les dépenses totales peuvent atteindre jusqu'à environ 4 pour cent du PIB (1999/2000 a connu une allocation exceptionnelle de 6 milliards de DH de secours en cas de sécheresse).

2.17 Les transferts privés étrangers sont également importants (1,25 pour cent du PIB), mais ils privilégient les groupes à haut revenu – les trois groupes supérieurs de revenu reçoivent en moyenne 175 DH par personne/par an tandis que les trois groupes inférieurs reçoivent 11 DH par personne. Les transferts du milieu urbain au milieu rural sont vraisemblablement aussi importants mais non disponibles à l'heure actuelle.

**Tableau 2.3 : Dépenses rurales, coût estimé 1998**

<b>PUBLIQUES</b>	<b>(MDH)</b>	<b>(%PIB)</b>
<b>Appui aux prix du blé tendre \1</b>	<b>1650</b>	<b>0,48</b>
<b>Ministère de l'Agriculture \2</b>	<b>1811</b>	<b>0,52</b>
Petite hydraulique (PMH)	(39)	
ORMVA (extension secteur moderne irrig.)	(999)	
Centres Travaux Provinciaux	(21)	
Protection des parcours	(65)	
Secours urgence sécheresse \3	n/d	
<b>Education rurale \4</b>	<b>6042</b>	<b>1,70</b>
(BAJ) \5	(162)	
<b>Santé rurale (30 % des dépenses totales)</b>	<b>1130</b>	<b>0,33</b>
(BAJ) \5	(196)	
<b>Infrastructure rurale</b>	<b>1566</b>	<b>0,45</b>
Eau potable	(100)	
Electricité	(816)	
Routes	(650)	
<b>Promotion Nationale (80 % du total)</b>	<b>466</b>	<b>0,13</b>
TOTAL Secteur public	9810	3,61
PRIVE Transferts de l'étranger*	4353	1,25

\*(milieu rural compte pour 23 % de l'ensemble des envois de fonds)

1/ Estimation basée sur la différence entre le prix de soutien de 1998/99 et le cours mondial multipliée par achats moyens des agences céréalières publiques (1,6 million tonnes). N'inclut pas d'autres cultures bénéficiant d'un appui (tournesol, betterave sucrière).

2/ Budget d'investissement total, à l'exclusion des dépenses à la construction de barrage et au développement hydrique, tombant sous le Ministère d'Intérieur.

3/ Aucun secours sécheresse en 1998, mais 314 millions de DH et 6 milliards de DH respectivement en 1999 et 2000. Une partie consiste de réaffectations d'autres activités agricoles plutôt que de nouvelles dépenses.

4/ Estimation de l'Education rurale pour le fondamental et 5% pour les dépenses au secondaire, très peu d'enfants ruraux allant au-delà du fondamental (9<sup>ème</sup> année).

5/ Coût total du projet BAJ pour une des six années du programme. Le BAJ couvre 14 des 61 provinces les plus pauvres du pays.

*Source : Données officielles & Estimations de la Banque mondiale.*

### **Politiques agricoles : Sécurité alimentaire ; Transferts ; et Développement de l'irrigation**

2.18 Afin de minimiser le flux de la migration rurale vers les villes déjà surpeuplées et garantir la production de base du pays, les autorités ont opté pour une série de politiques, notamment : soutien aux prix pour la production céréalière et taux élevés de protection pour les cultures de première nécessité, les secours occasionnels d'urgence en cas de sécheresse, les programmes de chantiers publics, et le développement de l'irrigation moderne. Face à la limitation des exportations de fruits et légumes frais

<sup>11</sup> La part des dépenses rurales, par catégorie, estimée bénéficier aux groupes aisés se présente comme suit : soutien aux prix (90 pour cent) ; Ministère de l'Agriculture (80 pour cent) ; Education (40 pour cent) ; Santé (70 pour cent) ; Infrastructure (60 pour cent). (Les politiques et dépenses agricoles de la plupart des pays tendent à favoriser les grands exploitants agricoles aisés du secteur moderne.)

vers leur principal marché de l'UE et aux pénuries internes de certains biens de première nécessité, les autorités se sont senties obligées d'encourager la production de cultures pour lesquelles la demande est forte dans l'alimentation locale (sucre, farine de blé, et huile de cuisson). Si cette logique est compréhensible, les mesures de politiques font toutefois face à des contraintes de production, des préoccupations en ce qui concerne l'équité, et un coût d'opportunité élevé pour l'eau.

2.19 Le programme le plus récent de **sécurité alimentaire** a vu le jour au début de 1999, « Sécurisation de la production céréalière à 60 millions de quintaux », dont la cible était fixée à 6 millions de tonnes contre une production moyenne de 34 millions de tonnes/an (Tableau 2.4). La croissance démographique, le manque de nouvelles terres cultivables viables, et la fréquence croissante des sécheresses (une tous les deux ans depuis 1980), rendent cet objectif douteux. Le programme de sécurité alimentaire est une sorte de transfert supposé fournir des revenus aux agriculteurs et réduire les fluctuations du taux de la croissance économique globale. La politique de sécurité alimentaire vient-elle vraiment en aide aux agriculteurs pauvres ? Quelles sont les mesures qui seront prises pour plus que quintupler les rendements des cultures non irriguées peu favorables par rapport à la moyenne actuelle de 0,1 tonne/ha ? L'effet de retombée de la politique de sécurité alimentaire parvient-il à mieux atteindre les pauvres que l'effet de retombée de la politique économique ?

**Tableau 2.4 : Programme céréalier de sécurité alimentaire : 6 millions de tonnes/an**

	Superficie (millions ha)		Rendements (tonnes/ha)		Total millions de tonnes	
	1998/99	2002/03	1998/99	2002/03	1998/99	2002/03
Irriguée	0,25	0,30	4,5	5,0	1,1	1,5
Non irriguée favorable	1,60	1,60	1,5	2,0	2,4	3,2
Autre non irriguée	2,40	2,40	0,1	>0,5	0,2	1,3
	4,25	4,30			3,8	6,0

*Source : Ministère de l'Agriculture.*

2.20 Les **soutiens au prix du blé** et autres incitations, telles que les semences améliorées et autres intrants, constituent les principaux instruments de politique pour atteindre l'objectif de sécurité alimentaire. Les prix absolus et relatifs ont largement favorisé le blé tendre, nettement moins résistant à la sécheresse que les cultures traditionnelles telles que le blé dur, l'orge ou les légumes secs. Le haut niveau des soutiens aux prix a également l'objectif déclaré d'injecter au milieu rural des ressources dont il a tant besoin en tant que système de protection sociale axé sur les agriculteurs qui assure un revenu minimum et incite les agriculteurs à ne pas délaisser leurs terres. Toutefois, le transfert en faveur de la production de blé tendre sur des terres fragiles et non adaptées a accentué la variabilité de la production, notamment pour les 60-70 pour cent des agriculteurs qui dépendent d'une pluviosité adéquate. Une mauvaise année met rapidement ce groupe d'agriculteurs dans une situation à risque.

2.21 Les **politiques de sécurité alimentaire** n'ont pas réussi à garantir l'approvisionnement céréalier interne ni à fournir une source significative de revenus pour la majorité des agriculteurs ruraux pauvres ou pour la main-d'œuvre sans terre. On ne trouve sur les marchés commerciaux à tout moment qu'une modeste quantité de 1,6 million de tonnes (16 millions de quintaux ; 1 quintal = 100 kg) de céréales, 80 pour cent de la production céréalière demeurant chez les agriculteurs. La majorité des petits agriculteurs consomment ce qu'ils cultivent et entreposent leur production supplémentaire. Occasionnellement, les agriculteurs pauvres vendent de petites quantités aux commerçants du « souk » (marché) local, et retirent dès lors de petits profits du blé vendu à un prix quelque peu supérieur. Ce sont toutefois les grands exploitants agricoles et les négociants les principaux bénéficiaires du soutien aux prix car ils sont en mesure de vendre des quantités plus importantes au prix officiel plus élevé à l'ONICL (agence publique des céréales).

2.22 Une seule fois au cours des 25 dernières années (année exceptionnellement favorable en 1982) la quantité de blé vendue sur les marchés commerciaux provenait d'environ 125.000 du million d'agriculteurs qui cultivent du blé. Généralement seuls quelque 35.000 agriculteurs vendent des quantités importantes de céréales sur le marché (notamment les agriculteurs d'exploitations d'environ 20-50 ha). Au cours des années défavorables, 10.000 agriculteurs seulement vendent sur les marchés commerciaux (ceux disposant d'exploitations de 50-100 ha., partiellement irriguées). Le Tableau 2.5 compare les hauts revenus (non taxables) des grands agriculteurs aux modestes revenus des petits agriculteurs, sur la base du prix de soutien de 1999 de 230 DH/quintal et des rendements moyens par type de terrain.

**Tableau 2.5 : Rentabilité comparative de la production de blé**

<b>Petits agriculteurs – culture en sec favorable</b> 3-4 ha (rendement moyen 15 Q/ha) Revenu total : 13.800 DH (1.380 \$EU)	<b>Petits agriculteurs – culture en sec défavorable</b> 3-4 ha (rendement moyen 6 Q/ha) Revenu total : 5.520 DH (552 \$EU)
Grands agriculteurs – culture en sec favorable 50 ha (rendement moyen 15 Q/ha) Revenu total : 172.500 DH (17.250 \$EU)	Grands agriculteurs – culture irriguée 50 ha (rendement moyen 45 Q/ha) Revenu total : 517.500 DH (51.750 \$EU)

*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

2.23 Les progrès techniques et les investissements à l'agriculture (systèmes modernes d'irrigation, mécanisation, variétés de semences améliorées, application d'engrais) ne contribuent généralement pas à accroître la demande pour la main-d'œuvre non qualifiée. En outre le blé est la culture qui a la moindre intensité de main-d'œuvre. Les grandes exploitations agricoles qui ne sont pas encore mécanisées ne recrutent de la main-d'œuvre non qualifiée que trois mois seulement par an (semence et récolte) au SMAG (41 DH/jour pour les hommes et ≤30 DH/jour pour les femmes). L'impact de l'investissement sur les groupes vulnérables dépend davantage de l'appropriation d'une terre améliorée par les pauvres que d'une croissance de l'emploi résultant des investissements.

### ***Transferts privés et publics***

2.24 La population rurale dépend de la **solidarité familiale**, sous la forme de familles élargies vivant ensemble, échangeant des biens et services, et partageant les revenus par le biais de transferts financiers des membres de la famille qui vivent ou travaillent en dehors du milieu rural, généralement dans des emplois de service à bas salaire. Bien qu'ils aient diminué en pourcentage du PIB, les transferts financiers privés des travailleurs à l'étranger représentent une importante source de devises pour le Maroc (2,1 milliards de \$EU/an) suivis de près par les recettes des exportations de phosphate et par les recettes touristiques (respectivement de quelque 2 milliards de \$EU). Pour bon nombre de villages, les transferts de l'étranger comptent pour un pourcentage plus élevé du revenu familial que les salaires agricoles. Il existe plusieurs exemples intéressants de communautés rurales qui ont investi ces transferts dans des projets ruraux viables (Encadré 2.1). La migration circulaire (du milieu rural vers le milieu urbain et vice versa) est également en train de devenir un phénomène davantage prédominant, notamment du fait que le travail agricole ne couvre que quelques mois par an. Le principal risque se situe au niveau d'une aggravation du chômage urbain qui frappe tout particulièrement les travailleurs ruraux sans instruction et réduit les transferts de revenus en faveur des communautés rurales.<sup>12</sup>

2.25 **Secours d'urgence en cas de sécheresse.** Une autre forme de transfert de protection sociale important et de plus en plus fréquent du Ministère de l'Agriculture se situe au niveau des programmes de secours d'urgence en cas de sécheresse qui injectent entre 30 et 100 millions de \$EU aux travaux d'utilité publique ciblés aux agriculteurs touchés par la sécheresse (le montant le plus élevé jamais accordé—

<sup>12</sup> Les données de l'enquête LSMS de 1998/99 doivent faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

620 millions de \$EU — a été alloué pour l'année 2000). Ces dépenses ont pour but d'aider les agriculteurs pauvres à trouver un emploi temporaire dans le cadre de travaux d'utilité publique, de sorte à obtenir suffisamment de revenus pour surmonter les pires effets de la sécheresse. En 1999, les allocations ont également été augmentées pour la sauvegarde du cheptel à 30 millions de \$EU en plus du programme annuel de 6,5 millions de \$EU consacré au sauvetage des grands troupeaux de moutons. Ces dépenses sont une combinaison de nouvelles affectations et de réaffectations d'autres activités en faveur des secours à la sécheresse. Elles deviennent de plus en plus fréquentes et importantes (environ trois fois le budget d'investissement normal du Ministère pour 2000). Le Ministère de l'Agriculture doit adopter comme norme de programmer en vue des sécheresses plutôt que de les considérer comme des exceptions et adopter des politiques permanentes visant à remédier au problème. Les autorités envisagent la mise en place d'une assurance sécheresse mais les aspects coûts, couverture, primes, équité, allocations, et gestion des programmes ont ralenti les progrès en ce domaine.

2.26 **Promotion Nationale.** La PN est le programme social le plus important et le plus ancien ainsi qu'un des mieux ciblés du Maroc. Il a été mis en place sous tutelle du Ministère de l'Intérieur en 1961 (cinq ans après l'indépendance), et fait appel aux militaires pour gérer un programme de travaux d'utilité publique axé sur les travailleurs sous-employés et sans emploi du milieu rural. La Banque apporte son appui à la PN dans le cadre du projet de coordination BAJ, qui fournit des investissements complémentaires aux infrastructures (notamment les routes et les puits d'eau) pour les écoles et les cliniques de santé construites par le programme BAJ. Un audit de la PN de mars 2000 a mis en lumière les grandes réalisations suivantes :

- Au cours de la période 1990-99, quelque 40.000 emplois personnes-an ont été créés. Dans le cadre du projet BAJ, 7.858 emplois ont été créés depuis 1997, calculés sur base de 320 personnes-jour/année, à un coût moyen très bas par emploi (8,50 \$EU). Le coût moyen par emploi créé par jour est d'environ 43 DH (4 \$/jour), quoiqu'il existe une grande variation annuelle et régionale dans le nombre d'emplois créés par les divers programmes. Environ 40 pour cent des emplois créés sont dans des travaux de génie civil à forte intensité de main-d'œuvre pour des travailleurs non qualifiés payés au salaire minimum.
- Les frais administratifs généraux sont très bas : en moyenne, les coûts d'exploitation ne sont que de 6 pour cent seulement des coûts d'investissement, soit nettement inférieurs aux coûts moyens de l'administration publique.
- Le budget d'investissement de la PN se situe en moyenne entre 400 et 600 millions de DH (40-60 millions de \$), mais au cours des années de sécheresse, comme en 1999 et à nouveau en 2000, il peut passer à près de 1 milliard de DH (100 millions de \$EU) afin de relever les niveaux des transferts aux zones rurales durement touchées.
- Les Gouverneurs provinciaux et les représentants locaux de la PN constituent une unité dynamique pour l'exécution des projets de développement et d'infrastructure en terrain rural difficile.

2.27 La PN compte un grand nombre d'employés quasi-permanents, à temps partiel, dans des emplois subalternes pour les autorités locales (jardiniers, équipes d'entretien des parcs, gardiens). Il s'agit d'emplois de type filet social qui fournissent un service utile et auxquels de nombreux pays ont recours. Les travailleurs, comme ceux des travaux d'utilité publique, sont soumis au barème salarial suivant : main-d'œuvre non qualifiée (SMAG, 41 DH/jour) ; semi qualifiée (48,75 DH/jour) ; et qualifiée (53,75 DH/jour). La majorité des travailleurs ne sont pas qualifiés, avec plusieurs personnes à charge, et n'obtiennent ces salaires que pendant trois à quatre semaines seulement (afin de répartir les opportunités rémunératrices entre les hommes à la recherche d'un emploi). C'est là la façon dont le Gouvernement injecte un minimum de revenu dans les communautés rurales pauvres pour une période de courte durée.

## Développement de l'irrigation

2.28 Le développement du système moderne d'irrigation a été un pilier de la politique agricole marocaine avant et depuis l'indépendance. Depuis l'indépendance, les autorités ont développé l'irrigation moderne de 150.000 ha à 1,4 million d'ha (17 pour cent des terres cultivées). Environ 30 pour cent des agriculteurs ont accès à des systèmes modernes d'irrigation, et pratiquent principalement des cultures industrielles et pour l'exportation (agrumes, primeurs, betteraves sucrières, canne à sucre). Dix pour cent des agriculteurs dépendent de sources d'irrigation incertaines et les 60 pour cent restants dépendent exclusivement d'une pluviométrie adéquate. La construction de barrages et le développement de l'irrigation moderne sont des investissements coûteux qui ne peuvent se justifier que par la production de cultures à haut rendement. Il est compréhensible que les autorités aient accordé un haut niveau de priorité à l'achèvement des systèmes d'irrigation et à la maximalisation de leur rendement dans des zones importantes où la construction de barrages a mobilisé l'eau pour l'irrigation. Toutefois cette priorité ce fait pratiquement à l'exclusion des investissements aux zones en sec.

2.29 Il est difficile de déterminer quels sont les programmes du Ministère de l'Agriculture (MAG) qui bénéficient principalement aux agriculteurs les plus démunis. Les deux candidats les plus vraisemblables sont la petite et moyenne hydraulique (PMH) (projet financé par la Banque) et les services de vulgarisation en zones en sec (Centres Travaux - CT). Ces deux programmes ont enregistré un

**Tableau 2.6 : Dépenses agricoles aux agriculteurs les plus démunis**

Millions DH courants	1990	1996	1997	1998
Petite Irrig. (PMH)	76,9	69,8	35,3	39,4
Centres Travaux (CT)	38,7	17,3	19,8	20,6
Conservation sols (bour)	--	16,3	63,5	81,0
Pâtures de sauvegarde	65,0	65,0	65,0	65,0
Sous-total pour démunis	180,6	168,4	183,6	206,0
Total Dép. Agric. Min.	1913	2000	2200	1811
% total dép. agric.	9,4 %	11,9 %	8,3 %	11,3 %

*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

net déclin par rapport à la niveau de pointe de 1990. Les deux autres programmes, à savoir la conservation des sols et la sauvegarde des pâturages, affecteraient tout à la fois les petits agriculteurs et ceux qui sont plus aisés. Ensemble les quatre programmes s'inscrivent pour 11 pour cent des dépenses totales (Tableau 2.6). Ces programmes sont relativement peu importants par rapport aux programmes du Ministère axés sur les plaines et les secteurs d'irrigation modernes, les Offices régionaux de mise en valeur (ORMVA), qui s'inscrivent pour la moitié des dépenses du MAG.

2.30 Très rares sont les ressources consacrées au relèvement du potentiel productif des terres en sec qui recourent à des méthodes d'irrigation abordables à petite échelle. Les dépenses à la réhabilitation de la petite et moyenne hydraulique (PMH) ont fortement baissé depuis 1990, notamment en comparaison des dépenses consacrées aux ORMVA (qui fournissent principalement des services aux agriculteurs dotés de systèmes d'irrigation modernes). Les services de vulgarisation pour les petits agriculteurs et ceux qui ne possèdent pas de terres n'ont fait l'objet que d'une attention restreinte. Les Centres de Travaux (CT) sont davantage localisés dans les zones montagneuses mais les allocations budgétaires qui leur sont accordées sont modestes et à la baisse (Tableau 2.7).

**Tableau 2.7 Comparaison des dépenses**

Million de DH	1990	1996	1997	1998
ORMVA	692	940	1107	999
CT & PMH	116	87	55	60

*Source : Données officielles.*

2.31 Les technologies actuellement disponibles pour l'irrigation sont trop importantes et trop coûteuses pour les exploitants agricoles de petites parcelles. L'irrigation la moins coûteuse à partir de l'eau souterraine consiste à installer une pompe, mais le diesel est trop cher pour la plupart des petits agriculteurs (bon nombre d'entre eux accordent à l'électricité un haut niveau de priorité afin de pomper

l'eau à moindre coût). Des pays comme le Bangladesh, le Népal, et l'Afrique du Sud testent actuellement des technologies d'irrigation qui leur sont propres pour de petites parcelles et d'un prix abordable pour les agriculteurs démunis.

### *Infrastructure rurale*

2.32 Le programme d'investissement du Gouvernement **Eau potable et assainissement en milieu rural (PAGER)** est un élément clé pour la réalisation de progrès en matière de santé. Avec au départ un investissement public minime, voire nul, à l'alimentation en eau potable en milieu rural avant 1996, les allocations publiques au secteur sont passées à 100 millions de DH en 1997 et à nouveau en 1998. En 1999, ce montant est passé à 250 millions de DH. Le programme PAGER a également contribué à fortement développer ses liens et sa coopération avec les associations villageoises et autres ONG. Le programme de routes rurales est également relativement important (650 millions de DH en 1998) et est complété par les programmes de travaux d'utilité publique à l'eau et aux routes rurales entrepris par la Promotion Nationale.

2.33 Similairement, le programme gouvernemental **d'électrification rurale (PERG)** est ambitieux, les dépenses passant de 100 millions de DH en 1996 à 1,8 milliard de DH en 2002 afin d'étendre l'accès à l'électricité de 20 à 80 pour cent de la population rurale d'ici 2006. Il est très coûteux d'amener l'électricité aux villages au départ du réseau national; les coûts allant jusqu'à 30.000 \$EU/km pour prolonger les lignes de transport à moyenne tension. En outre, aucun coût n'est associé à la distribution de l'électricité basse tension au village et au sein des ménages. La majorité des ménages villageois sont de tellement petits clients qu'il n'est pas commercialement envisageable de les raccorder au réseau sans une importante subvention de l'Etat. D'autres options développées au Maroc et dans bon nombre d'autres pays comparables sont l'achat de génératrices autonomes pour les villages éloignés du réseau et les panneaux solaires pour les habitations isolées (voir également l'Encadré 2.1).

### *Approches intégrées*

2.34 La Stratégie 2020 de développement rural du GM met tout particulièrement l'accent sur l'intégration et la coordination des initiatives de développement rural entre les ministères et les communautés locales. Le Ministère est en train de préparer un Projet de développement rural avec la Banque dans trois provinces montagneuses défavorisées. Une des principales composantes du Projet est la réhabilitation des systèmes de petite hydraulique. Il est anticipé que le projet collaborera également avec d'autres agences et ministères et, éventuellement à un stade ultérieur, qu'il développera des partenariats avec les ONG locales autour d'activités de vulgarisation sanitaire et d'écoles communautaires. Les approches intégrées sont difficiles à administrer entre les diverses unités de la Banque ainsi qu'entre les ministères, mais elles constituent l'approche du meilleur rapport coût-efficacité.

2.35 Le Ministère finance des recherches complémentaires pour des technologies adaptées aux petits agriculteurs. Il prépare également une carte des différents types de sol pour déterminer les schémas culturels les mieux adaptés aux caractéristiques climatiques et du sol. Ces initiatives devront être assorties de mécanismes appropriés de tarification et d'autres mesures visant à atténuer la variabilité de la production et la vulnérabilité à laquelle doivent faire face les agriculteurs marocains. Il y a quelques exemples d'associations villageoises (ONG) qui développent leurs communautés selon une approche intégrée. La Tunisie quant à elle n'a pas opté pour l'approche intégrée, mais elle dispose de divers programmes sectoriels de différents ministères ciblés aux agriculteurs sans terre et aux petits agriculteurs (Encadré 2.1).

### Encadré 2.1 Développement rural au Maroc et en Tunisie

**Maroc : L'Association d'Ait Iktel** a été établie en 1995 dans un village montagneux du Haut Atlas comptant 102 familles agricoles (six membres par famille) dotées d'un terrain en sec d'une superficie de 5-10 ha. par famille. Le blé est la culture de base (et les rendements sont rarement supérieurs à deux quintaux/ha). Le revenu familial moyen est de 7.000 DH (700 \$EU) par an. Toutes les familles reçoivent des transferts de fonds des membres de la famille travaillant en dehors du village et qui se montent en moyenne à 10.000 DH (1.000 \$EU) par famille et par an. Ces transferts ont permis au village de construire son premier puit, premier pas d'une dynamique de développement qui se poursuit de nos jours. Au cours des trois années suivantes l'association villageoise a lancé les projets suivantes (par ordre chronologique) : santé (planification familiale, achat d'une ambulance) ; raccordements à l'eau potable pour chaque maison ; achat, installation, et mise en œuvre d'une petite génératrice électrique ; accès aux routes ; deux écoles informelles ; et une pompe alimentée à l'électricité pour un petit système d'irrigation. La communauté a contribué à concurrence de 30 pour cent des coûts du projet ainsi qu'à la main-d'œuvre par le biais de la « banque de main-d'œuvre » du village dans le cadre de laquelle chaque adulte consent cinq jours de travail gratuit par an (ou le montant d'argent équivalent au recrutement d'un travailleur journalier). Le coût d'investissement des projets s'est élevé à 3.000.000 de DH (300.000 \$EU), dont 170.000 \$EU sous forme de dons.

Les résultats ont transformé le village : chaque maison est alimentée en eau potable et en électricité (compteurs avec tarifs suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation, la dévaluation) ; 65 pour cent des familles pratiquent le planning familial ; 100 pour cent des femmes (âgées de 4 à 19 ans) vont à l'école contre seulement 10 pour cent trois ans plus tôt (deux universitaires diplômés sans emploi du village remplissent les fonctions d'enseignants) ; une maison abandonnée a été reconvertie en centre culturel, de formation, et social où les filles et les femmes peuvent suivre des cours de planification familiale, tapisserie, fabrication de tapis. L'électricité permet aux filles d'étudier le soir et aux femmes de continuer à travailler au tissage des tapis. L'eau et l'électricité ont réduit le temps que les filles devaient consacrer aux distances à parcourir pour ramasser du bois et puiser de l'eau. Il n'y a pas eu une seule mortalité maternelle à la naissance au cours des trois dernières années grâce à l'ambulance ; les superficies irriguées ont été doublées de même que les cultures estivales au cours de la saison sèche.

**Tunisie : Office de développement sylvo-pastoral et agricole du Nord-Ouest (ODESYPARO).** Cette agence publique (sous tutelle du Ministère de l'Agriculture) a été restructurée en 1993-1995. A l'aide d'un don du Gouvernement allemand, la GTZ a introduit des animateurs qui donnent des conseils aux villageois des douars montagneux éloignés. Pour la première fois, ils ont envoyé des équipes composées d'hommes et de femmes. Il ne s'agit pas d'agents de vulgarisation certifiés, certains ont un diplôme en littérature, mais la formation que leur a donné la GTZ les a doté d'une information essentielle. Ils forment principalement les agriculteurs sans terre et les petits propriétaires terrains aux questions du reboisement, de la lutte contre l'érosion et comment lancer des activités génératrices de revenus : fabrication de fromages ; safran ; câpres ; cuniculture (produits vendus aux hôtels voisins) ; production améliorée de poulets ; apiculture ; herbes médicinales. Au départ la présence d'animatrices a été mal accueillie par les hommes, mais une fois que l'animatrice a réussi à établir un climat de confiance parmi les hommes, ces derniers leur ont permis de rencontrer leurs femmes et l'impact a été extrêmement positif. Les animatrices renforcent le message adressé aux hommes, elles renforcent les partenariats familiaux et leurs résultats sont couronnés de succès.

Le **Ministère de la Santé** envoie une sage-femme formée au village une fois par mois dans le cadre d'un programme spécial de vulgarisation sanitaire. Elle apporte avec elle des aspirines et certains médicaments, elle donne des conseils de planification familiale et des informations relatives à la santé des femmes, des enfants, et des nourrissons. Dans un village pris au hasard, les femmes utilisaient trois méthodes contraceptives différentes.

Le **Ministère de l'Environnement** envoie un de ces cadres pour apprendre à la population locale comment conserver l'eau, recueillir et entreposer correctement l'eau de pluie, et comment réduire la consommation de bois de feu avec leurs méthodes de cuisson.

Le **Ministère de l'Education** envoie un tracteur faire le tour des douars pour amener les enfants à l'école et les reconduire à la maison.

### Programmes éducatifs

2.36 L'enseignement fondamental de neuf années est un des piliers de la stratégie de développement / protection sociale du Maroc. En dépit du fait que tous les parents sont légalement tenus d'envoyer leurs enfants à l'école, 2 à 3 millions d'enfants en âge de scolarisation ne participent pas à l'école. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a consacré d'importantes ressources à l'éducation (5,5 – 5,9 pour cent du PNB), ce avec des résultats plus médiocres que ceux de pays à revenu intermédiaire pour des niveaux de dépenses similaires : en 1999, le Maroc enregistrerait la moyenne la plus faible de réalisations au niveau de la 8<sup>ème</sup> année des quatre pays de la région MENA ayant participé à la Troisième étude internationale sur les mathématiques et la science - Répétition (*Third International Mathematics and Science Study Repeat*). Les problèmes d'accès et de qualité sont les plus aigus en zones rurales fortement éparpillées, où les écoles sont souvent mal situées et où peu d'enseignants qualifiés sont disposés à aller en poste.

2.37 Une évaluation des dépenses publiques à l'éducation révèle les principaux enjeux liés aux **allocations, à l'équité et à l'efficacité**. Environ 20 pour cent du budget du MEN sont consacrés aux frais administratifs (sur les 260.000 employés, 200.000 sont des enseignants et les 60.000 autres sont des administrateurs, inspecteurs, et directeurs d'écoles au niveau central ou de représentants provinciaux). Peu de pays au monde ont des frais administratifs généraux aussi élevés (la norme étant inférieure à 10 pour cent). Une ventilation des dépenses pour les niveaux de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> année et les niveaux de la 7<sup>ème</sup> à la 12<sup>ème</sup> année montre que les dépenses comportent une distorsion en faveur des niveaux supérieurs (et des ménages urbains plus aisés, étant donné que comparativement il y a moins d'enfants ruraux qui atteignent le niveau de 7<sup>ème</sup>, Tableau 2.8). Les dépenses par élève consacrées au cycle de l'enseignement secondaire sont 3,3 fois supérieures à celles consacrées aux niveaux de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> année. En comparaison, dans les pays de l'OCDE, les dépenses par élève dans le cycle secondaire ne sont en moyenne que 1,4 fois supérieures à celles du cycle primaire. Les allocations de ce type, inéquitables et souvent inefficaces, justifient avant toute chose une approche plus stratégique de la part des autorités marocaines en matière de programmation à long terme du secteur éducatif.

**Tableau 2.8 : Distribution des dépenses et inscriptions par cycle, 1998\***

Cycle	Milliards de		Nbre d'inscrits	DH/élève
	DH	%		
Fondamental (1 <sup>ère</sup> à la 6 <sup>ème</sup> )	8,2	40 %	3,3 millions	2485
Secondaire (7 <sup>ème</sup> à la 12 <sup>ème</sup> )	9,0	44 %	1,1 million	8181
Supérieur	3,3	16 %	0,2 million	16500
<b>TOTAL dépenses</b>	<b>20,5</b>	<b>100 %</b>		

-----

\* Estimations approximatives basées sur la ventilation des dépenses de 1997, elle-même basée sur les chiffres des dépenses de 1998.

*Source : Ministère de l'Education nationale*

2.38 **Programme BAJ.** Une des raisons citées fréquemment pour expliquer le faible niveau des réalisations de l'enseignement fondamental et les coûts élevés de la prestation des services éducatifs au Maroc est l'importance et le haut niveau de dispersion de la population rurale. Le Programme de Priorités sociales (BAJ) du Gouvernement, introduit en 1997, tente de relancer les constructions d'écoles et les taux de scolarisation en milieu rural. Bien que le projet ne soit pas encore achevé, il semble contribuer à une augmentation des taux de scolarisation dans les provinces ciblées, particulièrement en ce qui concerne, les filles. Il s'agit là d'une réalisation importante dans des conditions aussi difficiles. Le Gouvernement et la Banque sont actuellement en train de discuter comment utiliser le solde des fonds du BAJ Education à l'appui de la réforme du secteur éducatif dans les provinces prioritaires, en s'inspirant

d'une approche « intégrée » au développement de l'enseignement (c.-à-d., une approche qui garantit la construction d'écoles dans un cadre de soutien communautaire et qui associe les dimensions de qualité – développement des enseignants, matériel pédagogique – dès la phase initiale de programmation).

2.39 Il est difficile sur le plan de la logistique (et très coûteux) de dispenser le même type d'enseignement que celui offert dans les centres urbains aux villages ruraux éloignés. Néanmoins, depuis l'indépendance, le système public d'enseignement hautement centralisé et l'engagement du Ministre vis-à-vis de « l'égalité » à l'éducation a incité les autorités à tenter d'offrir les mêmes constructions scolaires, curriculum, et approches pédagogiques sur l'ensemble du territoire. Ce type de plan directeur, que ce soit en termes de construction (salles de classe en béton où il gèle en hiver et qui surchauffent en été), de méthodes pédagogiques standardisées, et de curriculum, ne correspond toutefois pas aux besoins de chaque facette du Maroc. Il en est résulté qu'en milieu rural, les écoles publiques n'ont pu prendre en charge tous les enfants ayant besoin d'une éducation de base ; et dès lors bon nombre d'entre eux, en particulier les filles, ont été laissés à l'écart. Conscient de la situation, le Gouvernement a donné une certaine flexibilité aux établissements publics pour déterminer leur propre programme et calendrier, et quelques uns d'entre eux ont tiré avantage de ce changement pour s'adapter aux conditions locales (souvent à l'instar d'une école communautaire proche) (Encadré 2.2). A un niveau plus général, les autorités marocaines ont reconnu l'impossibilité d'administrer effectivement un système d'enseignement universel à partir d'une base entièrement centralisée ; un mouvement en faveur d'une décentralisation majeure a vu le jour avec la promulgation d'une loi portant création « d'académies » régionales (principalement indépendantes du Ministère de l'Éducation).

#### Encadré 2.2 : Leçons tirées des écoles communautaires

Les **écoles informelles** ont été introduites en 1997 (en dehors du programme BAJ). Le Ministère de l'Éducation nationale a développé dans le cadre de la généralisation de l'enseignement, un programme d'éducation non formelle pour les enfants de 8 à 16 ans non scolarisés ou déscolarisés dans le but d'assurer leur alphabétisation et leur insertion dans les cycles d'éducation-formation à travers la mise en place de passerelles appropriées. Dans ce cadre, le Ministère a signé des accords autorisant les associations villageoises (ONG) à recruter des enseignants (animateurs) locaux (généralement des diplômés d'universités du village qui sont au chômage), et à construire de petites salles de classe à proximité ou au sein des villages. Le Ministère n'a pris à sa charge que les salaires des animateurs. De manière générale pour la première fois dans l'histoire du village, ces écoles communautaires ont scolarisé et retenu toutes les filles du village. Les familles se sont senties plus à l'aise de savoir que leurs enfants seraient éduqués par quelqu'un du village et l'association villageoise a été à l'écoute des préoccupations des parents pour ce qui est du fonctionnement de l'école. Une critique formulée fréquemment à l'égard des écoles publiques rurales est qu'elles contribuaient à détacher les enfants de leurs racines agricoles et artisanales et que la qualité de l'enseignement public ne les préparait pas pour d'autres emplois. Les écoles informelles assurent un enseignement aux enfants qui sont difficiles à atteindre en milieu rural et périurbain, soit pour raison d'abandon ou parce qu'ils n'avaient pu entrer dans le système public. Ces écoles ont fait preuve d'innovation dans plus d'un domaine :

- **Flexibilité** au niveau du curriculum, de la langue d'instruction (une langue berbère ou dialecte arabe), des programmes, des vacances qui correspondent à la haute saison des récoltes ou des semences, et les horaires des classes. Dans les plupart des cas, ces écoles combinent l'enseignement fondamental (généralement l'arabe, le français et les mathématiques essentielles) avec d'autres thèmes d'intérêt pour les communautés locales (agriculture, artisanat, santé).
- **Responsabilisation et politiques communautaires.** L'ONG locale représente la communauté qui supervise les animateurs des écoles informelles. Si les enfants ne se rendent pas régulièrement en classe, l'animateur n'est pas payé. Les ONG tiennent compte de l'opinion des parents sur le curriculum, les horaires, et les congés.
- **Coûts réduits.** Les coûts de construction de salles de classe varient de pratiquement rien à 2.000-10.000 DH. Généralement le même animateur enseigne à deux classes d'environ 20-30 élèves chacune (une classe d'enfants plus jeunes pour trois heures le matin et une autre classe d'enfants plus âgés l'après-midi) pour un total de six heures par jour, ce qui contribue largement à réduire le coût par élève. Les coûts par élève des écoles informelles varient entre un quart et la moitié du coût par enfant du système public.
- Le **programme** fait participer environ 36.000 élèves sur un groupe potentiel de 2,5 millions d'enfants non scolarisés. Le budget du MEN affecté aux écoles informelles est minime (17 millions de DH)—moins de 1/10 de 1 pour cent du budget total du MEN.

2.40 **L'expérience informelle** au Maroc et ailleurs (Bangladesh) montre les avantages potentiels au niveau du coût et de la qualité que comporte l'adaptation de la dispense de l'enseignement aux circonstances locales. Les leçons tirées de ces expériences offrent des moyens rentables au Maroc d'arriver à une scolarisation universelle au cycle fondamental, d'atteindre des taux de rétention supérieurs et d'établir des liens plus étroits avec les communautés agricoles locales. L'évaluation des expériences initiales du Maroc en matière d'écoles communautaires informelles s'impose de manière urgente, notamment pour pouvoir déterminer la qualité de l'enseignement offert. De même, les innovations telles que les programmes de bourses d'étude pour les filles rurales peuvent aider le Gouvernement à décider de transférer des ressources à ces programmes apparemment prometteurs.

2.41 **Réforme de l'éducation.** En février 1999, les autorités marocaines ont désigné le secteur de l'éducation comme étant le principal défi de développement du pays et feu le Roi Hassan II a créé une Commission royale pour la réforme de l'éducation. La Commission a préparé une Charte de l'éducation et de la Formation identifiant les points forts et les faiblesses du système actuel et proposant un certain nombre de programmes de réforme généralisés qui depuis ont obtenu l'approbation royale et été avalisés par le Parlement. Les principaux défis consisteront à (i) augmenter la capacité du système scolaire à assurer un enseignement fondamental réellement universel ; (ii) améliorer la qualité de l'enseignement (en partie grâce à de meilleurs mécanismes de responsabilisation des enseignants) ; (iii) renforcer l'équité, notamment pour les filles du milieu rural, à tous les niveaux du système éducatif ; et (iv) accroître l'efficacité avec laquelle les rares ressources éducatives sont affectées et utilisées. Dans un pays doté de la géographie et démographie du Maroc, ces défis ne peuvent être relevés que dans le contexte d'une décentralisation des fonctions de gestion de l'éducation. La Commission royale en a pris conscience et le Parlement a déjà promulgué une loi portant création des académies régionales de l'éducation et de formation.

### *Soins de santé de base*

2.42 Les dépenses publiques aux soins de santé sont peu importantes en pourcentage du PIB et n'ont augmenté que modestement de 0,9 pour cent du PIB au début des années 90 à 1,1 pour cent du PIB en 1998/99, contre des niveaux de dépenses de pays comparables de l'ordre de 2,5 pour cent du PIB. Au Maroc les dépenses publiques à la santé se situent à 16 \$EU par personne contre 35 \$EU par habitant dans des économies comparables (4.000 \$EU/personne dans certains pays de l'OCDE). Dans le cadre de l'enveloppe réduite des dépenses du Maroc, quelle est la part des dépenses publiques consacrées à la santé qui touche les pauvres en termes d'un plus grand nombre de services ou de services de meilleure qualité ?

2.43 **Equité et affectations.** Environ 41 pour cent des dépenses publiques à la santé bénéficient aux deux derniers quintile le plus riche de la population alors que les deux quintiles les plus pauvres n'en perçoivent que 35 pour cent seulement. Des études antérieures ont indiqué que les dépenses publiques récurrentes ont fortement favorisées les centres urbains, 70 pour cent étant affecté aux hôpitaux urbains (dont 30 pour cent sont alloués aux deux hôpitaux universitaires). Les systèmes de prestation sont très inefficaces : les taux d'occupation des hôpitaux se situent aux environs de 56 pour cent. Les médecins sont en surnombre dans les centres urbains (en moyenne ils ne pratiquent qu'une chirurgie tous les deux jours) et en milieu rural il y a pénurie d'infirmières et de sages-femmes. En dépit des efforts déployés pour former davantage de sages-femmes, la moitié de celles qui sont formées ne peuvent être recrutées pour des raisons de contraintes budgétaires. En dépit des efforts pour améliorer la couverture des soins de santé, près de la moitié de la population n'a qu'un accès limité, voire aucun accès, aux soins de santé de base.

2.44 **Programme BAJ Santé.** En comparaison à d'autres pays, le Maroc dispose d'une marge de manœuvre pour doubler ses dépenses publiques de santé mais la question qui se pose est de savoir « Quels sont les types de dépenses et mécanismes de prestation qui contribueront le mieux à améliorer la

santé des pauvres et des vulnérables ? ». Le programme de Priorités sociales (BAJ) du Gouvernement a été lancé en 1997, avec l'appui de la Banque mondiale, et aide à réorienter les dépenses aux zones rurales défavorisées. Il est important de souligner qu'à l'origine ce programme a été envisagé pour plus de 40 provinces. Il est actuellement en cours de réalisation dans 14 provinces et on ne peut dès lors s'attendre à ce que son impact soit significatif. Il vise à accroître les quantités et la disponibilité des médicaments, à développer et renforcer le nombre de cliniques en milieu rural, et à renforcer le programme de maternité sans danger, principalement en renforçant la capacité des hôpitaux provinciaux à faire face aux urgences obstétriques, principales causes de la mortalité maternelle.

2.45 **Sensibilisation à la santé.** Le programme du GTZ de sensibilisation à la santé dans la province d'Essaouira a identifié une ONG bien établie dans le secteur de la santé (Association marocaine de planning familial) qui renforce la capacité locale à assurer la prestation de services communautaires de planning familial et de santé. L'éventualité d'une expansion à d'autres provinces et à un éventail plus large de problèmes de santé fait actuellement l'objet d'un examen. L'UE et l'USAID étudient également différents types d'activités de sensibilisation. Un programme de sensibilisation bien conçu qui s'étendrait aux centres ruraux éloignés (ainsi qu'aux bidonvilles périurbains) devra être mis au point en partenariat avec les Ministères de la Santé et de l'Education, les bailleurs de fonds, et les ONG. La Banque pourrait encourager cette approche dans le cadre du programme BAJ (Encadré 2.3). Le programme offre la possibilité de renforcer les activités de sensibilisation dans les provinces où elles présenteraient un intérêt. Cette possibilité n'a pas vraiment été exploitée jusqu'à présent, principalement du fait de l'implication des coûts récurrents du programme. Il est important de noter une fois de plus que la viabilité de tels programmes ne pourra être soutenue en l'absence de soutien adéquat, raison pour laquelle le programme d'agents itinérants est en train de disparaître.

**Encadré 2.3 : Sensibilisation à la santé et Projet BAJ Santé rurale**

Au Maroc il existe des **services de sensibilisation à la santé** mais à très petite échelle et des programmes similaires sont poursuivis avec de bons résultats dans d'autres pays (Tunisie, Mexique, Pérou, divers pays de l'OCDE). Le projet BAJ Santé rurale vise à minimiser les écarts entre le milieu rural et urbain au niveau des indicateurs de santé. Le nombre de centres ruraux de santé dans les 14 provinces est en augmentation et les centres existants sont renforcés avec davantage de médicaments et de personnel (généralement des infirmiers). Toutefois la plupart sont situés dans de grandes villes où les équipes renforcées attendent que les populations de villages éloignés se rendent en ville pour recevoir des soins médicaux. Cette situation est difficile pour de nombreuses femmes rurales qui ne quittent seulement leur foyer que pour aller chercher du bois et/ou de l'eau. Les femmes et les enfants étant les cibles principales des services sanitaires ruraux, les centres doivent repenser comment dispenser leurs services.

**Le projet BAJ** pourrait contribuer à renforcer les services de sensibilisation à la santé dans les provinces concernées pour compléter les services fournis aux centres de santé. Un plus grand nombre de sages-femmes ou d'agents itinérants de santé devront être recrutés et formés et ils devront bénéficier d'un soutien adéquat. Ils pourraient travailler avec les ONG locales et être chargés de se rendre systématiquement dans les villages, de former les points focaux féminins de chaque village ainsi que les enseignants locaux. Ils disposeraient de fournitures médicales essentielles et pourraient se charger de toute une gamme de services de santé de base : hygiène (gestion des déchets ménagers et humains) et alimentation en eau potable, identification rapide du choléra et des maladies infectieuses qui peuvent être soignées avec les médicaments appropriés, information relative aux micronutriments, orientation, et supplémentation alimentaire, planning familial et autres questions liées à la santé des enfants. Le succès de ces activités implique une augmentation des coûts récurrents à laquelle le Gouvernement devra répondre soit en augmentant le budget du MSP, soit par le biais de mécanismes alternatifs de financement impliquant les collectivités locales et la population.

2.46 **Campagne axée sur les micronutriments.** En février 2000, le Ministère de la Santé publique avec l'appui dynamique de l'UNICEF, l'USAID, diverses ONG internationales (Helen Keller International, MOST, etc.) a mis sur pied un Comité national de lutte contre les carences en micronutriments – CNCM). Le programme a un coût inférieur à 1 million de \$EU et comporte trois composantes : la formation des professionnels de la santé et des enseignants ; une stratégie nationale de communication et commercialisation jointe à une mobilisation au niveau des communautés/ONG ; et

l'enrichissement et la supplémentation de produits alimentaires sélectionnés. Il s'agit là d'un exemple d'initiative à faible coût et forte rentabilité de coopération interministérielle, intersectorielle, publique, privée, et avec les ONG axée sur une des principales problématiques de la santé publique.

### *Assurance maladie et retraites*

2.47 L'assurance maladie facultative couvre 16,4 pour cent de l'ensemble de la population—essentiellement des travailleurs du secteur formel urbain. Pour la population rurale, la provision de services de santé de base qui toucheraient réellement les pauvres des communautés éloignées reviendrait à garantir une assurance maladie au segment de la population n'ayant qu'un accès limité aux soins de santé de base. En ce qui concerne les retraites et l'assurance, parmi les différents programmes en place, deux couvrent les travailleurs ruraux : la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS, agence publique autonome pour entreprises privées affiliées, sous tutelle du Ministère du Développement social—voir Chapitre III) et la Mutuelle Agricole Marocaine d'Assurances (MAMDA, compagnie d'assurance privée appartenant en partie à la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA).

2.48 Sur les 971.000 travailleurs déclarés à la CNSS, seuls 17.480 sont du secteur agricole, soit moins de 4 pour cent de l'ensemble des travailleurs agricoles salariés et moins de 0,6 pour cent de la population rurale active. La MAMDA offre des assurances contre les pannes d'équipement et les accidents de travail. Dès 1998, elle a tenté d'offrir d'autres types d'assurance aux travailleurs ruraux et notamment dans les domaines suivants : hospitalisation, retraite, et invalidité. La MAMDA a aussi tenté de lancer un programme d'assurance contre la sécheresse dans la région de Sousse, mais elle rencontre des difficultés à trouver des participants prêts à payer les primes nécessaires pour que le plan d'assurance puisse fonctionner. Dans l'ensemble, ses activités sont toujours à très petite échelle (estimées principalement à 15-20.000 grands agriculteurs).

## **D. CONCLUSIONS**

### *Politiques agricoles et développement rural*

2.49 La pauvreté est particulièrement aiguë en milieu rural et elle s'est encore aggravée au cours des dernières 10-15 années, la fréquence des sécheresses étant passée à près d'une tous les deux ans. Les dépenses publiques consacrées au milieu rural, quoique à la hausse, ont été modestes (3-4 pour cent du PIB) par rapport au grand nombre de pauvres du milieu rural. Par ailleurs, plus de la moitié des dépenses bénéficie aux couches aisées. Le niveau élevé des prix de soutien aux céréales est considéré à la fois comme un mécanisme de transfert de revenu et une incitation à la production à des fins de sécurité alimentaire. Toutefois, ces prix ont contribué à accroître la vulnérabilité du pays vis-à-vis des sécheresses et aux fortes variations annuelles de la production et de la croissance économique et ils n'ont principalement bénéficié qu'à un petit nombre de grands exploitants agricoles bien nantis.

2.50 La sécurité alimentaire doit avoir la sécheresse pour règle, une pluviométrie adéquate étant l'exception. Le Plan quinquennal du Gouvernement et l'initiative de CDI de la Banque offrent l'occasion d'aborder ces questions à la lumière d'un programme élargi de réforme du secteur agricole à horizon temporel de 5 à 10 ans. La majorité des dépenses du Ministère de l'Agriculture sont consacrées au secteur moderne (exploitants de terres irriguées de meilleure qualité), ce qui se comprend, mais la majorité des agriculteurs marocains sont engagés dans des activités traditionnelles sur des terres plus pauvres et avec un accès limité aux services. Le Ministère de l'Agriculture lance actuellement une double stratégie visant à favoriser l'efficacité dans le secteur moderne (production, traitement, conditionnement, exportation, et distribution) et un programme de développement rural pour 2020 qui offrent des services de conseil, savoir-faire, vulgarisation et de base aux petits agriculteurs. Les principaux défis du Ministère de l'Agriculture sont notamment les suivants :

- **Promotion de cultures plus résistantes à la sécheresse** par le biais d'ajustements des prix, réformes tarifaires, et conseils en matière de recherche et vulgarisation afin d'aider les agriculteurs à minimiser leur vulnérabilité à la sécheresse.
- **Utilisation efficiente de l'eau**, une évaluation réaliste de la rentabilité par rapport à l'utilisation d'eau, le développement d'une technologie adéquate/abordable pour la petite irrigation, conversion généralisée à l'irrigation au goutte-à-goutte.
- **Encadrement des sans terre ou petits propriétaires.** En dépit de la migration continue du milieu rural, pour le court à moyen terme, les concentrations de pauvres parmi les petits propriétaires terriens demeureront importantes. Certains pays ont mis en place des programmes réussis visant à relever le niveau des revenus des agriculteurs pauvres et les autorités marocaines tentent d'intégrer ces innovations dans leur Stratégie de développement rural, en tenant compte des besoins intersectoriels des communautés rurales pauvres.
- **Education et savoir-faire** afin d'aider les communautés agricoles à retirer plus de valeur ajoutée de leur production végétale en améliorant la qualité de services auxiliaires connexes tels que le traitement, la commercialisation et le transport.

### *Accès à l'éducation*

2.51 Il est possible de se rapprocher d'une scolarisation universelle à l'enseignement primaire dans les limites des budgets existants mais pour cela il faut introduire la flexibilité dans les mécanismes de prestation et procéder à une réallocation des dépenses en faveur de l'enseignement primaire.

- **La charte de l'éducation** ouvre la porte à des réformes qui, il y a seulement quelques années auraient été inconcevables : abandon des établissements scolaires standardisés, utilisation reconnue des langues berbères dans les salles de classe, adaptation des horaires et vacances scolaires aux besoins des communautés rurales locales, et recrutement de diplômés sans emploi en tant qu'enseignants/animateurs dans le primaire.
- **Le cadre de réforme** a été traduit en loi au cours d'une session spéciale du Parlement (mars 2000). La Note de stratégie pour le secteur de l'éducation de la Banque identifie les objectifs et les mesures prioritaires pour la réalisation des réformes sur la base de plusieurs études PHRD et de la récente expérience du projet BAJ.
- **Mécanismes de prestation et décentralisation.** En identifiant des objectifs précis, en prêtant attention aux idées des enseignants et des communautés, et en assurant le suivi des réalisations, la Banque (dans le cadre du projet BAJ en cours) peut aider le Gouvernement à promouvoir l'esprit et la lettre des réformes proposées. Toutefois ceci peut impliquer de construire moins d'écoles de type standard et de recourir davantage à de petites salles de classe au niveau du village.
- L'éducation non-formelle n'est pas une solution généralisée à tous les problèmes de l'enseignement primaire. Néanmoins, ces établissements introduisent la notion de responsabilisation de l'enseignant et semblent offrir des options aux enfants ruraux et périurbains pour qui le système public n'a pas constitué une alternative viable. Le Ministère (avec l'appui du BAJ) devrait compléter l'évaluation de ces écoles dans l'optique de : (i) tirer des leçons pour le système public ; (ii) faire face aux lacunes ; et (iii) développer/renforcer le programme.
- **Bourses d'études pour filles.** Les coûts d'opportunité pour les enfants ruraux pauvres, en particulier les filles, de la participation à l'école sont très élevés. Un récent programme ONG de financement de la participation des filles rurales aux niveaux des 7<sup>ème</sup>-9<sup>ème</sup> années a donné de bons résultats pour un coût modeste. Le suivi et l'évaluation de ce nouveau programme sont nécessaires pour permettre au Gouvernement de décider s'il doit être développé – en construisant plus de dortoirs pour les filles (ce qui pourrait être encouragé dans le cadre de la composante Coordination PN du BAJ) et en mettant en place un programme national de bourses financées par le MEN avec la participation des associations communautaires locales.

### *Soins de santé*

- **Les dépenses publiques aux soins de santé** sont peu importantes en comparaison des normes internationales et les allocations favorisent les hôpitaux et centres urbains. Les médecins sont en surnombre en milieu urbain, et en milieu rural et périurbain il y a pénurie d'infirmières, de sages-femmes, et d'infirmiers itinérants. Les hausses futures des dépenses devraient être destinées aux programmes de vulgarisation sanitaire d'un bon rapport coût-efficacité en milieu rural. Il sera également essentiel que le Gouvernement adopte de solides mécanismes de financement de la santé et de réallocation et procède aux réformes hospitalières afin d'accroître les ressources nécessaires pour renforcer et poursuivre les initiatives dans le secteur de la santé.
- **Vulgarisation sanitaire.** La prestation de services sanitaires ruraux aux communautés pauvres isolées mérite d'être envisagée, peut-être en commençant à petite échelle en coopération avec le projet BAJ Santé, avec d'autres bailleurs de fonds, des ONG, et avec l'appui de l'ADS. Les initiatives de vulgarisation pourraient réduire la nécessité de construire d'autres centres.
- Les **partenariats intersectoriels** entre les ministères, les ONG, et les autres bailleurs de fonds de la campagne sur les micronutriments est un bon exemple de la manière selon laquelle le Ministère de la Santé peut conclure des partenariats coopératifs avec les ONG et d'autres ministères au bénéfice du public.

### *Transferts/Programmes de travaux publics/Infrastructure rurale*

2.52 Les **transferts en provenance de membres de la famille** travaillant à l'étranger ou dans des centres urbains demeureront une source vitale de soutien pour les familles rurales marocaines. Au cours des dernières années, bon nombre d'ONG villageoises se sont organisées afin d'utiliser les transferts pour développer une série d'investissements interconnectés touchant l'ensemble de la communauté. Les autorités et les agences de bailleurs de fonds doivent développer ces approches et travailler en collaboration avec les ministères, les ONG locales et autres bailleurs de fonds. Le projet BAJ (toujours en cours de réalisation jusqu'en 2002), le projet de développement intersectoriel en préparation, et les nouvelles initiatives pilotes de l'ADS pourraient s'avérer de bons véhicules pour tester le terrain pour des approches communautaires intersectorielles.

2.53 La **Promotion Nationale** semble être l'un des mécanismes les plus efficaces de protection sociale du pays. Le programme devrait être diversifié afin de couvrir une gamme plus large d'activités (dortoirs en milieu rural pour les filles de l'enseignement fondamental supérieur, systèmes de petite irrigation, distribution d'eau, et assainissement, etc.) et étendu afin d'inclure davantage d'activités en milieu périurbain pour la réhabilitation des bidonvilles, opérations de nettoyage de l'environnement, et organisation de la gestion des déchets. En milieu rural et urbain la PN doit : (i) adopter des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre ; (ii) déployer davantage d'efforts pour impliquer les populations locales au développement des projets et à leur gestion ultérieure ; et (iii) faire participer le secteur privé en exigeant des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre.

2.54 Les programmes de **Secours d'urgence en cas de sécheresse** et d'infrastructure rurale de **chantiers publics** sont des sources importantes de revenus qui aident les populations rurales à traverser les chocs climatiques. Les dépenses qui y sont consacrées ont fortement augmenté ces dernières années (par rapport aux modestes niveaux antérieurs). Mais le nombre de ceux qui ont besoin de ce type d'assistance est nettement plus important que ce que les programmes peuvent gérer rentablement, ce même en tenant compte des augmentations. Pour cette raison, les autorités doivent viser à réduire le nombre de gens en situation précaire grâce à des politiques agricoles plus strictes et à un meilleur accès aux services (voir sections ci-dessus).

### III. DEVELOPPEMENT URBAIN ET PROTECTION SOCIALE

#### A. APERÇU GENERAL

3.1 A l'heure actuelle la population urbaine s'inscrit à raison de 54 pour cent de la population totale (15,1 millions). La migration nette du milieu rural en faveur du milieu urbain est passée de 67.000/an dans les années 60 à environ 200.000/an dans les années 90. Au cours des 20 prochaines années, il est prévu que la croissance de la population rurale demeurera stagnante tandis que celle de la population urbaine augmentera au rythme de 4 pour cent par an, ce qui signifie qu'en 2010, près de 60 pour cent de la population vivront en milieu urbain, ce principalement dans les zones littorales du fait de l'intégration économique à l'Europe. Les centres urbains n'ont pas été en mesure de faire face à l'influx de population au niveau de l'approvisionnement en logements abordables (on estime que 25 pour cent des résidents urbains vivent dans des bidonvilles ou dans des logements illégaux), des services de base (assainissement et écoles), ou de l'emploi. En 1998, près de 2 millions d'individus (12,0 pour cent de la population urbaine) vivaient en dessous du seuil de pauvreté (contre 7,6 pour cent ou 1 million en 1990), et 3,0 millions (21 pour cent de la population urbaine) se situaient tout juste à 50 pour cent au dessus de ce seuil (Tableau 3.1).

**Tableau 3.1 : Profil urbain, risques, et mesures**

POPULATION URBAINE			RISQUES	PROGRAMME/MESURES
Total	%	millions		
<b>Agés</b>				
1<15	29	4,4	1. Chômage, ralentissement de l'activité économique, pertes d'emplois	1. Subventions alimentaires, contrôles des prix des denrées essentielles (pain, sucre, huile végétale)
15-39	48	7,3	2. Sous-emploi, bas salaires	2. Programmes de formation et emploi, programmes de crédit, micro-crédit
40-60	15	2,3	3. Exclusion de la formation et de l'éducation	3. Politiques salariales, recrutement secteur public
> 60	7	1,1	4. Maladies, accidents, décès du chef de ménage, vieillesse	4. Transferts privés de l'étranger
	100 %	15,1 millions	5. Absence ou perte de logement, hygiène précaire	5. Ministères de la Santé, Education, Logement, Développement social
-----			6. Rupture de la solidarité familiale et des transferts inter-familiaux	6. Législation du travail
12 % (1,8 million) < seuil de pauvreté			7. Exclusion sociale	7. Sécurité sociale (CNSS) et Assurance maladie
21 % (3,2 millions) 50 % au dessus du seuil			8. Exclusion des services bancaires	8. Assistance sociale de l'Entraide Nationale
-----			9. Anticipations croissantes pour davantage de services publics de meilleure qualité	9. Programme d'alphabétisation adulte
10,4 % des pauvres urbains sans emploi				
Pauvres avec emploi dans : les services (60 %), la construction (21 %), l'industrie (13 %).				

*Source : « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté », rapport #21506-MOR, mars 2001 et estimations de la Banque mondiale.*

#### B. PRINCIPAUX RISQUES

3.2 La population urbaine est caractérisée par un grand nombre de jeunes adultes à la recherche d'un emploi. Près de 50 pour cent de la population urbaine ont entre 15 et 39 ans et on compte environ 200.000 nouveaux entrants sur le marché du travail chaque année, 200.000 autres individus ou plus sont sous-employés. L'absence d'une croissance induite par le secteur privé et le faible niveau des investissements privés au cours de la dernière décennie ont amplifié les problèmes du chômage croissant et de la formation en milieu urbain. Le rythme croissant de l'urbanisation et la prédominance urbaine de la population active trouvent leurs racines dans le sous-emploi chronique du milieu rural. Le haut niveau

du chômage urbain joint aux sévères conditions de sécheresse font qu'il est impossible pour les travailleurs ruraux peu instruits et non qualifiés de trouver des créneaux professionnels rémunérateurs.<sup>13</sup> En conséquence, le Maroc semble être le témoin d'un va-et-vient plus fréquent (migration circulaire) entre les centres ruraux, péri-urbains, et urbains. La stratégie de PS pour la population urbaine doit tenir compte de ces mouvements démographiques fluides, et notamment : l'important influx de migrants ruraux jeunes et sans éducation ; les pressions de la demande sur tous les services sociaux ; l'effondrement des mécanismes traditionnels de soutien familial ; les anticipations des groupes aisés qui exigent davantage de services et de meilleure qualité ; et les frustrations des jeunes éduqués dont la formation est obsolète ou inadaptée au marché limité du travail.

### *Chômage, sous-emploi, emploi à bas salaire*

3.3 Avec l'arrivée d'un plus grand nombre de femmes et des flux migratoires importants du milieu rural vers le milieu urbain, la taille de la population active urbaine a augmenté au rythme de 4,8 pour cent en 1999, alors que la création d'emplois n'a atteint que 3 pour cent par an.<sup>14</sup> Ce

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Taux du chômage urbain</b>	19,0 %	22,0 %	21,5%	19,5%
% avec diplôme supérieur	23,3%	21,3%	23,8%	24,7%
% sans diplôme	32,0%	35,2%	30,2%	29,4%
% âgé 15<34	87,1%	83,7%	83,7%	84,2%
% âgé 35<44	9,8%	12,0%	12,3%	12,1%

*Source : Bulletin mensuel de la Direction de la statistique.*

type de marché rigide du travail constitue un risque majeur pour les pauvres/vulnérables du milieu urbain. Ceux qui ont un emploi ont peur de le perdre. Les groupes les plus démunis à la recherche d'un emploi—sans famille pour les protéger—sont obligés d'accepter des salaires extrêmement bas. Le chômage urbain au cours des dernières années de 1990 a connu une forte augmentation : en 2000, le chômage urbain se situait à 21,5% contre 15% en 1991 (Tableau 3.2). Toutefois, en 2001, il a baissé à 19,5%.

3.4 Le groupe le plus touché est celui des primo-demandeurs d'emploi, mais au cours des dernières années, la composition des chômeurs s'est également modifiée. Depuis la fin des années 1990, le chômage parmi les chefs de famille (groupe des principaux soutiens de famille de 35 à 44 ans) a enregistré une hausse. Bon nombre d'individus avec une formation limitée ou sans formation occupent des emplois dans le secteur des services à des niveaux de salaires très bas (proches du seuil de pauvreté) en tant que domestiques ou gardes logés et nourris (1.000 DH/mois ou 100 \$EU/mois) pendant six ou sept jours par semaine comparé au SMIG qui s'élève à environ 1.800 DH/mois pour un niveau BACC + 2.

3.5 **Création d'emploi ou destruction d'emploi ?** Le haut niveau du chômage urbain et du sous-emploi rural imposent des contraintes majeures sur les systèmes sociaux et sur la solidarité familiale traditionnelle étant donné que le nombre de sans emploi ou de travailleurs à très bas salaire est un poids pour les autres membres de la famille qui travaillent mais qui ont peur de perdre leur emploi. Les taux croissants de destruction d'emploi, les modestes taux de création d'emplois du secteur formel joints à une croissance de 4,8 pour cent par an de l'offre de la main-d'œuvre urbaine rendent les travailleurs davantage incertains de leur avenir. Au cours des dernières années, le nombre de licenciements et de fermetures d'entreprise a augmenté, ces dernières ayant des difficultés à faire face à la concurrence.<sup>15</sup> La « Mise à jour de l'évaluation du secteur privé » de la Banque mondiale de décembre 1999 a réalisé une

<sup>13</sup> En juillet 2000, le salaire minimum industriel garanti (SMIG) est passé de 64 DH à 70 DH/jour (non qualifiés) (8,78 DH/heure) comparé au salaire minimum agricole garanti (SMAG) de l'ordre de 41,35 DH/jour (non qualifiés) ; 48,75 DH/jour (qualifiés) ; à 53,75 DH/jour (spécialisation).

<sup>14</sup> Pour de plus amples informations sur la pauvreté urbaine et le profil d'emploi, se référer à : « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté » ; Banque mondiale, rapport # 21506-MOR ; mars 2001.

<sup>15</sup> Il serait utile d'illustrer (i) quels sont les secteurs de l'économie qui ont créé des emplois plus rapidement que la moyenne entre 1990 et 2000 ; (ii) leur part dans l'emploi total ; et (iii) une comparaison des salaires publics/privés.

enquête auprès de plus de 350 petites, moyennes et grandes entreprises et leur a demandé de classer les contraintes à leurs activités commerciales. Le problème cité en premier lieu avait trait au comportement de l'administration (administration fiscale, procédures judiciaires, retards de paiement par les agences publiques pour biens et services rendus), suivi par le problème des ressources humaines (manque de travailleurs qualifiés/expérimentés, rotation fréquente des travailleurs non qualifiés, et compétences de gestion inadéquates).

3.6 Le Maroc, comme d'autres pays, a connu une forte augmentation des emplois **temporaires et à temps partiel**, ce lorsque l'emploi dans le secteur formel est devenu moins assuré.<sup>16</sup> La vaste majorité des créations d'emploi se fait dans le secteur informel (les estimations vont jusqu'à 70 pour cent). Les réglementations fiscales et autres n'offrent aucune incitation aux petites entreprises pour pénétrer le secteur formel. La main-d'œuvre du secteur formel est relativement fortement taxée (en moyenne entre 14–19 pour cent). Compte tenu de l'offre excédentaire de main-d'œuvre, bon nombre de pays tentent de trouver des moyens de réduire les coûts de la main-d'œuvre en mobilisant des recettes fiscales à partir d'autres ressources non renouvelables (énergie, eau) ou en diminuant les pensions et autres indemnités de retraite.

### *Accès médiocre ou éducation et formation inadéquates*

3.7 Au cours des années 80, lorsque les exportateurs marocains étaient confrontés à une moindre concurrence internationale, une population active à bas salaire et faible niveau de qualification n'était pas considéré comme un handicap. Dans les années 90, avec la montée de la concurrence des populations actives mieux éduquées de l'Europe de l'Est et de celles à salaire encore plus bas de l'Asie du Sud, les gestionnaires marocains ont pris conscience des importantes lacunes au niveau des qualifications et de l'adaptabilité de leur main-d'œuvre. Ces lacunes ont eu un impact adverse sur la productivité des entreprises existantes, la capacité à établir de nouvelles entreprises et à créer de nouveaux emplois, et ont contribué à maintenir la population active marocaine dans une situation de chômage élevé dans le secteur formel, de salaires bas ou stagnants, et de croissance économique plus faible.

3.8 Près de la moitié de la population active urbaine est analphabète. La population active du Maroc a, en moyenne, 2,6 années de scolarisation en comparaison du Chili (8 ans), du Mexique (7) et de la Tunisie (5). Les niveaux supérieurs de l'enseignement fondamental pour le secteur industriel et celui des services devraient se traduire par un niveau plus élevé de productivité. Les écoles publiques urbaines sont surpeuplées et les enfants des centres périurbains ont des difficultés pour s'inscrire dans les écoles publiques, du fait que leur zone d'habitat spontané tombe en dehors des juridictions les plus proches des écoles ou parce qu'ils ne disposent pas des documents légaux requis. La formation en cours d'emploi, notamment dans les petites et moyennes entreprises, est toujours peu répandue (10 pour cent seulement des salariés inscrits à la CNSS en ont bénéficié).

3.9 **Apprentissage.** Pour les enfants qui ne sont pas en mesure de terminer l'école, la principale source de formation est l'apprentissage chez les artisans locaux. Malheureusement, bon nombre d'enfants n'apprennent pas un métier mais servent de main-d'œuvre à bon marché (pratiquement sans paie) dans des activités dangereuses ou insalubres. L'objectif est d'offrir aux enfants marocains un enseignement fondamental de neuf années, idéalement jusqu'à l'âge de 15 ans, avec quelques années de travail comme apprenti. Une des principales critiques des parents est que le fait d'envoyer les enfants à l'école laisse moins de temps libre pour apprendre un métier qui assurera leur subsistance. Les connaissances acquises en classe n'étant pas d'une qualité suffisante pour les aider à trouver un emploi, ils risquent de consacrer plusieurs années à l'école sans pour autant améliorer leurs perspectives d'emploi et donc de constituer un fardeau pour leur famille.

---

<sup>16</sup> Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99, Organisation internationale du travail (OIT), Genève, 1998.

### ***Travail des enfants***

3.10 En 1999, sur la base des résultats de l'enquête nationale sur l'emploi, les statistiques officielles font ressortir que 515.000 enfants de plus de 7 ans et de moins de 15 ans, indépendamment du caractère légal ou non de leur travail, sont employés par différents secteurs de l'économie nationale, dont 87 pour cent dans le milieu rural. Il n'y a pas vraiment moyen de savoir combien d'enfants travaillent dans le secteur informel sur les 2 à 3 millions d'enfants en âge de scolarisation qui ne participent pas à l'école, mais de récentes études ont indiqué que des taux de scolarisation supérieurs réduisent l'incidence de la main-d'œuvre enfantine.<sup>17</sup> L'UNICEF a également fait mention du programme d'éducation informelle lancé en 1997 comme étant une autre mesure importante qui a contribué à réduire ou du moins minimiser les pires conséquences que comporte le refus de donner aux enfants qui travaillent une éducation de base. Le projet de code du travail (actuellement en discussion) relèvera l'âge minimum de l'apprentissage de 12 à 15 ans.

3.11 En 1997, l'OIT a réalisé une enquête consacrée à la main-d'œuvre enfantine auprès d'un échantillon de 3.500 entreprises de tous les secteurs de l'économie. L'étude a conclu que la situation n'est pas comparable aux conditions extrêmement précaires des enfants de pays d'Asie et d'Afrique.

- En milieu rural, le travail des enfants est pratiquement la norme, notamment pour les filles. La seule solution consiste à étendre la scolarisation avec des programmes spéciaux et des bourses d'études axés sur les filles.
- En milieu urbain, le travail des enfants est plus visible et commence vers les 10 ans. Il est rare de trouver des enfants âgés de sept ou huit ans qui travaillent en milieu urbain étant donné que la majorité des enfants vont à l'école, du moins au cours des premières années.
- Les secteurs les plus néfastes pour la santé des enfants sont ceux de la gestion des déchets solides et les activités artisanales (telles que le travail des métaux, la très petite céramique, les fours à poterie où les jeunes garçons plongés jusqu'à la taille dans des barils de bain colorant).
- Le rapport sur la mise à jour de la pauvreté (2000), basé sur l'enquête LSMS de 1998/99, a indiqué que le travail des enfants a diminué avec la scolarisation accrue. En 1998, 16 pour cent des enfants travaillaient et 18 pour cent environ étaient déclarés oisifs contre 18 pour cent et 25 pour cent respectivement en 1991. Néanmoins il est nécessaire de développer une meilleure compréhension du travail des enfants.

### ***Santé et vieillesse***

3.12 Dans l'ensemble les indicateurs de santé sont plus satisfaisants en milieu urbain qu'en milieu rural, l'accès aux soins de base subventionnés étant plus facilement disponible (50 pour cent des résidents urbains peuvent se rendre à pieds aux installations de santé) et certains traitements (tests sanguins, examens, rayons X, certaines interventions chirurgicales, etc.) sont fortement subventionnés dans les hôpitaux publics. Il n'y a pas de système obligatoire d'assurance maladie et l'assurance maladie facultative formelle ne couvre que 16,4 pour cent seulement de la population, dont les trois quarts des fonctionnaires (11% sont couverts par les mutualités du secteur public, 1% par les mutualités du secteur privé, 3% sont couverts par les assureurs privés non mutualistes ; et moins de 84% de la population n'ont pas de couverture. Les fonctionnaires sont couverts par des associations mutualistes administrées par la CNOPS (Caisse Nationale des organismes de prévoyance sociale). Environ 80% des agents de la fonction publique sont spontanément inscrits à la CNOPS. Dans l'ensemble, 30% des résidents urbains sont affiliés à la CNOPS, tandis que le nombre des affiliés ruraux est d'environ 2%. L'enveloppe des

---

<sup>17</sup> Se référer à : « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté » ; Banque mondiale, rapport # 21506-MOR ; mars 2001.

bénéfices des mutualités publiques comprend deux régimes (i) le régime de base défini par la CNOPS et (ii) une couverture sociale supplémentaire déterminée par chaque mutualité.

3.13 Dans l'ensemble le système de la sécurité sociale protège les individus du secteur formel de l'économie. Avec 2,3 millions de contribuables, il représente environ 23 pour cent de l'ensemble de la population active constituée de 10,1 millions d'individus, de sorte que bon nombre de travailleurs urbains (et la plupart des travailleurs ruraux) sont exclus de tout système formel de protection. L'invalidité, due à des accidents, et la vieillesse sont d'autres facteurs qui affectent la population urbaine. Dans l'ensemble ces groupes sont pris en charge par les membres de la famille. Le recul progressif de la solidarité familiale a toutefois pour conséquence que ces groupes courent le risque de se retrouver en situation de pauvreté. Pour améliorer la pérennité financière de la santé, ainsi qu'assurer l'accès aux services sociaux de base, le Gouvernement a envisagé depuis quelques années d'introduire à la fois un plan d'assurance maladie obligatoire pour le secteur formel et d'élargir l'accès aux services de santé dans le cadre de la mise en place d'un fonds national santé pour les indigents (RAMED – Régime d'aide médicale aux personnes économiquement faibles). Dans ce sens, une étude sur l'assurance maladie obligatoire et sur le RAMED a été complétée et un projet de loi a été élaboré. Le projet de loi, a été approuvé par le parlement en septembre 2002. Il reste à préparer les textes d'application.

### *Logement et infrastructure urbaine*

3.14 Il est estimé que quelque 25 pour cent de la population urbaine vivent dans des bidonvilles ou des zones d'occupation informelles (ces dernières étant constituées d'aménagements illégaux que les résidents se sont «appropriés», construits avec des matériaux de construction plus solides de type maçonnerie). Dans les deux cas, les normes de service pour l'alimentation en eau, l'assainissement et l'infrastructure sociale sont nettement inférieures à la moyenne nationale de la population urbaine. La proportion de gens vivant dans des bidonvilles est passée de 6 pour cent des ménages urbains au début des années 90 à 10 pour cent de nos jours. Cette croissance est non seulement une conséquence de la pauvreté mais également de la réponse inadéquate de l'offre sur les marchés formels des terrains et logements contraints par des réglementations rigides et coûteuses en matière d'aménagement, des systèmes inadéquats de financement des infrastructures dans un pays en rapide urbanisation, et l'impact de ces contraintes sur le coût des terrains et logements des systèmes formels. Ces contraintes expliquent également l'expansion des zones de peuplement informelles en violation des normes existantes d'aménagement et utilisation des sols et considérées illégales. L'accès aux services de base dans les bidonvilles est très limité, alors que l'accès aux services dans les zones d'occupation informelles est de 26 pour cent pour l'eau et de 43 pour cent pour l'assainissement.

### *Exclusion sociale*

3.15 L'érosion de la solidarité familiale se fait principalement ressentir pour les individus qui se retrouvent en situation difficile. Il y a très peu de statistiques fiables sur la taille de ces groupes mais ils sont estimés modestes. Récemment, des ONG se sont implantées en milieu urbain pour assurer des services aux populations sans famille vers qui se tourner et pour lesquelles l'Etat n'a pas de programmes.

- Les **mères célibataires** sont souvent condamnées par leur famille, leurs traditions et la société. Dans certains cas il s'agit de jeunes villageoises victimes d'inceste, dans d'autres de jeunes domestiques travaillant en ville. Les ménages où elles vivent les renvoient afin de protéger leur famille de la honte. Une ONG à Casablanca s'occupe des mères et de leurs enfants et leur assure une formation afin qu'elles puissent gagner un revenu.
- Les **enfants des rues** sont principalement des garçons, mais il y a aussi quelques filles, sans contact avec une quelconque autre structure sociale (ni famille ni école). En comparaison à d'autres pays, leurs nombres demeurent modestes. L'UNICEF estime que le nombre des enfants qui vivent et

dorment dans les rues est d'environ 4-5000 à Casablanca, 200-300 à Fez, et 300 à Tanger. En journée ce nombre est nettement plus important. Concernant les enfants des rues, une enquête statistique réalisée en 1998 a recensé 1.139 enfants des rues âgés de moins de 15 ans dans la préfecture de Fès Dar Dbibegh et 360 dans la préfecture de Tanger-Asila. Toutefois des informations plus détaillées sont nécessaires pour évaluer l'envergure de ce problème au Maroc. La plus importante ONG qui s'occupe de ce problème est Bayti. Elle offre une instruction adaptée et des conseils, et propose des mesures de prévention dans le cadre d'un programme qui forme les assistants sociaux des communautés locales à la lutte contre l'échec scolaire, la délinquance, et l'exploitation des enfants. Bayti est actuellement en train d'établir des bureaux dans cinq autres villes.

- En moyenne un **enfant** est **abandonné** chaque mois dans un centre de maternité de taille moyenne de Rabat, le nombre des enfants abandonnés sur l'ensemble du territoire n'est toutefois pas connu. Le Maroc n'a pas de réglementations juridiques régissant l'adoption de sorte qu'une famille qui souhaite « adopter » n'a le droit que de s'occuper de l'enfant et non de lui donner un nom de famille ou des droits quelconques à l'héritage.
- Les **handicapés**, à l'exception d'un ou deux petits centres de l'Entraide nationale, sont pris en charge par les familles ou par des ONG caritatives. Les initiatives nationales pour la prévention des handicaps sont particulièrement peu importantes : aucune campagne de sensibilisation visant à décourager (ou lois visant à interdire) le mariage entre cousins germains (pratique courante en milieu rural et périurbain). Les soins prénatals et une présence adéquate de professionnels de la santé à la naissance, ainsi que des conseils minimum en matière de nutrition de base au cours des premiers mois/années sont essentiels au développement mental et physique et aideraient à réduire le nombre d'enfants handicapés.
- **Assistance juridique aux femmes pauvres.** Aucun dispensaire, hôpital ou poste de police n'est équipé pour traiter du problème des femmes battues. De ce fait les ONG ont commencé à ouvrir des centres qui offrent des conseils psychologiques et légaux ainsi que certains services médicaux. Elles aident également d'autres femmes

<b>PUBLIQUES</b>	<b>(M DH)</b>	<b>(% PIB)</b>
<b>Formation, emploi, pol. marché travail</b>	<b>1852</b>	<b>0,61</b>
CIOPEs	(50)	
Subventions salariales	(320)	
Recyclage	(20)	
Programmes de CREDITS		
Jeunes promoteurs	(248)	
Auto-Emploi	(44)	
CAPITAL DE DEPART	(160)	
Formation initiale	(1231)	
dont OFPPT	(920)	
Formation en cours d'emploi	(60)	
<b>Education</b>	<b>14709</b>	<b>4,24</b>
Base (1-9è) (55 % dépenses totales)	7127	
Secondaire	4231	
Supérieure	3351	
<b>Alphabétisation adulte</b>	<b>25</b>	<b>0,00</b>
<b>Santé (70 % dépenses totales)</b>	<b>2638</b>	<b>0,76</b>
<b>Assistance sociale</b>	<b>5829</b>	<b>1,68</b>
Entraide Nationale	167	
Subventions consommation alimentaire	5300	
Logement social	362	
<b>Sécurité sociale</b>	<b>8574</b>	<b>2,50</b>
CNSS	5175	
Assurance maladie	3865	
<b>TOTAL DEPENSES PUBLIQUES</b>	<b>33627</b>	<b>9,79</b>
<b>Transferts privés de l'étranger</b>	<b>15190</b>	<b>4,37</b>

*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

pauvres, répudiées par leur mari, qui se trouvent en situation de pauvreté, sans endroit où aller, sans papier, et sans éducation. La législation actuelle régissant le divorce protège les maris, laissant les femmes pratiquement sans aucun droit. Toutefois, depuis 2000, le Gouvernement marocain a mené

une campagne nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le Plan quinquennal 2000-2004 prévoit la construction de cinq centres d'accueil des femmes victimes de violence. Par ailleurs, le Ministère chargé de la Condition féminine, de la Protection de la famille et de l'enfant, et de l'Insertion des personnes handicapées est en train de préparer une stratégie nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

- Le **SIDA et les maladies sexuellement transmissibles** sont essentiellement un phénomène urbain au Maroc. Leurs nombres sont peu importants mais à la hausse. Sept cent vingt-deux cas ont été déclarés en 1999, mais le nombre de personnes atteintes de maladies sexuellement transmissibles (MST) se situait à 212.240 contre 40.000 dix ans plutôt. Le MSP estime que le nombre de nouveaux cas de MST par an se situe en moyenne à 600.000. En 1999, le MSP a commencé à coordonner et solliciter les contributions des bailleurs de fonds pour la formation du personnel de santé et pour des campagnes de communication. Le MSP est également en train de formuler un plan d'action national axé sur le SIDA avec l'aide de la communauté des bailleurs de fonds. Les campagnes de sensibilisation publique sont toujours principalement organisées par des ONG avec l'aide de bailleurs de fonds. Ce programme nécessitera une forte intégration et coordination multisectorielles.

### *Exclusion des services bancaires*

3.16 Le Maroc, comme d'autres pays, a mis l'emphase sur le micro-crédit, ce presque exclusivement en milieu urbain, mais rares sont les initiatives qui ont visé à encourager la micro-épargne. Bien que l'accès à l'épargne n'entraîne pas nécessairement une augmentation du revenu du ménage, il peut contribuer à minimiser la vulnérabilité d'une famille aux chocs et permettre aux pauvres de développer et gérer des actifs de départ (Chapitre IV).

## **C. DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE, PROGRAMMES ET POLITIQUES**

3.17 Les dépenses publiques urbaines totales à la protection sociale se sont situées aux environs de 9-10 pour cent du PIB, soit deux fois et demie à trois fois celles consacrées au milieu rural. Par ailleurs, quelque 75 pour cent des dépenses publiques urbaines bénéficient aux groupes aisés.<sup>18</sup> En milieu urbain, l'éducation constitue la dépense publique la plus importante à 4,2 pour cent du PIB, soit 2-3 fois supérieures à celles consacrées aux enfants des centres ruraux, tant bien même qu'il y a plus d'enfants dans les centres ruraux. La principale raison en est que davantage d'enfants urbains (de familles aisées) poursuivent leurs études après la 6<sup>ème</sup> année.

3.18 La dépense publique la plus importante au milieu urbain, qui ne figure pas au Tableau 3.3, est peut-être celle liée au recrutement des agents de la fonction publique. Dans le but d'absorber l'offre excédentaire de main-d'œuvre, l'Etat, et ceci même actuellement, continue de poursuivre une politique relativement généreuse de recrutement qui a situé la masse salariale de la fonction publique à 12 pour cent du PIB (contre 7-9 pour cent dans d'autres pays à revenu intermédiaire), et plus de la moitié des emplois du secteur formel sont publics.

### *Enseignement fondamental, enseignement supérieur et formation professionnelle*

3.19 **Enseignement fondamental.** Il est difficile de savoir combien parmi les 2-3 millions d'enfants qui ne participent pas à l'école sont originaires de centres urbains. Bon nombre d'entre eux viennent des zones périurbaines où vivent les familles qui délaissent les zones rurales. Ces enfants doivent faire face à

<sup>18</sup> La part des dépenses urbaines, par catégorie, estimée bénéficier principalement aux groupes aisés est la suivante : Emploi & formation (90 pour cent) ; Education (65-70 pour cent) ; Santé (70 pour cent) ; Logement social (80 pour cent) ; Subventions à la consommation alimentaire (70 pour cent) ; Sécurité sociale (85 pour cent).

tout une série de difficultés pour participer à l'enseignement : absence de documentation adéquate (enfants illégitimes ou sans nom de famille) ; ceux qui vivent en dehors d'une juridiction scolaire spécifique, et ceux qui ne sont financièrement pas en mesure d'acheter le matériel scolaire. En règle générale, la qualité des écoles primaires urbaines est de très faible niveau. Elles ont tendance à être dilapidées et surpeuplées, avec jusqu'à 50 élèves par salle de classe. Dans un des centres urbains visités (Marrakech) le Délégué à l'éducation a cité comme principal problème le faible niveau de participation scolaire des enfants au cours de l'après-midi (les classes du matin se terminent à 11 h 30 et la majorité des enfants des quartiers pauvres ne retournent pas à l'école pour la session de l'après-midi). Sur les 36.000 écoles non officielles établies depuis 1997, 60 pour cent environ sont situées en zones périurbaines. Ces écoles essaient de donner une certaine instruction (alphabétisation arabe, français et mathématiques de base) aux enfants qui n'ont pas accès au système public formel. Le MEN a conclu un partenariat avec des entreprises privées dans le cadre d'un programme lancé en 1999 par la Wafabank, « Adopter une école » comme moyen d'améliorer les conditions des écoles primaires urbaines (Chapitre IV). Plusieurs milliers d'entreprises privées se sont jointes au programme.

**3.20 Enseignement supérieur.** Deux cent mille étudiants environ sont actuellement inscrits dans l'enseignement supérieur. Pour les nombreuses facultés universitaires d'accès libre, les taux d'abandon sont en moyenne de 50 pour cent au cours de la première année (90 pour cent pour certaines facultés). Parmi ceux qui obtiennent leur diplôme, un fort pourcentage (estimé à 40 pour cent) demeure au chômage dans leur sphère d'expertise pendant les quatre à cinq années qui suivent la fin de leurs études. Soixante-dix pour cent des diplômés universitaires en littérature, langues, sociologie et études religieuses, géologie, biologie et chimie sont sans emploi ou travaillent dans d'autres domaines. Le système a beaucoup de difficultés pour détourner les anticipations des diplômés d'un emploi dans la fonction publique (l'Etat étant perçu comme le seul employeur sûr) en faveur d'un emploi dans le secteur privé. L'absence d'adaptation entre diplômés et opportunités d'emploi est coûteuse pour l'Etat et est telle que bon nombre de diplômés doivent être recyclés afin de répondre aux aptitudes recherchées sur le marché du travail. La faible performance de création d'emplois du secteur privé au cours de la dernière décennie ne fait qu'accentuer ce déséquilibre.

**3.21 L'expérience internationale** montre que le meilleur investissement pédagogique est un enseignement généralisé équilibré favorisant la flexibilité et l'innovation (plutôt qu'une trop grande spécialisation). L'objectif est d'apprendre aux élèves à analyser les problèmes, poser des questions, et étudier diverses options pour résoudre les problèmes. Les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre qui puisse être « formée » et qui puisse s'adapter aux demandes et exigences en évolution. Dans un monde où les connaissances supplantent de plus en plus le capital physique comme source de richesse présente et future, les pays doivent assurer à leur jeunesse un enseignement de qualité supérieure. Certaines réformes identifiées par la Commission royale sur l'enseignement supérieur au Maroc couvraient notamment : une réduction progressive de la taille des facultés avec accès libre (facultés sans exigences spéciales en matière de concours) ; une plus grande indépendance vis-à-vis de l'Etat ; une gestion plus stricte et un lien plus étroit des connaissances aux besoins des entreprises ; et l'introduction graduelle de redevances.

**3.22 Formation professionnelle.** La formation professionnelle constitue la source principale de formation et de recyclage de travailleurs qualifiés au Maroc. Le secteur public est le principal prestataire, comptant pour 60 % de l'ensemble de la formation, mais la prestation privée s'est régulièrement développée (environ 8 pour cent l'an) au cours de la dernière décennie. Un des principaux handicaps de la formation initiale et en cours d'emploi est la prédominance du secteur public et la manque de compétition non seulement dans les secteurs industriels (où les prestataires privés n'ont pas investi) mais également dans les services (i.e., informatiques). Depuis début 1990, la formation professionnelle a connu un important développement qui s'est traduit par : (i) la restructuration de l'appareil de formation en 4 niveaux (niveau spécialisation, niveau Qualification, niveau Technicien, et niveau Technicien Spécialisé); (ii) l'augmentation des effectifs des stagiaires de 50.000 à 179.000 et de diplômés (75.000

en 2000 ); (iii) la diversification des filières de formation afin de mieux répondre aux besoins des entreprises et la mise en place de nouveaux modes de formation impliquant l'entreprise dans la définition des besoins et dans la gestion de la formation ; (iv) un développement soutenu du secteur privé (ses effectifs ont quintuplé pour atteindre plus de 55.000 stagiaires ); et (v) la mise en place en 1996/97, dans le cadre du troisième projet BIRD, des Groupements Interprofessionnels d'Aide au Conseil (GIAC) pour faire émerger les besoins en compétences des entreprises et la rénovation du système de financement et de gestion de la formation continue (le nombre de bénéficiaires des actions de formation continue est passé de 82.400 à 222.000 en 2001).

3.23 Toutefois le système de formation professionnelle souffre d'une double inadéquation :

- inadéquation de l'offre à la demande, d'où une pénurie de postes : A noter en particulier les éléments suivants : (i) la formation continue ne touche que 15% des salariés déclarés à la Sécurité Sociale (CNSS) ; (ii) les programmes de formation ont lieu principalement dans des centres de formation et sont ciblés sur des emplois dans le secteur formel et les zones urbaines : en dehors de la formation non formelle, le dispositif accueille moins de 3 % des effectifs pour le milieu rural alors que ce dernier représente près de la moitié de la population du pays ; (iii) certains secteurs ne sont pas encore ou sont insuffisamment couverts par la formation ; (iii) l'orientation des élèves du système éducatif vers le niveau qualification instauré depuis 1990 permet de couvrir à peine 20 % des places disponibles malgré une demande potentielle trois fois plus importante que la capacité offerte ; et (iv) malgré les efforts consentis, le système de la formation professionnelle ne permet de qualifier qu'à peine 30 % des demandeurs d'emploi qui arrivent chaque année sur le marché du travail en milieu urbain et périurbain .
- inadéquation de la qualité et des contenus de la formation aux besoins économiques : A noter : (i) le système de la formation professionnelle demeure piloté plus par l'offre de la formation que par la demande des entreprises : vu le caractère limité des besoins des entreprises en travailleurs qualifiés, ainsi que la faible demande de formation spécialisée, les formateurs ont adapté leurs services à la demande de formation initiale émanant des vastes cohortes de jeunes ayant quitté l'école; (ii) les formateurs et les managers des établissements de formation professionnels (EFP) ne sont pas suffisamment préparés à l'exercice de leur fonction et, n'ont souvent pas de vécu professionnel en entreprise ; (iii) la modularisation des programmes, leur validation par les commissions sectorielles composée de professionnels et l'évaluation finale de la formation par des jurys professionnels sont à peine amorcées ; (iv) le secteur de la formation professionnelle (FP) essaie de faire face aux demandes mais il est confronté à l'incapacité des entreprises à recruter des travailleurs qualifiés et à recycler leur personnel; et (v) les instruments permettant de structurer le marché d'emploi et de formation, notamment les référentiels d'emploi, de compétences et de formation font encore défaut.

3.24 C'est dans ce contexte que le Gouvernement a lancé ses réformes de la formation depuis mi-1990 et les a renforcé dans le cadre de sa stratégie de développement à moyen terme engagée depuis 1999/2000. Visant l'implication accrue des milieux professionnels dans la gestion de la formation, une réflexion a été engagée afin d'adopter l'approche par compétences (APC) comme choix pédagogique. Les premières expériences dans la mise en œuvre de cette approche ont été réalisées en particulier concernant les secteurs du tourisme/hôtellerie et électro-mécanique. De plus, l'accent est mis sur le développement de la formation professionnelle alternée et la formation par apprentissage qui impliquent fortement l'entreprise dans le processus de formation.

3.25 **Le secteur de la formation professionnelle privée** a connu un développement considérable ces dernières années, et participe à ces efforts par la formation de près de 33 % des effectifs globaux du

système de formation professionnelle. Considéré comme partenaire principal de l'Etat dans la formation et le développement des qualifications, le rôle de ce secteur a été consolidé par l'adoption d'un cadre institutionnel propre. Sur le plan qualitatif, ce secteur bénéficie d'un programme intégré portant sur la mise à niveau de l'encadrement administratif et pédagogique, la qualification des filières de formation, initiée depuis 1998, et le lancement, à partir de l'année 2001, de l'opération d'accréditation, qui permettra aux établissements remplissant les conditions requises de délivrer des diplômes reconnus par l'Etat. Malgré son expansion, la formation professionnelle offerte par le secteur privé reste marquée par des déficits au niveau des infrastructures, des équipements, des programmes et surtout de l'encadrement technico-pédagogique.

3.26 La **formation en cours d'emploi** se trouve dans sa phase initiale. Il y a quatre ans elle était pratiquement non existante pour les petites et moyennes entreprises. A l'heure actuelle 15 % des salariés déclarés à la Sécurité Sociale (CNSS) bénéficient d'une formation en cours d'emploi. Les besoins en formation et recyclage des entreprises sont énormes et symptomatiques de la lente croissance du Maroc, du développement modeste des exportations, de la faible croissance de la productivité, et du déficit au niveau de la valorisation du capital humain. L'importance de la formation en cours d'emploi commence à être acceptée par les hommes d'affaires, les travailleurs, et les représentants officiels. Afin de développer des compétences au niveau des entreprises et de permettre l'amélioration de leur productivité et de leur compétitivité, les pouvoirs publics ont mis en place depuis 1996/1997, avec l'assistance de la Banque mondiale, deux mécanismes complémentaires pour encourager les entreprises à intégrer la formation en cours d'emploi en tant que vecteur stratégique de leurs plans de développement. Le 1er mécanisme a pour objectif de faire émerger la demande des entreprises en formation en cours d'emploi et d'identifier les besoins en compétences de ces entreprises. Le 2ème mécanisme porte sur le développement de la formation en cours d'emploi dans le cadre du système des Contrats Spéciaux de Formation (CSF) et a pour objectif d'amener l'entreprise à intégrer la formation dans son plan de développement, en lui accordant une assistance financière pour élaborer et réaliser ses plans de formation. Ces deux mécanismes ont permis un accroissement de la formation dans les entreprises et une dynamisation du marché de la formation en cours d'emploi, ainsi que l'éclosion d'une ingénierie dans le domaine des ressources humaines. Un décret a été aussi adopté par le Gouvernement en Avril 2002 en vue d'assurer la pérennité financière de ces mécanismes, à travers l'affectation d'une fraction de la Taxe de la Formation Professionnelle (TFP) au financement de la formation en cours d'emploi (l'équivalent de 15 millions de \$US en 2002 et 30 millions de \$US en 2007). L'objectif visé est de faire bénéficier, à l'horizon 2004/2005, 25% des salariés déclarés à la CNSS de formation continue.

### ***Politiques salariales***

3.27 Les **salaires** réels moyens du secteur manufacturier ont stagné au cours des années 90 et la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, mesurée par la valeur ajoutée réelle par travailleur, s'est considérablement ralentie, passant de près de 7 pour cent du milieu à la fin des années 80 à 1 pour cent seulement de 1990 à 1996. L'évolution du salaire minimum, industriel (SMIG 64 DH/jour) et agricole (SMAG 41DH/jour), reflète la volonté du Gouvernement de préserver un niveau de vie minimum aux travailleurs à bas salaire. En dépit de plusieurs hausses de sa valeur nominale, le pouvoir d'achat du SMIG est demeuré plus ou moins constant au cours de la période 1991-98. En 1990 et 1998, un ménage de cinq personnes avec un salarié touchant le SMIG pour une année complète de travail se serait tout juste situé dans la catégorie de dépenses supérieure au seuil de pauvreté. Aucun changement n'étant intervenu dans le SMIG depuis 1996, en juin 2000, le Gouvernement a décidé de le relever de 10 pour cent, soit partiellement en conformité avec les taux d'inflation des quatre dernières années qui se situaient en moyenne entre 2-3 pour cent. Une hausse du salaire minimum agricole garanti (SMAG) n'est pas encore intervenue.

3.28 Les salaires et bénéfices du secteur public continuent d'inciter les jeunes diplômés à attendre un emploi dans la fonction publique. Les salariés ayant un BACC + 2 gagnent environ 1.800 à 2.000 DH/mois dans les entreprises du secteur privé (généralement en commençant avec des contrats temporaires). En comparaison, les enseignants (et autres agents de la fonction publique) ayant un BACC + 2 reçoivent environ la même base salariale pour le même niveau d'éducation mais en plus ils bénéficient de primes, de plus de congés payés, et d'une sécurité d'emploi pratiquement intégrale.

### *Politiques actives d'emploi*

3.29 Au milieu des années 90, le Gouvernement a introduit diverses mesures de promotion de l'emploi, principalement pour aider les universitaires diplômés au chômage à trouver un emploi (un seul programme est axé sur les groupes ayant obtenu moins que le BACC). Les programmes initiaux consistaient de crédits subventionnés aux jeunes entrepreneurs et d'un programme qui combinait une certaine formation avec des exonérations fiscales pour les entreprises recrutant des stagiaires. En 1998 ces programmes ont été regroupés sous le titre d'**Action Emploi** couvrant quatre sous-programmes.

- La **formation/insertion** qui implique la formation, des exonérations fiscales, et des subventions salariales pour les entreprises recrutant des stagiaires (BACC + 2 ou plus) pour une période de 12 à 18 mois. La subvention salariale varie de 800 DH/mois pour le BACC + 2 à 1.300 DH/mois pour le BACC + 5 (80-130 \$EU). Il y a également la composante formation dont le coût varie de 2.000 à 7.000 DH (200-700 \$EU). Le coût/stagiaire moyen est de 18.000 DH/an et l'objectif est d'atteindre 25.000 stagiaires par an. Il est trop tôt pour évaluer les résultats, mais à Tanger les taux initiaux d'insertion pour le premier groupe de 550 stagiaires est de 45 pour cent (contre un taux d'insertion national d'environ 50 pour cent). Pour que le programme soit considéré un succès les taux visés sont de l'ordre de 60-65 pour cent.
- La **formation qualifiante** implique le recyclage (sans subvention salariale) des diplômés d'université au chômage depuis plus de quatre ans du fait que leur domaine d'expertise ne correspond pas aux demandes du marché (biologie, géologie, droit). Ce type de programme connaît une forte demande. Le chiffre visé est de 2.500 stagiaires par an (comparé à 1.500 en 1998) à un coût moyen de 8.000 DH/stagiaire/an. Pour que la poursuite du programme soit justifiée, il lui faudra arrêter des normes/critères de sélection relativement élevés. Le programme devrait également envisager d'offrir des cours de langues. Par ailleurs, il est également envisager d'étendre ce type de programme pour y inclure le recyclage de professionnels menacés de licenciement.
- L'**auto emploi** est un programme public de crédits garantis et subventionnés pour de jeunes promoteurs désireux de démarrer une entreprise. L'objectif national est de créer 2.000 entreprises d'ici la fin de l'année 2001. A Tanger/Tétouan la cible annuelle visée est de 150 entreprises, et 40 projets sont actuellement à l'étude par les banques. Le crédit maximum est de 250.000 DH, le Gouvernement couvrant 45 pour cent du coût du projet à un taux d'intérêt de 5 pour cent, la banque (deux banques sont accréditées pour le programme, la Banque populaire et le Crédit agricole) couvrant une autre tranche de 45 pour cent à un taux d'intérêt de 8-9 pour cent, et le jeune promoteur contribuant 10 pour cent en fonds propres.
- Le programme **Pépinière** offre aux universitaires diplômés des bureaux pour démarrer une affaire. Les communes locales offrent le terrain et l'Etat paie pour l'infrastructure (accès routier, services d'utilité publique, construction de bâtiments pour bureaux). Il est estimé que le programme est l'un des plus rentables avec environ 10.000 bénéficiaires à un coût moyen de 16.000 DH/bénéficiaire/an.

3.30 Au Maroc les dépenses à la **promotion de l'emploi** sont relativement récentes et toujours peu importantes (0,24 pour cent du PIB) en comparaison à des pays tels que la Suède, l'Allemagne, la France, et le Danemark dont les programmes d'emploi représentent de 1 à 2 pour cent du PIB. Les deux pays qui enregistrent le niveau le plus bas de dépenses au marché actif du travail, les Etats-Unis (0,19 pour cent) et le Japon (0,10 pour cent), ont les taux de chômage les plus bas. Ils comptent plutôt sur une croissance

induite par le secteur privé et sur la flexibilité du marché du travail pour favoriser l'emploi. Confrontées à un chômage important de diplômés et à une fuite de cerveaux vers les pays occidentaux, les autorités marocaines reconnaissent qu'elles doivent aider les jeunes diplômés à trouver un emploi. Le coût/bénéficiaire est relativement élevé comparé aux coûts unitaires de l'enseignement primaire (2.500 DH/an) et compte tenu du fait que ces dépenses viennent en sus des importantes dépenses à fonds perdus que l'Etat a déjà consacré à l'éducation des bénéficiaires (Tableau 3.5). L'Etat devra évaluer avec soin les résultats par rapport aux coûts d'opportunité et apporter les changements qui s'imposent.

**3.31 Promotion de la petite et moyenne entreprise.** Par opposition aux 842 millions de DH consacrés aux programmes actifs du marché du travail, seuls quelque 25 millions de DH vont au développement des petites et moyennes entreprises qui offrent les meilleures chances de création d'emplois. Les exportations marocaines d'artisanat représentent environ 50 millions de \$EU, et le secteur offre un solide potentiel de croissance pour autant que les petites entreprises soient en mesure d'obtenir le crédit nécessaire, l'information et l'accès au marché. Malheureusement, dans la plupart des pays (Maroc compris) le crédit va aux grandes entreprises qui ne sont pas les principales créatrices d'emplois pour la simple raison que le coût lié à l'octroi d'un prêt de 1 million de \$EU est le même que celui lié à la préparation d'un prêt de 50.000 \$EU. Plusieurs pays ont trouvé des moyens innovateurs de promouvoir leurs petites entreprises avec des fonds de garantie de crédit, conseils techniques et de gestion, et initiatives groupées d'accès à l'information de marché. Depuis 1999, le Gouvernement a initié une stratégie de développement et de promotion de la PME dans l'optique d'éliminer les principales contraintes à la création de petites entreprises. Le projet de loi en faveur des PME, a été adopté par le parlement en juin 2002. Il prévoit des mesures spécifiques pour la promotion des PME : (i) un cadre associatif d'appui et d'accompagnement des PME ; et (ii) une agence de promotion de la PME. Le Gouvernement a aussi mis en place un Programme d'action pour la promotion de la PME à court et moyen terme (création d'entreprises et essaimage, amélioration de l'environnement de l'entreprise et des réseaux d'accompagnement).

**Tableau 3.5 : Programmes actifs du marché du travail 1998/99\***

	Montant millions DH	Nbre de bénéficiaires	Coût unitaire	Groupe cible (DH)
<b>A. Programmes</b>				
CIOPE	50			Emploi urbain
Subventions salariales	320	18.000	17.770	BACC+ 2
Recyclage	20	1.500	13.300	Diplômés d'université
<b>B. Crédits</b>				
Jeunes promoteurs	248	4.000	62.000	Diplômés d'université
Auto Emploi	44	2.000	22.000	Moins que le BACC
<b>C. Capital de démarrage</b>				
<b>TOTAL</b>	<b>682</b>			
<b>% PIB</b>	<b>0,2</b>			

\* Estimations approximatives basées sur les calculs du Ministère de FP et de l'OFPPT.  
L'enquête LSMS de 1998 estime le seuil de pauvreté urbaine à un revenu annuel de <3.650 DH par an.  
*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

**3.32** Le Gouvernement a récemment établi une nouvelle **agence de l'emploi**, l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) qui se chargera des programmes axés sur le marché du travail et l'emploi (actuellement gérés par l'OFPPT et les CIOPE). Les CIOPE existants (Centres d'information et d'orientation pour l'emploi) seront placés sous tutelle de l'ANAPEC. Jusqu'à présent les services de placement ont été un monopole public (légalement les agences privées ne sont pas autorisées bien qu'elles existent et qu'elles soient tolérées). Si l'ANAPEC est bien conçue et dotée d'un

personnel de qualité et d'une saine gestion, cette nouvelle agence pourrait avoir un impact positif sur le nombre des placements et fournir une information précieuse sur les tendances et politiques du marché du travail. En 1999 le Gouvernement a également signé un accord avec l'OIT reconnaissant les agences privées d'emploi et le projet de code du travail (actuellement soumis au Parlement pour examen) fournit la base juridique de leur exploitation.

### ***Le projet de Code du travail et les relations travailleurs-employeurs***

3.33 Les hauts niveaux de sous-emploi et de chômage (et la croissance modeste), le faible niveau de qualification de la population active, les fermetures d'entreprises, et le recours croissant aux contrats temporaires ont fait en sorte que les **syndicats marocains** se trouvent dans une situation de négociation quelque peu plus précaire que par le passé. Depuis 1996, les syndicats, les employeurs, et l'Etat discutent un projet de code unifié du travail dans le cadre du dialogue social. L'objectif visé est de donner aux employeurs marocains des réglementations plus claires et de leur permettre de recruter plus facilement sans crainte d'une sanction inéquitable de la part des tribunaux s'ils doivent renvoyer ou licencier un travailleur. Avant ce projet de code, une série de législations confuses datant d'avant les années 50 régissait les relations professionnelles.

3.34 Le projet de code du travail a été soumis au Parlement au début du mois de mars 2000, sans qu'une résolution soit intervenue, et les discussions se poursuivent avec les syndicats sur les questions litigieuses. Les syndicats souhaiteraient une définition plus limitée du licenciement pour faute commise dans l'exercice de la profession, des indemnités plus généreuses pour les licenciements arbitraires, des procédures plus strictes pour les licenciements pour raison économique (il n'y a pas de régime formel d'assurance chômage de sorte qu'ils souhaitent limiter les réductions aux heures de travail/semaine en période de récession), et le droit d'être officiellement représentés dans toutes les entreprises. Le projet de code apporte une plus grande clarté, actualise certaines réglementations pour les conformer aux conventions de l'OIT, et laisse inchangées les règles concernant la flexibilité et l'emploi temporaire. Du point de vue des employeurs, ces anticipations semblent raisonnables. Les enquêtes réalisées auprès des employeurs n'ont pas situé l'inflexibilité des règles d'emploi parmi les 10 grandes préoccupations des hommes d'affaires.<sup>19</sup>

### ***Alphabétisation des adultes***

3.35 Il est estimé qu'environ 10 millions d'individus âgés de 10 ans et plus sont illettrés (soit 47 pour cent sur un total de 21,3 millions). Jusqu'en 1997, l'alphabétisation des adultes était prise en charge par le Ministère de l'Education, toujours le principal prestataire de salles de classe (Tableau 3.6). Ensuite le programme a été transféré à une direction du Ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi, et de la Formation professionnelle (MDSSEFP). En 1998, le Gouvernement à majorité socialiste s'est fixé comme objectif de réduire l'analphabétisme de 50 pour cent de la population à l'heure actuelle à moins de 25 pour cent d'ici 2010, ce principalement en ciblant les hommes et les femmes âgés de 15 à 40 ans. Pour la première fois, depuis 1999, la Direction de l'alphabétisation des adultes a formé des partenariats avec des ONG pour la prestation d'une formation en alphabétisation des adultes, et a conclu 53 accords avec des ONG

**Tableau 3.6 : Bénéficiaires des programmes de formation**

<b>Prestataires de Formation</b>	<b>Nombre d'inscrits</b>
Entreprises privées	1.500
ONG	21.000
Ministère de l'Education	89.000
<u>Autres agences publiques</u>	<u>69.000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>181.000</b>

*Source : Données officielles.*

<sup>19</sup> Se référer à : « Mise à jour de l'Evaluation du secteur privé », rapport de la Banque mondiale, décembre 1999.

(dans le cadre de deux projets de la Banque). La Direction a également conclu des accords avec des entreprises privées (leur nombre demeure toutefois peu important) et en 1999, 1.500 des 450.000 travailleurs à alphabétiser ont pu suivre des cours.

3.36 Le budget public pour l'alphabétisation des adultes qui était négligeable au début des années 90 est passé à 10 millions de DH au début de 1997 et à 34 millions de DH en 1999 (ce budget est toutefois insignifiant en comparaison des besoins et de la récente affectation de 400 millions de DH envisagée par le Fond Hassan II (Chapitre IV). En 1998/99, 181.000 personnes ont participé au programme d'alphabétisation (62 pour cent de femmes) et en 2003, 500.000 adultes devraient y participer. Le coût par bénéficiaire se situe en moyenne à 220 DH/personne (22 \$EU), ce qui est exceptionnellement bas. Les entreprises privées obtiennent une allocation importante pour l'alphabétisation de leurs travailleurs (2.000 DH par personne ou 200 \$EU), du fait qu'elles combinent l'alphabétisation avec un enrichissement des compétences. Sur les 181.000 adultes 116.000 ont passé l'examen à la fin du programme de 200 heures avec un taux de succès de 65 pour cent. Le projet BAJ Education financé par la Banque a joué un rôle instrumental à l'appui de cette approche en recourant aux ONG pour dispenser les cours d'alphabétisation adulte aux populations ciblées.

3.37 Les deux principales préoccupations que soulève le programme ont trait à des problèmes de qualité : (i) il n'y a pas suffisamment d'instructeurs correctement formés pour faire face à la demande ; et (ii) le matériel de formation n'est pas attrayant pour les adultes, notamment les femmes, qui constituent la majorité du groupe cible. La Banque est en train d'examiner avec la Direction la possibilité d'enseigner aux formateurs marocains des méthodes pédagogiques innovatrices spécialement axées sur les femmes. Divers pays s'occupent actuellement de créer des « Cercles féminins » (Colombie, Brésil, Ghana, Suède) où les enseignants sont formés à des méthodes pédagogiques adaptées aux adultes. De petits groupes de femmes sont formés et le processus d'alphabétisation se déroule autour de thèmes/problématiques d'intérêt pour le groupe particulier de femmes (connaissances pratiques, ouverture d'un compte en banque, établissement d'une entreprise, droits juridiques, questions de santé). Les classes sont animées et les femmes sont motivées à lire le soir.

### *Programmes d'assistance sociale*

3.38 Il y a deux grands programmes publics d'assistance sociale au Maroc qui bénéficient principalement aux groupes urbains. Le plus important est celui des subventions à la consommation alimentaire (1,6 pour cent du PIB) et l'Entraide nationale, un programme d'assistance sociale à faible budget qui compte 6.000 employés et dessert environ 80.000 femmes et enfants pauvres (Tableau 4.1). La Banque a examiné les deux programmes et a conclu que : (i) le programme des subventions alimentaires n'est pas correctement ciblé et qu'il devrait être supprimé dans le cadre de réformes portant sur l'élimination de la protection tarifaire et de programmes d'assistance sociale plus dynamiques axés sur les groupes les plus démunis ; et (ii) l'Entraide nationale joue un rôle important de PS, mais qu'elle n'atteint qu'un nombre limité de femmes et d'enfants pauvres (80.000). Elle doit dès lors faire, ce qui est le cas, l'objet d'une restructuration en profondeur pour améliorer son efficacité.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Depuis décembre 2000, le Ministère chargé de l'Emploi a introduit un programme d'appui aux associations oeuvrant dans les domaines du développement social et de la lutte contre la pauvreté. Ce programme vise à renforcer les capacités de mobilisation de la communauté, à augmenter ses moyens de production et de création d'emplois et de ressources, à améliorer durablement le niveau et les conditions de vie des populations défavorisées et à contribuer à l'effort national de lutte contre le chômage et l'exclusion. Au 31 décembre 2001, 236 conventions de partenariat avec des associations locales : les enveloppes allouées au titre des années 2001 et 2002 se sont élevées respectivement à 50 et 60 millions de dirhams. Toutefois comme ce programme est très récent et que nos connaissances sont incomplètes, son évaluation n'est pas possible à ce stade.

3.39 **Subventions à la consommation alimentaire (SCA).** Les programme SCA est le plus grand programme « d'assistance sociale » du Maroc, avec des dépenses totales annuelles de l'ordre de 500 millions de \$EU ou 1,6 pour du PIB, soit plus que les dépenses aux soins de santé (1,08 pour cent). En fait, les subventions sont axées sur les industries de transformation du sucre et des oléagineux ainsi qu'aux meuniers pour une partie de la farine nationale de blé tendre, afin de les compenser pour les prix de soutien élevés qu'ils doivent payer aux producteurs nationaux. Les secteurs du sucre, des oléagineux, et du blé, de la production végétale aux produits transformés, sont tous fortement protégés (Tableau 3.7). Les recettes tarifaires des importations de blé, farine, sucre raffiné et non raffiné, oléagineux, huile de cuisson, etc., contrebalancent grosso modo 70 à 80 pour cent du coût des subventions aux industries (plus de 100 pour cent lorsque les importations de blé sont importantes). Afin de neutraliser l'impact négatif de la protection douanière (et des prix de soutien élevés aux récoltes) sur les transformateurs et consommateurs, les prix de détail des denrées subventionnées sont réglementés et les usines de transformation reçoivent des transferts financiers (subventions) de l'Etat pour chaque tonne de produit transformé vendue sur le marché.

**Tableau 3.7 : Taux de protection nominale \*1999**

Denrées	Taux (%)
Blé tendre	42-88
Sucre non raffiné	65-120
Sucre granulé	52-85
Graines de tournesol	56-104
Huile de cuisson	70-99

Les taux varient conformément aux fluctuations des cours mondiaux afin de maintenir les recettes tarifaires annuelles des produits importés plus au moins au même niveau.

*Source : Données officielles et estimations de la Banque mondiale.*

3.40 Tel que discuté au Chapitre II, les prix de soutien aux récoltes semblent bénéficier davantage aux grands exploitants agricoles nantis qu'aux agriculteurs de subsistance ou à la main-d'œuvre sans terre. La protection tarifaire jointe aux transferts publics aux différentes branches de l'industrie de la transformation pour le sucre, les oléagineux et la farine encouragent les pratiques frauduleuses, la rente, et une distribution inégale des bénéfices. En dépit de ces problèmes, les prix réglementés de bas niveau de ces denrées alimentaires de base constituent un transfert important aux pauvres. Quoique les mieux nantis en bénéficient davantage en termes absolus, les pauvres en bénéficient quatre fois plus que les nantis en termes relatifs et la moitié de la population dépend de l'approvisionnement peu coûteux et fiable de ces denrées. La Banque a étudié ces problèmes pendant de nombreuses années et a préparé des suggestions quant à la manière d'éliminer les subventions avec une réduction échelonnée des tarifs qui bénéficiera à l'ensemble des consommateurs (Encadré 3.2).

3.41 L'**Entraide nationale** offre un éventail de services à petite échelle--alphabétisation, formation de base, foyers, maternelle, etc.—aux femmes, enfants, et jeunes désavantagés. Les programmes de l'EN sont pro-pauvres, mais le budget de l'EN est modeste (environ 200 millions de DH ou 0,1 pour cent du PIB en 1998). Le budget est principalement affecté aux coûts récurrents, notamment les salaires de quelque 6.300 personnes dont environ 1.900 employés permanents et 4.400 temporaires (principalement des femmes qui gagnent environ 1.400 DH/mois). Ses interventions sont éparpillées sur un vaste réseau de petits bureaux avec quelque 1.003 centres répartis sur l'ensemble du territoire (y compris en milieu rural et urbain) couvrant environ 80.000 bénéficiaires (moins de 2 pour cent des pauvres).<sup>21</sup> L'EN a pour important mandat d'assister les plus pauvres d'entre les pauvres. En fait, c'est la seule agence publique du pays qui tente d'atteindre les groupes les plus pauvres, même si ce n'est que dans une petite proportion (1,6 pour cent) par rapport aux 5 millions d'individus qui sont estimés vivre en dessous du seuil de pauvreté. A l'heure actuelle, il n'y a pas de système de sécurité sociale qui assure des transferts en espèces au groupe le plus défavorisé de la société.

<sup>21</sup> Voir « Maroc : Réforme de la protection sociale – Composante Entraide nationale » BM 1998.

3.42 En tant que principale institution marocaine axée sur les femmes et les enfants pauvres, en 1999 le Gouvernement a lancé à titre pilote une initiative de restructuration sur deux ans dans quatre provinces afin d'introduire des changements fondamentaux dans la prestation des services. Plusieurs mesures concrètes sont en cours pour aider l'EN à : (i) mieux identifier les groupes cibles et leurs besoins ; (ii) rendre leurs activités plus rentables en élargissant la couverture des bénéficiaires ; et (iii) renforcer la capacité institutionnelle de suivi de l'impact des activités. L'EN doit poursuivre son partenariat avec d'autres agences afin d'améliorer l'efficacité de ses services (un exemple encourageant récent est celui de la collaboration avec le Fond Mohammed V pour réhabiliter les orphelinats nationaux et améliorer leur gestion). Elle a également commencé à mettre l'accent sur des activités bien définies tout en sous-traitant d'autres aux agences publiques/privées et aux ONG locales.

### Encadré 3.2 : Réforme des subventions à la consommation alimentaire

La meilleure option de réforme en termes de moindres coûts et d'efficacité accrue est (i) une réduction parallèle de la protection tarifaire et des subventions aux produits alimentaires ; et (ii) l'introduction d'une assistance ciblée aux groupes à bas revenu. Les crédits budgétaires libérés grâce à la réduction des subventions pourraient être orientés aux programmes qui bénéficient aux pauvres (p. ex., les programmes de travaux publics (« travaux d'équipement rural »), d'alphabétisation, de services de base en milieu rural, d'assistance et de formation ciblés spécifiquement aux pauvres). A moyen terme, la réforme devrait minimiser la forte variabilité du secteur agricole, alors que les réformes des prix et autres favoriseront des cultures mieux adaptées aux conditions climatiques et des sols du Maroc (Chapitre II, partie B). Les niveaux tarifaires restants (allant de taux maximum de 25 à 50 pour cent) permettraient de maintenir les prix à la consommation au même niveau, voire inférieurs, que dans le système actuel tout en permettant de générer environ 2,7 milliards de DH d'épargne pouvant financer les coûts économiques et sociaux de la transition. Le démantèlement du système de protection douanière a déjà été initié. 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.** Environ 1 million d'agriculteurs, dans une certaine mesure, mais principalement 35.000 grandes exploitations agricoles céréalières et 50.000 producteurs de betteraves sucrières/cannes à sucre seraient affectés par les réductions des tarifs et des prix de soutien. Les mesures compensatoires comprendraient entre autres : (i) des programmes de vulgarisation pour aider les petits propriétaires terriens à développer des alternatives mieux adaptées ; (ii) l'expansion des projets existants de travaux d'équipement rural à forte intensité de main-d'œuvre pour aider les ménages à bas revenu ; (iii) le développement de l'infrastructure de base en milieu rural afin d'accroître l'accès aux services sociaux de base (i.e., petite irrigation, eau potable, électricité, routes rurales) ; et (iv) des programmes de développement communautaire en zones rurales éloignées. Les producteurs de tournesol pourraient recevoir un paiement direct temporaire pour protéger leur revenu, dont le coût se situerait aux environs de 120 millions de DH. Pour ce qui est des industries meunières et de raffinage du sucre, les pressions concurrentielles croissantes pourraient être à l'origine d'une restructuration souhaitable. Les quatre raffineries de sucre du secteur public devraient être privatisées et/ou restructurées. L'Etat pourrait financer les coûts sociaux de ces restructurations/liquidations.
- **Consommateurs.** La réduction de la protection tarifaire aboutirait à des prix intérieurs inférieurs pour ces denrées, ce qui serait à l'avantage des consommateurs. Les prix intérieurs réglementés des huiles végétales et de la farine seraient réduits d'environ 10 et 14 pour cent respectivement, et les prix du sucre demeureraient stables. Néanmoins le calendrier d'élimination des subventions et le rythme des changements dans les schémas culturels devraient être guidés par l'impact de l'élimination des subventions et de la protection tarifaire sur les pauvres et la part des subventions actuelles qui revient aux pauvres. Les subventions à l'huile de cuisson semblent mieux se prêter à une élimination rapide du fait de sa moindre contribution aux dépenses totales par habitant et de sa moindre valeur nutritionnelle pour les pauvres. En ce qui concerne le sucre et la farine de blé tendre, les subventions devraient être éliminées plus progressivement vu leur contribution relativement plus importante aux dépenses totales et leur importance calorique pour les pauvres. Sur la base de l'enquête LSMS de 1998/99 l'incidence de l'élimination des subventions sur les pauvres doit être calculée lorsque l'information alimentaire désagrégée sera disponible. Ceci préparera la voie à l'introduction de programmes alimentaires ciblés, notamment pour les enfants pauvres.

-----  
*Source* : « Royaume du Maroc : Mise à jour de la pauvreté » ; Banque mondiale, rapport # 21506-MOR ; mars 2001.

### *Habitat social*

3.43 Au cours des 20 dernières années, le GM a adopté une politique du logement basée sur la promotion de la propriété, ce même dans le cadre de programmes ciblés aux pauvres, en ayant recours aux promoteurs de terrains et de logements du secteur public formel. Le programme consiste (i) de la construction d'unités de logement «social» et à revenu intermédiaire vendues à des prix inférieurs au marché ; (ii) de crédits subventionnés aux acquéreurs ; (iii) d'exonérations fiscales sur les taux d'intérêt hypothécaire et de taux d'escompte sur l'impôt foncier pour les propriétaires qui occupent leur logement. Les dépenses publiques directes orientées vers l'assistance au logement sont modestes en comparaison avec la valeur de l'assistance. Cette dernière peut prendre la forme de subventions implicites dans le cadre d'un ensemble d'exonérations fiscales offertes aux propriétaires et de ristournes sur les prix des terrains et des unités de logement offerts par les promoteurs publics. Ces subventions étant généralement axées sur la construction (briques et mortier) plutôt que sur les ménages, elles bénéficient de manière disproportionnée aux groupes à revenu intermédiaire plutôt qu'aux groupes pauvres. Les subventions les plus visibles et vraisemblablement les plus coûteuses à long terme sont les taux d'intérêt hypothécaire qui depuis 1998 absorbent 2 milliards de DH pour faire face aux obligations à l'échéance des prêts éligibles existants. Cette forme d'assistance est mal ciblée et bénéficie généralement aux ménages à niveau moyen de revenu (3.600 DH/mois).

3.44 L'expansion des lots viabilisés vendus à des prix inférieurs au marché à des familles vivant dans des bidonvilles est la forme la plus courante d'assistance au logement touchant actuellement les ménages les plus démunis, c.-à-d., 30 pour cent des plus pauvres de la population. Le programme fournit des parcelles pour reloger les familles vivant dans des bidonvilles et met des parcelles viabilisés à la disposition d'autres groupes à bas revenu. Une autre approche consiste à restructurer la prestation des services aux zones de peuplement informelles généralement habitées par des groupes à revenu intermédiaire. Le programme de restructuration des bidonvilles et zones de peuplement informelles devrait se développer au cours de la période du Plan quinquennal et a bénéficié d'un don de 1 milliard de DH de le Fond Hassan II.

3.45 Bien que ce généreux financement permettra au programme de restructuration de progresser à un rythme plus rapide et d'atteindre un plus grand nombre de ménages, il ne résoudra pas les faiblesses structurelles des systèmes de financement et d'approvisionnement en terrains qui minimisent l'accès des pauvres au logement. La localisation des sites est une fonction de la disponibilité de terrains publics et les sites se situent souvent à une certaine distance du lieu de travail et autres services. En l'absence d'un système de financement pour la construction de logements adapté aux besoins des groupes à faible revenu, l'acquisition de la parcelle nécessite de faire appel à l'épargne et la mobilisation de ressources familiales, ce qui est limité chez les démunis. Au fur et à mesure que se sont amenuisées les réserves de terrains publics bien situés, la pérennité à long terme du système de financement des logements pour les pauvres est douteuse. Les parcelles ciblées aux ménages pauvres sont en fait devenues un résiduel de ce qui est offert par les promoteurs de terrains publics et un ratio croissant de parcelles sont en fait viabilisées pour les groupes à revenu intermédiaire ou à des fins commerciales. En dépit des importantes subventions sous forme de remises sur les prix des terrains et de la construction ainsi que des subventions aux intérêts hypothécaires, bon nombre de programmes demeurent inaccessibles aux ménages les plus démunis—c.-à-d., ceux qui gagnent moins de 2.500 DH par mois. La réalisation de l'ambitieuse cible de construction de 200.000 unités pour les groupes à bas revenu a également été très lente. En 1998, quelque 9.000 unités seulement avaient été achevées et 12.600 étaient toujours en cours de construction depuis le lancement du programme en 1995.

### **Agence de développement social (ADS)**

3.46 La Banque soutient le Gouvernement dans la mise en place de l'ADS, agence autonome, qui aide le développement communautaire rural et périurbain de base. L'ADS est créée sur la base de l'expérience de la Banque sur les fonds sociaux similaires dans plus de 50 pays. En juin/juillet 1999, le Parlement a approuvé une loi portant création de l'ADS en tant qu'agence publique. Pour la première fois, les ONG occupent une place prédominante au Conseil d'administration de l'ADS, et au vu de leur rôle actif au Maroc, l'ADS a l'occasion de devenir une source d'innovation pour les initiatives de protection sociale. L'Agence finance des projets en octroyant de petits dons aux communautés pauvres urbaines, péri-urbaines et rurales couvrant un éventail de projets : eau potable, petite irrigation, activités sanitaires, et formation sont quelques exemples du type d'activités auxquelles l'Agence apporte son appui.

3.47 L'objectif visé est que l'agence soit gérée comme une entreprise privée, avec des frais généraux peu importants, un temps d'instruction rapide, et la réalisation d'objectifs de développement social bien définis. Elle apporte son soutien aux initiatives locales de développement de base, en aidant les communautés pauvres à développer des propositions de projets et à gérer l'exécution et l'exploitation de leurs propres projets. Dépendant de son évolution, l'Agence pourrait également devenir un point focal pour des initiatives mieux coordonnées de la protection sociale.

### **Systèmes de sécurité sociale<sup>22</sup>**

3.48 Les systèmes officiels de filet social du Maroc (retraites et allocations familiales) se trouvent dans une conjoncture critique. Un certain nombre d'initiatives ont été prises en vue de résoudre les problèmes financiers et la question de la couverture. A la lumière de la situation démographique en évolution du Maroc, une approche de réforme nettement plus exhaustive s'impose pour garantir que les systèmes en place assument les deux rôles principaux suivants :

- Premièrement, agir en tant que filet social pour redistribuer les revenus aux segments les plus démunis de la population, et
- Deuxièmement, encourager une épargne pouvant être investie pour générer des paiements de retraite. Un produit auxiliaire important de ce deuxième rôle est de favoriser l'épargne à long terme et le développement du marché des capitaux.

**Encadré 3.3 : Régimes de sécurité sociale**

<b>Régime</b>	<b>Cible</b>	<b>Type de financement</b>
Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)	Population active du secteur privé (formel)	Impôts salariaux (18,65 % de la masse salariale brute), revenu de l'investissement
Caisse marocaine de retraite (CMR)	Fonctionnaires titulaires de l'Etat et des collectivités locales /Armée	Impôts salariaux (14 % de la masse salariale brute), revenu de l'investissement
Régime collectif d'allocation de retraites (RCAR)	Personnel occasionnel et contractuel de l'Etat et des collectivités locales et personnel des établissements publics soumis au contrôle financier de l'Etat	Impôts salariaux (18 % de la masse salariale brute), revenu de l'investissement
Caisse interprofessionnelle marocaine de retraites (CIMR)	Régime facultatif du secteur privé	Versements facultatifs moyennant : un taux allant de 6 % à 12 % du salaire brut, revenu de l'investissement
Six autres caisses internes de retraite d'établissements publics	Banque Al Maghrib, OCP, ONCF, ODEP, ONE et Régie des Tabacs	Impôts salariaux (allant de 14 % à 27 % de la masse salariale brute), revenu de l'investissement pour certaines caisses

<sup>22</sup> Cette section récapitule quelques enjeux clés des systèmes de sécurité sociale du Maroc tirés d'articles de journaux, discours, et de travaux de la Banque consacrés aux régimes de retraite dans le cadre du projet d'Epargne institutionnelle, "Régimes de retraite au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : un créneau", janvier 1999 ; et "Mise à jour de la pauvreté" ; rapport # 21506-MOR, mars 2001.

3.49 Actuellement la **couverture des régimes de retraite et d'allocation familiale** est principalement limitée à l'économie formelle urbaine (2,3 millions de travailleurs pour une population active totale d'environ 10 millions). Vingt-trois pour cent seulement de la population active contribuent à l'une des caisses et 36 pour cent seulement des personnes âgées de 60 ans ou plus touchent une retraite. Les régimes sont axés sur le secteur public, qui bénéficie d'environ 50 pour cent des indemnités (alors même que le secteur public ne représente que 10 pour cent de la population active). Ces prestations sont trop généreuses pour certains participants tandis que pour d'autres, elles parviennent à peine à maintenir les populations au dessus du seuil de pauvreté. Par définition, les régimes de retraites actuels sont basés sur des régimes contributifs. Mais il n'existe pas un système de filet social, financé par le budget, et axé sur les groupes les plus vulnérables de la société ou sur ceux qui risquent d'être les plus affectés par les chocs extérieurs pouvant affecter leurs revenus, notamment les 60-70 pour cent d'agriculteurs de subsistance.

3.50 Les données de l'enquête LSMS indiquent qu'environ 5 pour cent des personnes couvertes par la sécurité sociale sont pauvres. Environ 95 pour cent de la CNSS sont financés par les travailleurs des entreprises privées qui touchent le salaire minimum (SMIG), soit 1.800 DH/mois. Le montant moyen que la CNSS verse à un retraité est d'environ 800-900 DH/mois (un taux moyen de remplacement de 50 pour cent de leur salaire mensuel). Si ces travailleurs ont deux personnes à charge ou plus, cette indemnité de retraite situe la famille proche ou au dessous du seuil de pauvreté. En comparaison, un/une fonctionnaire retraité(e) peut arriver à un taux de remplacement de 100 pour cent de son salaire après 40 ans de service.

3.51 Le ratio de dépendance démographique (population âgée de plus de 60 ans en pourcentage de la population des 20 à 59 ans) est d'environ 14 pour cent, mais le taux de dépendance retraite (population percevant une retraite en pourcentage de celle qui contribue) est de 20 pour cent, et il augmentera vraisemblablement rapidement dans les cinq à dix prochaines années. Le principal facteur démographique affectant les régimes est le nombre de retraités qui augmentera fortement dans les années à venir, alors que le nombre de nouveaux cotisants au système n'a pas augmenté, ce du fait que l'emploi dans le secteur formel n'a pratiquement pas augmenté. Certains éléments du système sont financés à l'aide des impôts salariaux (19 pour cent de la masse salariale brute) et en tant que tel ils représentent davantage un transfert public à un groupe relativement privilégié plutôt qu'une redistribution en faveur des groupes démunis.

3.52 La **situation financière de plusieurs régimes de retraite** est précaire, ce principalement pour les raisons suivantes : (i) la situation démographique discutée au paragraphe précédent ; (ii) la gestion financière inadéquate des régimes ; et (iii) les indemnités relativement généreuses accordées par certains régimes. L'analyse actuarielle montre que même lorsque les régimes disposent d'importantes réserves, il est probable qu'ils seront confrontés à des problèmes financiers sur une période de cinq à dix ans. A titre d'exemple, au cours des prochaines années le nombre de fonctionnaires retraités relativement bien payés augmentera fortement et ce avec des indemnités très généreuses (notamment dans le cadre des réformes administratives de la fonction publique qui encouragent les cadres seniors à prendre leur retraite anticipée). Certains des régimes gérés indépendamment pour les entreprises du secteur public enregistrent d'importants déficits. Par exemple, le régime de retraite de l'ONCF (établissement public) enregistre un déficit annuel d'environ 15 millions de dollars qui doit être couvert par le budget général (autre transfert public aux classes aisées). Les estimations de capitalisation (financement intégral) du régime sont d'environ 500 millions de dollars (ou 1,4 pour cent du PIB).

3.53 La question de la **réforme des retraites** a une connotation très politique et est discutée fréquemment dans la presse, par le Gouvernement, et par tous les partis politiques, syndicats, et autres groupes. Tous les groupes ont des préoccupations : le système actuel ne fait rien pour aborder les problèmes et les affiliés les plus nécessiteux, à bas salaire, et de longue date à la CNSS, craignent que ses problèmes financiers les laisseront (ou leurs veuves/veufs) sans rien pour les protéger de la pauvreté dans leur vieil âge ; et les professionnels du secteur privé ainsi que les fonctionnaires s'attendent à de

généreuses indemnités de retraite qui leur permettront de maintenir leur style de vie actuel. La non résolution des problèmes pourrait avoir des implications majeures pour la stabilité sociale, notamment si certains régimes ne sont pas en mesure d'honorer les pensions et si le fardeau financier des déficits est transféré au budget central. La situation financière publique du Maroc deviendrait insoutenable. A la lumière de ces problèmes, deux questions clés émergent, sans solution simple ou évidente :

- Comment protéger les groupes les plus vulnérables et en particulier ceux qui ne participent pas à l'économie formelle (soit 70 pour cent de la population), les quelques uns qui ne bénéficient pas de transferts familiaux, et les personnes âgées qui ne sont pas couvertes par les régimes de retraite ?
- Comment veiller à ce que les régimes actuels de retraite soient financièrement soutenable, sans pour autant devenir un fardeau budgétaire important pour l'Etat ?

### *Options pour protéger les vulnérables*

- Etendre la couverture de la CNSS afin d'assurer des paiements de transferts sociaux ciblés suivant le niveau de revenu aux retraités (p. ex., pensions minimum de base) et autres groupes vulnérables (p. ex., veufs, handicapés, ...) qui n'ont pas participé à la CNSS. Cette approche améliorerait l'équité, mais elle pourrait s'avérer coûteuse à administrer, et le fardeau budgétaire pourrait être de poids (la CNSS connaît déjà des coûts administratifs élevés et des problèmes de gestion financière).
- L'option citée le plus fréquemment par les autorités est d'augmenter le nombre des participants à la CNSS. Il s'agit d'un objectif louable, mais dont la réalisation est peu vraisemblable dans le court à moyen terme. L'emploi dans le secteur formel ne se développe pas assez rapidement et il n'existe pas d'incitations pour les indépendants à s'affilier aux programmes.
- Néanmoins, il n'y a pas de réelle alternative pour améliorer l'équité autre que celle consistant à accroître le nombre des bénéficiaires. L'initiative de micro-épargne (Chapitre IV) donne de modestes moyens pour permettre aux familles à bas revenu de se lancer dans des programmes d'épargne qui plus tard pourront être transférés aux plans de pension.

## **D. CONCLUSIONS**

### *Emploi et formation*

3.54 L'absence de croissance induite par le secteur privé, le faible niveau de l'investissement privé, et la modeste création d'emplois sont à la base de handicaps majeurs au développement urbain et mettent les moyens d'existence d'un important segment des résidents urbains à risque. La lenteur de la croissance amplifie également les problèmes existants au niveau des politiques d'emploi et du faible niveau de la formation initiale. Les entreprises marocaines se peuvent plus assurer la rentabilité avec une main-d'œuvre de faible qualité et à bas salaire. La formation en cours d'emploi est toujours modeste (15 pour cent seulement des entreprises affiliées à la CNSS), mais on s'attend à ce qu'elle se développe. Les gestionnaires doivent aussi adopter des techniques de gestion plus modernes qui motivent les travailleurs à innover et tiennent compte du mérite. De plus le Gouvernement devrait mettre en place un système de suivi afin d'évaluer l'impact de la formation (initiale et en cours d'emploi) sur l'insertion des primo-demandeurs d'emploi ainsi que sur la compétitivité des entreprises.

3.55 Le Maroc se trouve actuellement dans une situation difficile alors qu'il passe d'un système de FP visant à « récupérer » les abandons de l'enseignement fondamental en faveur d'un système qui forme les élèves de sorte à ce qu'ils répondent aux besoins d'une économie en évolution.

- Les centres de formation de *l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT)* doivent être davantage responsables de leurs résultats, ce en augmentant l'autonomie des centres publics et en confiant la gestion de quelques instituts à des entreprises privées.
- Le nombre croissant d'institutions de **formation du secteur privé** doit être contrôlé plus strictement par les régulateurs publics. Des évaluations objectives, mises à la disposition du public, pour tous les centres de formation favoriseront la concurrence, amélioreront la qualité, et encourageront des pratiques commerciales équitables et transparentes.
- Les **universités** doivent examiner avec soin les facultés qui enregistrent les taux d'abandons les plus élevés et les diplômés qui restent sans emploi dans leur sphère d'expertise. Le recyclage des diplômés universitaires n'est rationnel que si les universités parviennent à fortement réduire le nombre de diplômés dans des domaines où il est peu vraisemblable qu'ils trouvent un jour un emploi. Bon nombre de pays de l'Asie de l'Est ne subventionnent les diplômés universitaires que dans des branches que le Gouvernement juge importantes pour le développement économique (p. ex., mathématiques appliquées et technologie informatique, planification urbaine, gestion environnementale, économie, ingénierie des transports).
- Davantage d'**autonomie pour les universités**, la présence de représentants du secteur privé aux conseils d'administration des grandes universités, et la coopération financière et professionnelle entre l'industrie et les universités pour une série de programmes peuvent également favoriser la qualité et des liens plus étroits avec les entreprises. Au fur et à mesure que les facultés à faible demande sont éliminées, de nouvelles sphères de spécialisation doivent être encouragées (aménagement urbain et vulgarisation sanitaire, urbanisme, ingénierie de l'assainissement, gestion environnementale, etc.)
- Des **politiques actives du marché du travail** sont, aux yeux du Gouvernement, une nécessité politique vu la prévalence de diplômés chômeurs. Toutefois, les résultats et la rentabilité de ces programmes doivent être évalués.
- **L'alphabétisation des adultes** est un défi majeur. Le programme doit être élargi et la Direction, avec l'appui de bailleurs de fonds, doit développer des méthodes de formation innovatrices, davantage de manuels pédagogiques pour les participants, et assurer le suivi objectif des réalisations.

### *Assistance sociale*

- Le programme de **subventions à la consommation alimentaire** doit être progressivement éliminé parallèlement aux réformes des prix agricoles et autres réformes de politique, à la restructuration de l'industrie alimentaire de transformation, et à l'expansion d'autres programmes d'assistance mieux ciblés aux groupes pauvres et vulnérables.
- **L'entraide nationale** doit être étendue, mais afin que cette extension soit réussie, il lui faudra faire l'objet de réformes du type de celle de la fonction publique. La décentralisation, la responsabilisation, l'innovation au niveau des programmes, et des mécanismes plus rentables de prestation des services, sont essentiels. Le résultat des exercices pilotes et la capacité de l'EN à conclure des partenariats avec d'autres agences (telles que le Fond Mohammed V, l'ADS, et les ministères de la Santé et de l'Éducation) permettront de tirer des enseignements pour les réformes à venir.

### *Habitat social*

- Le marché informel émergent a comblé les lacunes du système formel d'approvisionnement en terrains et logements, mais l'existence de deux systèmes est inefficace et coûteux. Le renforcement de la sécurité foncière et l'application de règles transparentes pour l'octroi de permis de bâtir sur le marché formel et informel de la propriété foncière sont essentiels pour promouvoir un marché du logement. Par ailleurs, l'organisation des transactions du marché locatif dans tous les segments du

marché (stock de logements traditionnels *médina*, habitat social, logements illégaux informels, bidonvilles) aidera à accroître la liquidité de cet atout important des pauvres et réduira le coût social lié à la provision de logements et services connexes.

- La restructuration des zones informelles de peuplement constitue une approche courante à la prestation de services aux ménages ayant pu acquérir du terrain et construire leurs propres unités. Elle a également contribué à établir des règles plus claires pour les anciens aménagements « illégaux » ou informels et leur a permis d'être intégrés au tissu urbain. Cependant, la réhabilitation des bidonvilles *in situ* a été une approche moins courante pour améliorer l'accès aux services pour les ménages les plus pauvres du fait de la complexité liée à la résolution des questions foncières et d'acquisition de terrain, notamment là où les bidonvilles sont situés sur des terrains privés.
- Un nombre de projets de réhabilitation *in situ* ont été réalisés par le passé avec l'assistance de bailleurs de fonds à Rabat, Mèknes, Tétouan, et Khouribga et des programmes de moindre envergure sont entrepris occasionnellement au niveau local. Ces programmes sont généralement moins disruptifs que la réinstallation sur de nouveaux sites et ont l'avantage supplémentaire d'atteindre un grand nombre de ménages pauvres à un moindre coût que la réinstallation des habitants des bidonvilles sur des sites viabilisés.
- Des réformes fondamentales axées sur les questions structurelles et qui visent à réduire l'accès des pauvres aux terrains, infrastructures et logements adéquats sont nécessaires pour empêcher la prolifération des bidonvilles et des zones informelles de peuplement ainsi que les hauts niveaux de densité et la dégradation du stock de logements de la *médina*. Ces mesures doivent également être à même de répondre aux besoins des ménages pauvres pour une assistance financière soit par le biais d'aides frontales ou de petits crédits pour les aider à construire leurs unités.

### ***Pérennité à long terme des régimes de retraite***

3.56 Tenant compte des changements démographiques et de l'émergence anticipée de déficits structurels pour les régimes de retraite, chaque programme doit ré-examiner les prestations (taux de remplacement, âge de la retraite, bénéfices maximum par année de service, etc.) pour éviter des pressions budgétaires sur le budget central. Parallèlement, les systèmes doivent trouver des moyens d'étendre la couverture en transférant l'assistance aux plus démunis, éventuellement ciblés suivant le niveau de revenu, même si le nombre impliqué est très important. Les autorités peuvent souhaiter mettre en place une commission technique chargée d'examiner les options de réforme et évaluer les choix difficiles, par exemple:

- Augmenter les charges sociales pour faire face au fardeau additionnel n'est pas vraiment une option, ceci ne ferait que décourager davantage de nouveaux affiliés à la CNSS ou augmenter encore davantage la masse salariale du secteur public.
- Les prestations de la CMR et des autres régimes devront être revus à la lumière des retraites réelles et anticipées avec calcul des contributions et prestations basées sur une analyse actuarielle.
- Développer un système de régimes de pension capitalisés (totalement financés) sur la base des contributions des affiliés et des entreprises en complément aux régimes existants. Ceci aiderait à transférer le fardeau financier public aux groupes qui bénéficieront vraisemblablement le plus du système et à libérer des ressources publiques qui pourraient être transférées aux groupes plus nécessiteux. A l'absence d'une importante source de financement, un régime auto-financé ne peut être introduit que progressivement.
- Réduire fortement les coûts administratifs (représentant +/- 5 pour cent) dans tous les régimes et mettre fin à l'utilisation des fonds pour financer les dépenses publiques.

## IV. SOCIETE CIVILE, ENTREPRISES PRIVEES ET NOUVELLES APPROCHES<sup>23</sup>

### A. APERÇU GENERAL

4.1 Les organisations non gouvernementales (ONG) renforcent leur participation aux secteurs sociaux, en aidant les groupes pauvres difficiles à atteindre par le biais des institutions gouvernementales. Aucun recensement n'a été réalisé des ONG existantes et de ce qu'elles font. Certaines estimations situent leur nombre à 17.000 d'autres à 30.000. La Banque prépare une carte composite des ONG de développement dans le cadre d'un don FDI, et l'étude devrait être terminée en 2001. Les entreprises privées commencent aussi à réagir aux nombreuses initiatives de « mise à niveau » auxquelles elles doivent faire face et qui impliquent d'améliorer leur productivité et la qualité des services ainsi que d'intensifier leur participation aux objectifs de développement social du pays. Afin d'élaborer une politique publique en faveur du secteur associatif, le Gouvernement a aussi préparé en 2002 un rapport sur les actions nécessaires pour encourager le partenariat Etat-ONG.<sup>24</sup>

### B. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)<sup>25</sup>

4.2 Le Maroc compte quatre grands types d'ONG : (i) les *groupes d'intérêt* sont les plus importants et regroupent les sports, les clubs d'art, et autres intérêts communautaires ; (ii) les *organisations caritatives* constituent le deuxième groupe par ordre d'importance, avec un plus large éventail de parrainage religieux et non religieux ; (iii) les *groupes de sensibilisation*, s'occupent des droits de l'homme et de la femme, des questions de gouvernance, et des préoccupations liées à la santé et à l'environnement ; et (iv) les *associations communautaires de développement* mobilisent les communautés pauvres dans le cadre d'actions visant à améliorer leur niveau de vie et leur potentiel futur de création de revenus. Les deux premiers groupes existent depuis longtemps déjà tandis que les deux derniers ont vu le jour au cours de la dernière décennie grâce au climat de détente politique introduit sous le règne du Roi Hassan II.

4.3 Parmi ces quatre groupes, les associations communautaires de développement travaillent directement avec les groupes démunis, généralement en milieu rural (Chapitre II). Le succès des actions qu'ils ont entreprises au cours des cinq dernières années est impressionnant, notamment dans le domaine de l'électrification rurale adaptée aux petites communautés, de l'eau potable, de la petite irrigation, des écoles communautaires, de l'alphabétisation des adultes, des activités génératrices de revenu, et de la conservation environnementale. En milieu urbain, les ONG s'occupent de certains problèmes sociaux parmi les plus difficiles auxquels les groupes désavantagés doivent faire face (Chapitre III). Leurs points forts sont notamment leur proximité vis-à-vis des populations qu'elles s'efforcent de desservir, leur disposition à aider les populations qui ne savent pas où se tourner, et leur capacité à apprendre et piloter des approches innovatrices. Quoique les chiffres soient relativement peu importants, la demande pour les services est plus forte que ce que les ONG en place peuvent assurer et elles offrent des enseignements utiles pour améliorer la prestation publique de services sociaux similaires.

---

<sup>23</sup> Dans ce rapport le terme ONG se réfère aux acteurs de la société civile. La société civile regroupe les ONG, les organisations communautaires, les syndicats, etc.

<sup>24</sup> Se référer à : « Etat/Associations : Les balises d'un partenariat pérenne et solidaire » ; Direction du Budget, Ministère de l'Economie, des Finances, de la privatisation et du Tourisme ; Maroc, 2002.

<sup>25</sup> Documents de travail, « Le rôle des ONG dans la lutte contre la pauvreté en milieu urbain » Rabea Naciri, mars 2000. On trouvera une discussion des actions des ONG de développement dans les domaines de l'éducation et de l'alphabétisation adulte au Chapitre III. Les ONG actives dans le domaine du développement rural intégré sont couvertes dans le Chapitre II. Pour d'autres pays se référer à "From Confrontation to Collaboration: Civil Society-Government-World Bank relations in Brazil" BIRD, juin 2000.

4.4 Un de leurs points **forts** est la capacité à partager l'information, à apporter leur appui et à tirer des enseignements de leurs expériences respectives, et dès lors aider d'autres ONG à mettre en place le type de services qu'elles sont en mesure de fournir. En 1999, l'Espace associatif et l'Association démocrate de la femme du Maroc ont lancé la «Caravane associative», qui met en contact les ONG de Rabat et Casablanca traitant des problèmes de santé, gestion de l'environnement, éducation, droits de la femme, et autres afin d'assurer la formation des ONG locales et des représentants des ministères respectifs qui se rendent dans les villages éloignés. Les ONG et/ou le système éducatif doivent former davantage d'animateurs ou agents du développement – personnes ayant appris comment organiser les communautés locales autour de l'exécution et de la maintenance de projets de développement.

#### ***Partenariats Etat-ONG***

4.5 En 1997, le gouvernement central a commencé à former des partenariats officiels avec des ONG, tout d'abord pour ce qui est des écoles informelles (Chapitre II), et ensuite en 1999 pour mener à bien des programmes d'alphabétisation adulte (Chapitre III). Il s'agit là de deux exemples importants de partenariats dans le cadre desquels le Gouvernement s'engage à prendre en charge le salaire des instructeurs et les ONG à superviser et organiser la logistique. Les sommes d'argent impliquées sont négligeables à ce stade (1,7 million de \$EU pour les écoles informelles au titre du budget annuel du Ministère, de l'ordre de 2 milliards de \$EU, et 3 millions de \$EU pour le programme d'alphabétisation adulte). Jusqu'à présent les résultats ont permis au secteur public de tirer de précieuses leçons et l'appui financier et technique mérite d'être poursuivi.

4.6 Un autre programme éventuel de partenariat pourrait être celui des bourses d'études ciblées aux filles. En 1998, une ONG féminine de Rabat a mis en place le premier programme de bourses pour permettre aux filles rurales de prendre part au cycle supérieur de l'enseignement fondamental (7<sup>me</sup> à la 9<sup>me</sup> année). L'ONG identifie les associations rurales locales, leur fournit du financement (250 DH/fille/mois), les forme et les charge de trouver un logement pour les filles (soit dans des dortoirs ou avec des familles vivant près du collège). Après deux ans environ, le programme a enregistré des résultats très encourageants. Toutes, sauf quatre, du premier groupe de 110 filles sont demeurées à l'école. Des programmes similaires de bourses d'études ont été couronnés de succès dans d'autres pays et méritent d'être suivis par le Ministère.

4.7 **ONG locales et représentants locaux.** A Marrakech, Casablanca, et Tanger, le MDSSEFP et le PNUD ont lancé un programme pilote de 2 millions de \$EU avec des ONG locales pour lutter contre la pauvreté dans le cadre d'actions intersectorielles urbaines. Les coordonnateurs de projet ont eu des difficultés à faire participer les élus locaux aux initiatives de développement. Le programme assure la formation des représentants officiels et les ONG facilitent leurs rapports.

4.8 **Ministère de l'Intérieur et rôles des Gouverneurs.** Au cours des deux dernières années, les Gouvernorats ont de plus en plus prêté leur concours à résoudre les problèmes, à assurer la coordination avec les autres services du Gouvernement central, et à collaborer avec la communauté des ONG. Le Roi a fortement encouragé cette approche en demandant aux Gouverneurs d'assumer des responsabilités de développement en plus de leur rôle traditionnel en matière de sécurité. Ils assurent une coordination effective entre les délégués locaux des ministères et détachent du personnel pour aider à la réalisation des projets.

4.9 **Plan d'action pour les femmes.** L'initiative, largement publiée, entreprise de concert par le Gouvernement et les ONG a été la préparation d'un «Plan d'action sur l'intégration de la femme au développement». Ces travaux sont venus en réponse à l'engagement officiel pris par le Gouvernement lors de la Conférence de Beijing sur les femmes en 1995. Le Gouvernement intérimaire de 1997 et un

petit groupe d'experts marocains des ONG et de la communauté locale des droits de l'homme ont lancé une série d'ateliers consultatifs ouverts dans le but d'arrêter des mesures visant à améliorer le statut des femmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la vie commerciale et professionnelle, et des droits judiciaires. Lorsque le nouveau gouvernement socialiste a pris le pouvoir au printemps de 1998, les chefs des deux principaux partis de la coalition, USFP et Istiqlal, ont adopté la cause et les travaux.

4.10 Le Plan a été divulgué en mars 1999 par le Premier Ministre, toutefois plusieurs mois après une forte opposition s'est développée vis-à-vis de certaines réformes proposées dans la section des droits judiciaires du code personnel (*Moudawana*). Les avocats du plan ont argué que le Maroc allait dans le sens de la modernisation de ses législations commerciales, en préparation à une intégration économie plus étroite avec l'Europe, et que dès lors le code personnel devait évoluer dans le même sens. A la lumière de la résistance, diverses réformes judiciaires ne seraient pas faciles à mettre en œuvre en ce moment. Le Plan comporte toutefois d'autres mesures non litigieuses qui contribueront à nettement améliorer le statut des femmes et ce sans trop d'objections. Le Gouvernement va de l'avant dans ces domaines. En ce qui concerne les droits judiciaires, quelques réformes juridiques qui pourraient améliorer le bien-être des femmes les plus pauvres, sans remettre en question les préceptes traditionnels, devraient également être étudiées par les législateurs :

- ◆ Relever **l'âge légal du mariage** de 14 à 18 ans pourrait contribuer à réduire le nombre de filles, en particulier dans les familles rurales, contraintes au mariage (et/ou à la servitude). Il s'agit là davantage d'une question de droits de l'homme que d'une question de religion. Dans de nombreux pays, les mariages arrangés sont pratique courante, mais au fil des années les jeunes femmes obtiennent progressivement le droit de refus.
- ◆ Les **législations régissant la répudiation** semblent tout particulièrement préjudiciables aux femmes les plus démunies, les laissant à la rue et en situation de pauvreté et ce d'un jour à l'autre. Les législateurs marocains pourraient reconsidérer certains aspects de ces législations, en particulier du fait que d'autres pays arabes ont créé des précédents, notamment l'Egypte et la Tunisie.
- ◆ Dans tous les pays, la majorité des **femmes qui sont victimes de violence familiale** font généralement partie des groupes les plus démunis et ont un minimum de recours juridique. Bon nombre de pays ont progressivement changé ces lois afin de protéger les victimes.
- ◆ Il est également essentiel de souligner qu'un des principaux résultats du plan d'action axé sur la femme consisterait à renforcer le programme national de maternité sans danger.

4.11 Il est difficile de déterminer le nombre d'**organisations religieuses** parmi les milliers d'ONG et la présente revue n'a pas tenté de le faire. Les œuvres caritatives islamiques sont très actives dans les programmes sociaux (santé de base, éducation, alphabétisation adulte, soins des enfants, colonies d'été, distribution alimentaire) et leurs activités se sont développées régulièrement au fil des années. Les œuvres caritatives islamiques sont très proches des groupes désavantagés des villes et bidonvilles urbains et ce sont souvent les premiers groupes à être présents en cas de situation d'urgence. A titre d'exemple, les ONG islamiques ont répondu rapidement avec des abris, de la nourriture, des médicaments, et autres types d'assistance aux centaines de familles touchées par l'effondrement d'un building à appartements à Fez en 1999. La loi régissant les associations fait qu'il est très facile pour les associations religieuses de mobiliser des fonds illimités, alors que la mobilisation de fonds est plus difficile pour les ONG non religieuses. Les autorités sont en train d'évaluer comment ces règles peuvent être adaptées aux récents développements de la société.

4.12 Afin d'encourager le partenariat entre l'état et les associations, les autorités marocaines ont récemment préparé une note détaillée sur le rôle et le cadre institutionnel des associations au Maroc. Dans le cadre du renforcement et de l'affirmation de la bonne gouvernance, la note propose une série de recommandations qui devront permettre à améliorer la participation et l'implication des associations dans

la mise en œuvre de développement économique et social du pays. Particulièrement la note réitère que la coordination entre les différents intervenants publics et privés est indispensable pour optimiser les résultats des actions sociales.

### C. INITIATIVES DE PROTECTION SOCIALE DU SECTEUR PRIVE

4.13 Alors que les entreprises marocaines s'efforcent de moderniser leurs méthodes de gestion et leurs structures, elles commencent également à participer plus largement aux initiatives sociales et de valorisation du capital humain nécessaires au pays.

- En 1995, le Président d'une importante agence privée de publicité a établi la **Fondation Zakoura** pour le micro-crédit. En 1997/98 cette fondation a établi de petites salles de classe communautaires en milieu rural, similaires à l'expérience du Bangladesh (BRAC).
- A l'occasion du Forum pour le développement de la Méditerranée de 1998, la **BMCE**, la banque privée la plus importante du pays, a annoncé qu'elle construirait 100 écoles primaires rurales par an au cours des 10 prochaines années. Elle assurerait la formation du personnel enseignant en méthodes pédagogiques modernes et coordonnerait avec le MEN l'élaboration d'un programme de cours innovateur.
- En 1999, une autre banque privée, la **Wafabank** a annoncé son programme « Adopter une école » dans le cadre duquel les gestionnaires de ses succursales sur l'ensemble du territoire « adopteraient » des écoles primaires urbaines en partenariat avec le MEN. Près de 1.000 entreprises se sont associées à la campagne.
- **L'OCP**, la plus importante entreprise de phosphate, a établi un programme de formation/bourses d'études pour aider les employés à apprendre comment établir de petites sociétés secondaires qui pourraient être sous-traitées comme fournisseurs de l'OCP. L'office a également entrepris d'établir une école secondaire, ce conjointement avec la communauté de Khouribga et le MEN.
- **L'ONA** a établi une fondation visant à développer des actions spécifiques de réduction de la pauvreté dans les communautés où l'entreprise est installée ainsi que des mesures axées sur la valorisation de ses propres travailleurs et de son personnel. Certaines actions ont trait à l'alphabétisation, à l'étude des langues, et à la formation en gestion ainsi qu'à la gestion urbaine et à celle de l'environnement côtier.
- En 1998, à l'incitation du Gouvernement, plusieurs entreprises publiques ou privées ont commencé à offrir des cours d'alphabétisation fonctionnelle à leurs travailleurs (payés dans le cadre de la campagne publique d'alphabétisation). Le nombre des inscrits est peu important (1.500 en 1998/99) par rapport aux 450.000 travailleurs illettrés du secteur formel.

4.14 Les résultats des partenariats publics/privés sont prometteurs. Le département du secteur privé de la Banque apporte son appui à plusieurs initiatives privées dans les domaines de l'éducation, de la réhabilitation des bidonvilles, et de l'assainissement. La Banque pourrait organiser une petite table ronde avec les gestionnaires des différentes fondations privées afin de présenter les projets sociaux mis en chantier par des entreprises privées de par le monde et expliquer dans quelle mesure la Banque mondiale peut appuyer ces initiatives.

4.15 **Micro-crédit.** On compte actuellement 50 ONG impliquées dans le micro-crédit, mais sept seulement d'une taille importante. Toutes visent les pauvres avec de très petits prêts. Le groupe le plus important, AL AMANA, a octroyé 25.000 prêts en 1999/2000 allant de 500 DH à un plafond de 25.000 DH pour les primo-demandeurs. Les taux d'intérêt (ou charges) se situent aux environs de 2 à 2,5 pour cent/mois, soit un taux de 42 pour cent l'an ce qui correspond à la moyenne pour les activités de micro-crédit dans le monde. En 1999, la Banque populaire a établi une fondation de micro-crédit qui dispose du réseau le plus vaste avec 200 filiales. Ces programmes desservent presque exclusivement les

centres urbains étant donné que les principales activités envisageables en milieu rural exigent souvent trop de temps pour être suffisamment rentable et permettre à l'emprunteur de rembourser le prêt. L'impact des programmes de micro-crédit au Maroc est jugé positif, les femmes y ont de plus en plus accès et leurs taux de remboursement sont importants à >90 pour cent. Un des principaux programmes est celui de la Fondation Zakoura qui établit des écoles primaires non officielles dans les villages. La Fondation a obtenu des résultats très impressionnants en adaptant les leçons et pratiques de la *Grameen Bank* du Bangladesh à la situation marocaine.

4.16 En 1999, le Gouvernement a promulgué une loi sur la micro-finance qui a rendu les règles d'exploitation plus transparentes, mais ces dernières demeurent toutefois encore quelque peu restrictives. Plusieurs institutions de micro-finance étant déjà en opération depuis quatre ou cinq ans, on peut commencer à répondre à certaines questions importantes pour l'avenir de ces programmes.

- (i) Le micro-crédit contribue-t-il vraiment à sortir la population de la pauvreté et à relever les opportunités de revenu des pauvres d'une manière durable ou maintient-il le statu quo ?
- (ii) Dans quelle mesure les particuliers ou les groupes empruntent-ils d'une institution de micro-crédit pour en rembourser une autre? Ce phénomène est davantage prédominant lorsque les groupes concurrents de micro-crédit sont nombreux. Le Maroc pourrait envisager de mettre en place un bureau du crédit où les institutions de micro-finance partageraient l'information concernant les « mauvais emprunteurs » ou « doubles emprunteurs ». Une autre possibilité consiste à donner des cotes de crédit aux micro-emprunteurs.

4.17 **Micro-épargne.** Au Maroc, comme dans de nombreux autres pays, l'emphase a été trop fortement portée sur le micro-crédit et pas assez sur un effort de promotion de la micro-épargne. Au Maroc, la loi sur le micro-crédit interdit les activités de micro-épargne par les ONG mais le système bancaire formel ne fait rien pour encourager la petite épargne. Bon nombre de pays imposent une épargne minimum pour ouvrir un compte. Au Maroc le versement minimum pour un compte postal d'épargne est peu important (100 DH), mais pour les banques il est de 2.000 DH (200 \$EU). Au Liban le montant minimum du dépôt peut aller jusqu'à 2.000 \$EU. L'élimination du dépôt minimum permet d'élargir l'accès à l'épargne. Une banque d'Afrique du Sud a pris la tête pour ce qui est de la mobilisation de l'épargne de la clientèle à bas revenu avec un dépôt minimum de 8 \$EU et la mise en circulation de cartes faciles à utiliser aux guichets automatiques (ATM) pour effectuer des dépôts, des retraits, ou obtenir de petites avances. Les entreprises marocaines peuvent encourager l'épargne parmi leurs employés en créant des fonds mutuels ou coopératifs en collaboration avec une banque locale en vue de l'ouverture de comptes d'épargne bancaires simples dans les locaux de l'entreprise (parallèlement on apprendrait aux travailleurs comment épargner et comment gérer leur épargne). Une autre initiative qui a remporté un grand succès au Liban est celle des « filiales bancaires mobiles » (Encadré 4.1).

#### **Encadré 4.1 : Filiales bancaires mobiles – Le cas du Liban**

Les filiales bancaires mobiles consistent de mini-vans avec chauffeur (qui occupe également les fonctions de garde de sécurité), caissier, et dans certains cas un chargé de prêts (si elles octroient des crédits). Ces véhicules se rendent dans les villages à heure fixe chaque semaine pour collecter l'épargne (et accorder des prêts). Les véhicules sont exploités par des banques ou des ONG qui collectent l'épargne et la déposent dans la succursale bancaire la plus proche. Le programme connaît un grand succès et se développe. Une ONG a récemment combiné les « filiales bancaires mobiles » à la prestation de services de santé de base. Elle dispose de trois mini-vans qui couvrent 300 petits villages une fois par semaine.

### ***Fondations royales<sup>26</sup> et fonds pour le développement social***

4.18 En octobre 1998, le Prince héritier Mohammed de l'époque, a lancé la première campagne nationale sur le thème de la « Lutte contre la pauvreté ». Avec les recettes de la campagne il a créé le Fond Mohammed V pour la solidarité. La campagne de 1998 a mobilisé 8,3 millions de \$EU et celle de 1999 43 millions de \$EU (en comparaison le budget annuel du principal programme national d'assistance sociale – l'Entraide nationale – est de moins de 20 millions de \$EU). Le Conseil d'administration de le Fond Mohammed V est composé d'hommes d'affaires, de représentants d'ONG, et des Conseillers du Roi. Chaque année les fonds mobilisés sont consacrés à un thème spécifique. Le thème pour 1999 est celui de la « Scolarisation de la fille rurale », et les fonds commencent à être affectés à la construction de dortoirs et éventuellement à un fonds de bourses d'études. L'objectif de la première année était la réhabilitation des orphelinats marocains. Le Fond a fait appel à l'Entraide nationale et au Secrétaire d'Etat de la Solidarité pour gérer les travaux.

4.19 En février 2000, le Roi a établi le Fond Hassan II pour le développement social et économique, avec environ 700 millions de \$EU des recettes de 1,1 milliard de \$EU provenant de la vente de la licence GSM (Tableau 4.1). Les fonds seront décaissés sur trois ans (2000-2003), et les allocations proposées sont substantielles, en particulier en comparaison des budgets publics pour certaines de ces rubriques. A titre d'exemple, le programme de formation en alphabétisation adulte de 40 millions de \$EU se compare à l'affectation publique pour 1999 de 3,4 millions de \$EU. Dans le cadre du budget de 1999, les investissements aux logements sociaux ont été fixés à 15,5 millions de \$EU comparé à l'allocation de le Fond Hassan II de 110 millions de \$EU. Le Roi préside le conseil d'administration du Fond composé du Premier Ministre, de conseillers royaux sélectionnés, et de ministres sélectionnés du cabinet (Finances et Intérieur). Il est encourageant de constater que les fonds sont destinés à des investissements sociaux à plus long terme, avec l'intention déclarée de les gérer de manière transparente en coopération avec les organes publics en place, les entreprises privées et les ONG, tenus responsables des résultats.

**Tableau 4.1 : Fondation Hassan II**

<b>Activité</b>	<b>Milliards de DH</b>
Logement social	1,1
Autoroutes	1,0
Réhab. bidonvilles	0,5
Tourisme	0,5
Zones industrielles	0,5
Périmètres d'irrigation	1,0
Gestion environnementale	0,2
Pêche artisanale	0,3
Alphabétisation adulte	0,4
Investissement culturel	0,4
Technologie information	0,2
Coupe du monde 2006	0,3
Micro-crédit	0,1
Non affecté	<u>0,5</u>
<b>TOTAL</b>	<b>7,0</b>

*Source : Données officielles.*

## **D. CONCLUSIONS**

4.20 Les ONG non religieuses ont seulement commencé à émerger en force du début au milieu des années 90. Depuis lors elles se sont avérées un atout, petit mais crédible, pour le développement et une importante source d'idées et d'approches innovatrices pour la prestation des services sociaux (écoles, alphabétisation, droits de l'homme, gestion environnementale, assistance sociale). Pour les cas plus sérieux d'exclusion sociale (mères célibataires, femmes battues, VIH, enfants des rues), les ONG ont été le seul endroit où se tourner pour obtenir de l'aide. La demande pour les services est nettement supérieure à ce que les ONG sont en mesure de fournir. Les bailleurs de fonds développent leurs contacts, formation, et appui financier direct. La Banque mondiale pilote de nouveaux moyens de contact avec les ONG par le biais d'études, de l'établissement d'un fonds social (ADS), et d'une coopération plus étroite pour la réalisation de projets sociaux.

<sup>26</sup> Les fondations royales se réfèrent aux associations régies par le dahir de 1958, mais la terminologie utilisée est « fondation ». Ce même terme est utilisé pour le fonds spécial du Trésor « Fonds Hassan II pour le développement économique et social », aujourd'hui érigé en établissement public (Loi de finances 2002).

4.21 **Principales forces.** Le Gouvernement demeure le principal prestataire de services sociaux mais la plupart des activités des ONG ont été stimulées par les demandes des populations que le Gouvernement ne voulait ou ne pouvait atteindre. L'avantage comparatif des ONG se situe au niveau de leur proximité vis-à-vis des populations bénéficiaires, de leurs frais généraux relativement peu importants, et du fait qu'elles apprennent et innovent en permanence. La majorité des ONG existantes ne désirent pas se développer au-delà de leur capacité de gestion. Par contre, elles aident d'autres groupes à reproduire ce qu'elles font en leur montrant comment procéder, en leur expliquant les erreurs à ne pas commettre, et en leur indiquant les clés du succès. La volonté de la communauté des ONG à coopérer entre elles et à œuvrer dans tous les secteurs est l'un de leurs principaux points forts. Leur expérience a permis de tirer de nombreuses leçons pratiques qui contribueront à améliorer la prestation publique des programmes sociaux.

4.22 **Obstacles.** Les ONG font face à plusieurs obstacles : (i) un environnement juridique restrictif ; (ii) une insuffisance de savoir-faire quant à la manière de gérer une organisation (comptabilité, systèmes de gestion) et de médiocres pratiques de gestion interne ; (iii) une pénurie de personnel formé pour organiser les communautés locales et les aider à préparer et exécuter des projets de développement ; (iv) un financement insuffisant ; et (v) des difficultés pour s'organiser et s'unifier. Plusieurs bailleurs de fonds contribuent au renforcement de leur capacité (programme allemand d'assistance, USAID, le don FDI de la Banque mondiale, et le projet ONG de l'UE). Elles sont actuellement principalement financées par des dons personnels et des contributions d'ONG internationales et, de plus en plus, par la communauté diplomatique (ambassades et agences bilatérales de développement [AID]). Les ONG sont d'avis que la Fondation Mohammed V et l'ADS peuvent jouer un rôle critique dans le financement et le développement futurs de leurs activités.

4.23 **Partenariats.** Le Gouvernement et les ONG jouent un rôle différent, mais complémentaire. Dans les récents exemples de partenariats (écoles informelles, alphabétisation adulte, campagnes de santé publique) ils contribuent à renforcer les services d'assistance sociale et arrivent à de bien meilleurs résultats. Le Gouvernement doit étendre sa collaboration avec la communauté en évolution et diversifiée des ONG. La Banque mondiale peut encourager ce processus en recrutant occasionnellement des représentants des ONG pour aider à superviser l'exécution de projets, en particulier à la santé, l'éducation, le développement rural et les chantiers publics.

4.24 **Secteur privé.** Le potentiel actuel de contribution du secteur privé au développement social est relativement important et le Gouvernement doit activement rechercher des partenariats publics/privés, identifier ce que le secteur privé peut faire, et déterminer comment il peut aider le secteur à le faire. Outre l'expansion à grande échelle de la formation en cours d'emploi (toujours modeste et touchant moins de 10 pour cent des entreprises immatriculées), les entreprises privées pourraient apporter de réelles innovations aux initiatives d'alphabétisation adulte, formation des micro-entreprises, nettoyage de l'environnement local et autres initiatives de développement dans les communautés où elles vivent et opèrent. A l'avenir, les entreprises pourraient davantage participer aux politiques scolaires, être présentes aux conseils des universités publiques, organiser des échanges de personnel, et parrainer les programmes de R&D avec les facultés locales. Les grands conglomérats et/ou les banques privées pourraient également jouer un rôle dynamique, en collaboration avec le Gouvernement, au niveau de la mobilisation des petits épargnants dans le cadre de programmes bancaires innovateurs et de fonds mutuels d'entreprises.

4.25 **Initiatives royales.** Elles sont de taille (700 millions de \$EU pour le Fond Hassan II et 43 millions de \$EU pour le Fond Mohammed V). Elles portent l'accent sur les questions sociales et mobilisent les ONG, le Gouvernement, et les entreprises privées à participer à la recherche de solutions aux nombreux problèmes sociaux. Ces initiatives, jointes à l'ADS, pourraient susciter la dynamique voulue pour réorienter les dépenses en faveur des groupes vulnérables. Ces fondations et l'Agence de

développement social (ADS) devraient assurer le type de structures qui permettront aux ONG d'informer les autorités sur les questions ayant trait à leurs activités et au développement social du pays.

## V. STRATEGIE DE LA BANQUE MONDIALE ET COOPERATION AVEC LES BAILLEURS DE FONDS

### A. APERÇU GENERAL

5.1 La Banque mondiale (BM) a été en première ligne en ce qui concerne l'analyse des problèmes de développement social au Maroc. Mais le Gouvernement doit être en première ligne en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre des solutions à ces problèmes. La tâche est complexe et il existe de nombreux facteurs sociaux et politiques que l'aide extérieure et les agences de développement peuvent difficilement saisir dans leur intégralité. Les autorités sont en train de préparer des programmes plus énergiques articulés autour de leur Plan quinquennal (2000-2004). La Banque et les autres bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle constructif en aidant les autorités à former des partenariats plus étroits entre ministères et avec les acteurs non gouvernementaux. Au cours des sept dernières années, de nombreuses leçons importantes ont été tirées qui peuvent s'avérer utiles.

### B. STRATEGIE DE LA BANQUE MONDIALE DEPUIS 1996

5.2 Un des résultats du débat public de 1995/96 sur les **disparités entre revenus ruraux et urbains et niveaux de pauvreté** a été la préparation du Programme des Priorités sociales (BAJ) du Gouvernement. Pour la première fois, ce programme a affecté des ressources financières substantielles à la santé, l'éducation et l'infrastructure en milieu rural et a attiré l'attention des médias sur ces problèmes. La BM a appuyé ce programme BAJ au moyen d'un prêt de 150 millions de \$EU. Elle a encouragé le Gouvernement à accélérer l'électrification (PERG) et l'eau potable (PAGER) dans les zones rurales. Ces projets ont marqué un tournant dans la stratégie de la Banque. Le CAS 1997 a été jusqu'à demander qu'un tiers du programme de prêt de la Banque soit réservé aux investissements sociaux/ruraux et que les prêts d'ajustement soient conditionnés par les progrès réalisés par rapport aux objectifs sociaux (Tableau 5.1)

5.3 **L'ouverture d'un bureau local de la BM en avril 1998** qui s'est penché initialement sur le développement social et rural, a constitué l'autre changement majeur de la stratégie de la BM. La présence de cadres de la BM sur le terrain a eu trois influences importantes : (i) la BM est mieux armée pour connaître et comprendre les vues d'autres clients dans le pays en dehors des autorités ; (ii) elle peut voir plus clairement où et comment nos projets et nos conseils peuvent être renforcés pour accroître les résultats positifs ; et (iii) elle peut travailler plus facilement entre les secteurs et entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, centraux et locaux, pour forger des partenariats qui forment les piliers du changement. Ces perceptions peuvent aider la BM et le Gouvernement à apporter des innovations au travail traditionnel des projets là où c'est possible et à combiner plus effectivement les forces techniques et analytiques de la BM grâce à une meilleure compréhension des besoins de développement sur le terrain. A cette croisée des chemins, cruciale pour le pays, l'enjeu pour la BM sera double : (i) aider les autorités à dégager un consensus sur le changement des politiques, et ensuite (ii) une fois que les changements sont initiés, aider les autorités à contenir la marche des événements au moyen d'une évaluation objective des résultats, des coûts et des avantages.

5.4 De par leur nature, les programmes de protection sociale sont intersectoriels, mais la BM est encore à ses débuts dans ce domaine. Deux choix stratégiques militent en faveur d'actions plus directement intersectorielles : (i) le fait qu'un plus grand nombre de cadres de la BM traite avec des groupes divers ; et (ii) que les cadres de la BM se focalisent sur l'allègement de la pauvreté. Les communautés pauvres ne voient pas leurs problèmes par secteur. Elles voient l'ensemble des problèmes et comment les améliorations (ou problèmes) dans un domaine affectent les autres. La BM s'efforce

également de préparer davantage de projets de type intersectoriel comme par exemple le projet ADS de fonds social et le Projet de Développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique. Le Cadre de développement intégré (CDI) est précisément conçu pour rassembler les objectifs, actions et partenariats entre secteurs, agences et ministères. Ces nouveaux changements offriront de nombreuses leçons sur la façon de promouvoir une intégration plus étroite de notre travail (et de celui du Gouvernement) dans les domaines du développement social et rural. A cet égard, les évaluations sociales et les coordinateurs des problèmes de genre ont également un impact positif. Certains autres bailleurs de fonds se distinguent plus particulièrement en matière d'approches intégrées et la BM doit suivre leur exemple.

**Tableau 5.1 : Appui de la Banque mondiale au développement social (1996/7 - 2000)\***

<b>I. PROJETS</b>	<b>Millions \$EU</b>	<b>Agence d'exécution</b>
BAJ Education	54	Ministères Education nationale
BAJ Santé	68	Ministère Santé publique
BAJ Coord. (trav. publics)	28	Ministères Intérieur (Promotion nationale) et Plan
Gestion Santé	66	Ministère Santé publique
DSPIII Form. en c. d'emploi	23	Min. Dév. social, Formation professionnelle, OFPPT
<b>TOTAL Social</b>	<b>239</b>	
<b>II. ASSISTANCE TECHNIQUE</b>		
PHRD Réforme Education	1.2	Ministère Education nationale
PHRD Gestion Santé	0.4	Ministère Santé publique
PHRD Fonds social	0.9	Min. Dév. social, Solidarité, Emploi, FP
IDF Dév. social.	0.2	Min. Dév. Social, Solidarité, Emploi, FP
IDF Renforcement ONGg	0.2	ODECO (Office de Développement et Coopération)
<b>TOTAL Social</b>	<b>2.9</b>	
<b>TOTAL TA</b>	<b>9.4</b>	
<b>III. ETUDES &amp; CONFERENCES</b>		
Subventions Consommation alimentaire		Etude régionale Banque/Note informelle Maroc
Rapport Entraide nationale		Rapport BM (Ministère Dév. social)
Financement Secteur Santé		Rapport BM & Conférence
Mise à jour de la pauvreté		Rapport BM (Ministère du Plan et Direction de la Statistique)
Réforme Education		Price Waterhouse/Commission royale
Conférence de Marrakech		Ministères & Syndicats UE & Maroc
Forum Dév. Méd. 1,2,3		Conférences régionales
Table ronde Fonds social		Table ronde expériences MENA/LAC
Intégration des femmes au dév.		Plan d'Action financé par BIRD préparé par GM & ONG

\*Ne couvre que les secteurs sociaux, et non les activités rurales, culturelles ou urbaines de la BM.  
*Source : Banque mondiale.*

### C. STRATEGIES DES BAILLEURS DE FONDS

5.5 L'aspect actuel le plus frappant par rapport à il y a cinq ans est que la majorité des bailleurs de fonds s'efforcent de trouver des moyens de diriger plus directement leur appui financier et technique aux bénéficiaires visés. La participation, la décentralisation et les partenariats sont les directives générales alors que les bailleurs de fonds commencent à intégrer à l'économie leurs programmes officiels d'assistance avec un soutien modeste des autres partenaires non gouvernementaux : communautés locales, entreprises privées, associations professionnelles et ONG. Le Tableau 5.2 récapitule les programmes d'assistance formelle et les principales activités (prêts, prêts assortis de conditions libérales ou dons) de bailleurs de fonds choisis dans les programmes sociaux, ruraux et environnementaux.

**Tableau 5.2 : Engagements de quelques bailleurs (millions de \$EU) pour la Protection sociale (1996/7-1999)\***

Bailleurs	TOTAL Assist.	Education, Jeunes, Culture	Santé, logement Eau potable	Emploi, Envir. formation	Rural	Sous-total	% de
BIRD	895,6	68,0	194,0	51,0	19,0	332,0	37
UE**	630,5	55,0	67,0	41,3	137,0	300,3	47
AFD	246,2		75,9	15,2	139,8	215,7	88
KfW	112,6		63,9	3,8	40,2	107,9	96
JICA	45,3		5,7		39,6	45,3	100
USAID	62,2	10,8	27,7			38,5	62
ACDI	29,2	1,6	0,8	3,2		5,6	20
PNUD	20,9	xxx	xxx	xxx	xxx	20,9	100

\* Ventilation approximative  
 \*\*UE correspond au programme de dons de 3 ans 1996-1999 MEDA I. MEDA II (2000-2003) en cours de préparation.  
 Source : Bailleurs de fonds et Banque mondiale.

5.6 L'UE est le bailleur de fonds le plus important au Maroc, avec des dons correspondant à plus de 200 millions de \$EU/an. Au cours des trois dernières années, ils ont eu un grand projet d'ajustement (120 millions de \$EU) et 27 autres projets plus petits, dont la moitié environ s'inscrit dans les objectifs de développement social. Contrairement aux programmes d'assistance de la BM dans les autres pays de la région MENA, la Banque n'a pas préparé de projets conjointement avec l'UE dans les secteurs sociaux, en dépit du chevauchement des objectifs dans de nombreux domaines.

5.7 Comme les autres bailleurs de fonds intervenant dans les secteurs du développement social et humain, l'UE s'efforce d'innover dans la conception des projets. Au titre de son programme MEDA I (Assistance au développement économique méditerranéen), l'UE a introduit un petit projet de 4 millions de \$EU qui va directement aux ONG sans intermédiaire gouvernemental. C'est la première fois que des fonds de l'UE ne passent pas par les circuits gouvernementaux. L'UE a également établi une agence gouvernementale « autonome » en 1997 (Agence du Nord) pour accélérer l'exécution de projets ciblant les province septentrionales, mais cette conception a eu des résultats mitigés, en partie du fait que le pouvoir de décision restait fortement centralisé à Rabat. Ils ont lancé un programme d'information sanitaire dans le Nord qui a été considéré comme raisonnablement réussi. L'UE a également préparé un petit don (1 million de \$EU) pour renforcer le Secrétariat de la famille et de l'enfance, portant sur l'exécution du Plan d'Action sur l'intégration de la femme au développement. L'assistance aidera cette unité à collecter l'information et préparer une banque de données sur l'information des genres. Elle aidera également à la préparation d'une stratégie de communication nationale. Dans le cadre du MEDA II, le programme de réforme du secteur de la santé constituera leur principal projet social.

5.8 Les bailleurs de fonds bilatéraux officiels continuent à travailler principalement par l'intermédiaire du Gouvernement, même si de nombreuses ambassades ont introduit ou augmenté leurs programmes de dons pour financer directement les communautés locales et les ONG. L'Ambassade du Japon dispose du programme le plus important de dons aux ONG (550.000 \$EU en 1999). D'autres ambassades (Belgique, Allemagne, Suède, Espagne) ont également des petits programmes de dons aux ONG, de l'ordre de moins de 100.000 \$EU par an. L'aide japonaise axe 95 pour cent de ses dons sur l'industrie de la pêche (gestion environnementale, formation des pêcheurs artisanaux et conseil technique). L'aide officielle allemande est passée des prêts libéraux à des dons sur les trois dernières années qui portent principalement sur des projets d'eau potable et de gestion de l'environnement. L'Agence française de développement (AFD) destine son programme annuel de 60 millions de \$EU de dons libéraux essentiellement au développement rural et à l'eau potable en mettant l'accent sur le développement communautaire participatif et l'incorporation des femmes au développement. L'AFD vient d'introduire un projet novateur de formation professionnelle de 15 millions de \$EU qui est en train

de créer cinq centres autonomes de formation professionnelle (transport, audiovisuel, industriel/mécanique, agroalimentaire et plastics) menées par les associations des entreprises privées sectorielles avec la participation du MDSSEFP. Le projet renforcera les liens entre ces centres et les associations professionnelles privées correspondantes en France. Le programme de l'AFD dans les domaines sociaux est appuyé par l'assistance officielle de l'Ambassade de France qui finance et gère un programme de dons à l'éducation et la culture.

5.9 La **Banque mondiale** a intensifié son appui aux efforts de développement de la société civile grâce aux moyens suivants : (i) son dialogue économique en cours avec l'Etat (CAS, CDI) ; (ii) un Don FDI pour la formation d'ONG locales ; (iii) le prêt d'appui aux réformes économiques PARES qui a favorisé le soutien public aux ONG pour les programmes d'alphabétisation des adultes ; et (iv) des études telles que « l'Evaluation sociale » et une assistance technique pour aider le Ministère de l'Education à préparer une évaluation de l'expérience non formelle en matière d'éducation. En 1997, la région MENA a nommé un coordinateur des ONG pour développer des liens plus solides et une meilleure compréhension des ONG dans chaque pays et les aider à coopérer dans l'ensemble de la région. Enfin, la BM et le GM travaillent ensemble à la préparation d'un projet de fonds social qui comporterait une forte représentation d'ONG.

### *Thèmes intersectoriels*

5.10 Les programmes de l'USAID et du PNUD accordent tous deux une plus grande importance aux projets et aux activités intersectoriels. L'USAID a initié des activités régionales dans le Souss-Massa-Draa qui cherchent à créer des synergies entre les quatre secteurs sur lesquels se concentrent ses programmes : développement de l'entreprise privée et croissance économique ; gestion des ressources en eau ; santé reproductive et soins de l'enfant ; et éducation de base. Ces activités mettent l'accent sur l'incorporation des femmes au développement, les partenariats publics-privés-ONG, la décentralisation et la gestion locale des écoles et des services de soins. L'objectif est de mettre en place des institutions qui stimulent la participation locale dans la prise de décision pour améliorer considérablement les conditions de vie des Marocains insuffisamment servis et insuffisamment représentés qui vivent dans la région. L'USAID travaille également en étroite collaboration avec le MS et l'UNICEF au lancement d'un effort majeur qui portera sur les déficiences en micronutriments.

5.11 Le PNUD est passé des initiatives sectorielles à une approche de programme transversale. Les sujets principaux au Maroc sont l'élimination de la pauvreté et le développement de conditions de vie pérennes, la gouvernance, la gestion de l'environnement et la promotion des femmes. Les programmes combinent deux ou plusieurs de ces thèmes et les considérations de genre sont incorporées dans toutes les activités au moyen du renforcement de la capacité et de la formation du personnel du PNUD et des homologues gouvernementaux, et d'efforts spécifiques pour incorporer les femmes bénéficiaires dans les initiatives des programmes. Les programmes ruraux et urbains de lutte contre la pauvreté combinent les programmes sociaux avec les questions de décentralisation/gouvernance pour encourager les autorités locales à travailler avec les ONG locales.

5.12 De nombreux bailleurs de fonds comptent sur le Fond Mohammed V et l'Agence de développement social (ADS) pour diriger fermement les programmes intégrés et bien coordonnés entre les différents ministères, les autorités locales, et les ONG et les bailleurs de fonds. Ils comptent que l'ADS assurera une assistance directe par l'intermédiaire de projets participatifs et communautaires. Selon la façon dont cette agence évolue, elle peut s'attendre à un appui solide des bailleurs de fonds internationaux.

## **D. LEÇONS EMERGENTES**

5.13 En fonction des expériences des projets de la BM au cours des dernières années, des autres bailleurs de fonds et de la communauté des ONG, quelques leçons générales semblent à retenir pour les opérations futures de protection sociale.

- L'appropriation locale détermine la viabilité des objectifs d'un projet. La décentralisation de la décision doit aller de pair avec une communication ouverte entre communautés locales, provinces, autorités régionales et le centre.
- La société civile est devenue une force crédible et d'un bon rapport coût-efficacité pour le développement. La communauté des ONG a donné des leçons utiles sur l'importance des systèmes de prestation pour toutes les actions de protection sociale : santé de base, alphabétisation et éducation et assistance sociale classique.
- Les délimitations intersectorielles, rurales et périurbaines sont de plus en plus floues, avec des effets importants sur les choix des politiques. Les décideurs doivent examiner l'efficacité économique des dépenses d'une manière plus rigoureuse pour toutes les interventions de développement social et de protection sociale.

### ***Appropriation et partenariats locaux***

5.14 Bien que la notion selon laquelle les projets viables sont ceux qui rendent les populations locales responsables de la préparation, exécution et maintenance des projets semble évidente, ce n'est que récemment qu'elle a été encouragée dans de nombreux pays, mais elle n'est toujours pas facile à concrétiser. Un Etat puissant et centralisé (au Maroc comme dans bon nombre d'autres pays) s'est habitué à planifier le développement par le haut et les populations locales anticipent que l'Etat trouve la solution à tous leurs problèmes. Cette situation a toutefois progressivement évolué. Les associations villageoises opèrent et entretiennent des systèmes d'eau potable, d'électrification rurale, et de petite hydraulique à l'aide de dons provenant directement de bailleurs de fonds étrangers et locaux privés. Bon nombre d'agences gouvernementales réajustent leurs méthodes de projet pour inclure la participation locale.

### ***Décentralisation & Gouvernance***

5.15 La bureaucratie marocaine, importante en taille et bien payée, et la longue tradition de contrôle centralisé ont contribué à assurer une relative stabilité et une prospérité dont la répartition est assez inégale. Le contrôle fortement centralisé (planification du sommet vers le bas) a montré ses limites au niveau du développement économique et social et ce dans de nombreux pays. Une des principales lacunes est que les décideurs centraux sont physiquement loin des problèmes de terrain. Les décisions prises par ceux qui sont le plus concernés par les problèmes auront davantage de chance de trouver des solutions appropriées, notamment en ce qui concerne les défis de la protection sociale. Les autorités marocaines se s'orientent progressivement dans le sens d'une plus grande décentralisation.

5.16 Le contrôle centralisé peut également être à l'origine d'un autre problème, outre celui de la situation éloignée des décideurs de la source des problèmes. Si les cadres officiels supérieurs et les agents de la fonction publique ne sont pas tenus à des normes de performance transparentes et de haut niveau, la prise de décision centralisée peut avoir des conséquences encore plus adverses. Les élus locaux doivent aussi être tenus responsables de leur électorat et ce dans le cadre d'élections transparentes. La Banque mondiale s'efforce d'intégrer la méritocratie et la responsabilisation dans les systèmes de recrutement et de promotion des agents de la fonction publique dans ses programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption. De nombreuses économies de l'Asie de l'Est ont appris dès le départ que la sélection et la

promotion d'un cadre de la fonction publique basées sur le mérite et les résultats sont des facteurs essentiels à une performance économique supérieure. Les autorités marocaines ont entrepris une importante campagne de « lutte contre la corruption » et dans le cadre de chaque programme, notamment le programme pour le développement de la PME, elles s'efforcent d'améliorer nettement le niveau et l'efficacité des services publics aux petites entreprises. La mise à niveau des directions administratives et services publics est essentielle pour améliorer l'efficacité de l'ensemble des programmes de PS.

5.17 On constate une plus grande autonomie aux niveaux locaux au Maroc et celle-ci doit être développée. Les Gouverneurs de plusieurs provinces BAJ ont assumé un rôle précurseur au niveau de la coordination des initiatives de développement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des chantiers de « travaux d'équipement rural ». Au fur et à mesure de l'extension de la décentralisation, des leçons devront être tirées et des moyens de contrôle et de suivi mis en place afin de veiller à ce que le processus améliore la prestation et la qualité des services. Les ministères centraux --de par le monde -- sont réputés pour décentraliser les responsabilités sans toutefois décentraliser les ressources budgétaires nécessaires pour arriver à des résultats. Sans responsabilités clairement établies, moyens de contrôle, système précis de suivi, et communication transparente entre le centre et les provinces, la décentralisation peut donner des résultats opposés à ceux visés.

5.18 Il est important de signaler que des avancées prometteuses ont été enregistrées récemment dans le sens d'une plus grande décentralisation, d'une déconcentration accrue et d'une meilleure gouvernance : (i) la lettre de Sa majesté le Roi Mohammed VI, du 9 janvier 2002, au Premier Ministre, donnant aux Walis des pouvoirs des autorités centrales et créant les centres régionaux d'investissement ; (ii) l'approche intersectorielle et innovante, en matière de programmation des crédits budgétaires, et de responsabilisation des populations dans le choix des actions à réaliser, adoptée à l'occasion de la mise en place du programme de lutte contre les effets de la sécheresse (i.e., les enveloppes de crédits allouées à chaque province sont arrêtées au niveau central et les walis et gouverneurs ont procédé, en concertation avec les représentants des populations, à la répartition des enveloppes par nature d'intervention et de localisation) ; et (iii) le développement de nouvelles approches budgétaires axées sur l'adéquation ressources-résultats dans le cadre d'une étude, menée avec l'appui de la Banque mondiale.

### *Approches intersectorielles*

5.19 Ni la BM ni les ministères ne sont bien équipés pour traiter des interactions existantes sur le terrain en milieu rural, périurbain, et urbain. Les ministères (et les départements de la BM) adoptent des approches sectorielles spécialisées, et maintiennent un contrôle étroit sur leurs projets, budgets, et autorité, ce même au détriment des objectifs de développement. Les activités sectorielles ne se déroulent pas toujours au bon endroit ou ignorent les interconnexions entre les centres ruraux-urbains et entre les secteurs agricole et non agricole. La nécessité d'approches intersectorielles qui tiennent compte des besoins agricoles et des aspects liés à l'environnement, au genre, à la santé, à l'éducation et sociologiques n'est pas mise en cause. Mais, elles représentent aussi un fardeau bureaucratique additionnel que les administrations préfèrent éviter. Les initiatives futures visant à réduire la pauvreté commencent à tenir compte des différentes interactions et interdépendances entre le milieu rural et urbain. Le CDI, l'ADS, et les projets de développement rural sont des exemples.

### *Rentabilité économique des dépenses*

5.20 L'analyse de rentabilité et d'équité des dépenses publiques sur les différents groupes de revenu soulève des questions spécifiques concernant les investissements et dépenses à l'éducation ou aux soins de santé de base. Les ministères sociaux doivent évaluer le coût des divers programmes et directions et déterminer s'ils obtiennent les résultats voulus pour l'argent investi. Les exemples cités ici et dans d'autres rapports récents de la BM incluent, entre autres : le coût et la rentabilité des inspecteurs

d'écoles ; le coût et les avantages des nouvelles constructions de cliniques rurales par rapport aux programmes de sensibilisation à la santé des centres existants ; les affectations de dépenses entre l'enseignement fondamental, secondaire et supérieur et entre les soins de santé primaires de base et les hôpitaux ; le ratio des interventions chirurgicales par médecin et par jour ; les coûts et la distribution des bénéfices dérivés des subventions alimentaires ; les bénéficiaires des prix de soutien aux céréales ; et les politiques de tarification de l'eau.

## E. CONCLUSIONS

5.21 Pour évaluer l'impact économique des décisions en matière de réformes et de dépenses, la BM doit voir au-delà de sa clientèle normale pour mieux comprendre quels sont les changements qui s'imposent et qui sont anticipés par d'autres groupes dans le pays. Les travaux en cours dans les domaines des soins de santé ruraux, de la gestion/financement de la santé, et de la réforme de l'éducation sont des exemples de la manière dont la BM peut offrir ses conseils aux autorités marocaines à un moment où le pays est prêt à mettre des réformes en oeuvre. Les réformateurs se retrouvent souvent seuls face aux nombreux groupes organisés qui ne souhaitent pas le changement. Les connaissances de la Banque de la situation sur le terrain, jointes à sa capacité à partager l'expérience internationale, donnent aux réformateurs un appui essentiel au niveau des enjeux critiques.

5.22 La création de partenariats non gouvernementaux est devenue plus courante dans le cadre des projets de la Banque. Les exemples de projets sociaux sont entre autres :

- Le conseil tripartite de l'Agence de développement social (ONG, Gouvernement et secteur privé) ;
- Le projet de loi dans le cadre du Projet de formation en cours d'emploi pour le développement du secteur privé qui porte création d'un fonds autonome composé d'employeurs, de syndicats et de représentants du Gouvernement ; et
- Les accords Gouvernement/ONG dans le cadre du projet BAJ Education pour la formation à l'alphabétisation des adultes.

5.23 Les futures initiatives de la BM devront être davantage intégrées à des partenariats intersectoriels entre les ministères, les autres bailleurs de fonds et les ONG locales. La Banque a déjà adopté ou envisagé l'adoption de diverses approches qui pourraient être développées, notamment : le recrutement de représentants des ONG pour aider à superviser la réalisation des projets ou la formation de partenariats avec le Gouvernement et les ONG pour la réalisation de certaines composantes de projet. Une autre possibilité serait d'instituer un programme de petits dons au niveau de la mission résidente, éventuellement axé sur un ou deux thèmes : programmes d'alphabétisation pour jeunes femmes et programmes de bourses d'études pour que les jeunes filles rurales puissent poursuivre leur éducation fondamentale de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année.

5.24 Le rôle de la BM consisterait en partie à aider les autorités à poursuivre ces initiatives de petites envergures et à contenir la marche des évènements en comprenant mieux le point de vue de groupes différents, en évaluant les résultats, et en s'adaptant aux besoins de terrain en évolution. Au cours des trois prochaines années, la BM devra incorporer les grandes leçons aux projets existants et nouveaux. La réalisation des projets BAJ, par exemple, se déroulera encore pendant trois ans et couvrira dès lors l'horizon du prochain CAS (dates de fermeture prévue pour décembre 2002). Les leçons tirées de la réalisation du programme BAJ sont, entre autres, les suivantes :

- Réalisation de l'évaluation des écoles informelles et application des enseignements tirés aux écoles publiques ;

- Initiative MEN - UNICEF – BM pour accroître la participation des communautés locales dans les écoles par le biais de la création d’associations crédibles de parents-enseignants dans plusieurs écoles publiques rurales ;
- Poursuite du dialogue avec les syndicats des enseignants et formulation d’indicateurs de suivi scolaire ;
- Collaboration avec le Ministère de la Santé pour étendre les services de sensibilisation et en introduire de nouveaux avec des infirmières et/ou des sages-femmes ou encore des agents itinérants dans des provinces BAJ sélectionnées ;
- Développer les activités de la Promotion nationale et recourir au personnel de la PN pour coordonner les activités du BAJ ; et
- Après le démarrage de l’Agence de développement social (ADS), des activités pilotes seront entreprises qui incorporeront les leçons tirées des expériences BAJ et ONG.

5.25 Les partenariats de la BM en matière de protection sociale qui ont été particulièrement faibles sont ceux avec les autres bailleurs de fonds. Compte tenu des nombreux objectifs partagés avec l’UE, il serait logique que le Gouvernement et la haute direction de la BM et de l’UE identifient quelques opérations clés dans le cadre desquelles leur collaboration permettrait de nettement renforcer les chances d’aboutir à des résultats réussis et durables. De nombreux bailleurs de fonds sont impliqués dans la formation professionnelle et en cours d’emploi, et la BM devrait veiller à mieux coordonner les initiatives communes. Les NU et les bailleurs de fonds bilatéraux ont adopté des approches innovatrices dont la BM pourrait tirer parti.

### **Documents de Référence**

Ali Amahan : Développement rural : l'Expérience de l'Association d'Ait Iktel

Abdellah Herzenni : Situation agricole et Protection sociale en milieu rural

Karima Kadaoui : Stratégie de protection sociale : Zones urbaines Maroc

Rabea Naciri : Les ONG et la lutte contre la pauvreté en milieu urbain