



“ Ensemble pour un développement humain ”

Pour une Politique de Développement Social Intégré



M A R O C

" Ensemble pour un développement humain "

Pour une Politique de Développement Social Intégré

**Mission d'appui du PNUD
au Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité**

Travail réalisé par
le Dr Abdeljalil GREFFT-ALAMI
en collaboration avec
Laârabî JAIDI et Driss BENALI

Février 2005

P R E F A C E

Le royaume du Maroc s'est résolument engagé au cours des quelques dernières années dans un processus de renforcement et d'intégration de ses politiques sociales. La création, lors du remaniement ministériel de juin 2004, d'un nouveau Département regroupant les institutions oeuvrant dans le développement social – un pôle social en somme – est une éloquente illustration de cet engagement.

Dès sa mise en place, le Ministère du développement social, de la famille et de la solidarité, en étroite concertation avec les autres départements et l'ensemble de ses partenaires sociaux, a procédé à une réflexion stratégique.

C'est dans ce contexte que le PNUD fut sollicité pour apporter un appui, tout d'abord à l'organisation, en juillet 2004, d'un séminaire réunissant tous les acteurs impliqués dans le développement social et ensuite, à la réalisation, en guise de suivi, d'un travail d'analyse et de réflexion confié à des experts nationaux.

Le rapport que nous avons le privilège de préfacer aujourd'hui constitue l'un des résultats d'une coopération à plus d'un égard exemplaire entre le Ministère du développement social et le PNUD.

Ce travail représente un effort remarquable d'inventaire et d'évaluation des politiques publiques menées au Maroc dans le domaine du développement social et dans la valorisation des ressources humaines du pays.

Il apporte aussi une clarification conceptuelle qui permet d'enrichir, par une analyse théorique, les constats de l'analyse empirique.

Enfin, il met en relief l'importance cruciale de la bonne gouvernance, de la coordination et de l'inter-sectorialité dans la conduite des politiques publiques et des interventions publique et privée en matière de développement social ainsi que celle du partenariat de la coresponsabilité sociale, et de la coopération dans le domaine du développement.

Abderrahim HAROUCHI
Ministre du développement Social,
de la famille et de la Solidarité

Emmanuel Dierckx de Casterlé
Représentant Résident
PNUD Maroc

S o m m a i r e

INTRODUCTION	5
1. Rappel du contenu et des termes de référence de la mission	5
2. La démarche et la méthode retenues	5

CHAPITRE I

Contexte et clarification des concepts	7
1. Le contexte politique économique et social	8
2. Clarification conceptuelle du champ des politiques sociales	12
3. Revue critique des définitions et des typologies de la pauvreté	16
4. Nouveaux paradigmes en matière de développement	20
5. Conclusions de l'analyse préliminaire	22

CHAPITRE II

Etat des lieux et évaluation	25
1. Délimitation du champ de l'évaluation	27
2. Stratégie de développement économique et cycles de croissance	28
3. Evaluation des politiques publiques	37
4. Evaluation des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion	49
5. Gouvernance actuelle du développement social	91
6. Principaux constats de l'évaluation	95

CHAPITRE III

La stratégie proposée	97
1. Les bases théoriques et opérationnelles de la nouvelle stratégie nationale de développement social	98
2. Le programme national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion	116
3. Modalités de mise en œuvre de la stratégie et gouvernance	125

1. RAPPEL DU CONTENU DE LA MISSION ET DE SES TERMES DE RÉFÉRENCE

Un remaniement ministériel intervenu au mois de juin 2004 s'est traduit, entre autres changements, par la création, au sein du gouvernement du Maroc, d'un nouveau département, le Ministère du développement social, de la famille et de la solidarité. Ses missions consistent à :

- promouvoir la politique de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- répondre aux besoins des catégories sociales fragiles ayant des besoins spécifiques en renforçant les programmes destinés à la famille, à l'enfance, aux personnes âgées et aux handicapés ;
- promouvoir la solidarité, la participation et le partenariat.

Au mois d'août 2004, le PNUD a décidé d'appuyer l'action du Ministère en confiant aux experts, auteurs du présent document, la mission d'aider le nouveau département à définir une politique intégrée et une stratégie de développement social à l'horizon 2010. Les termes de référence assignés à cette mission comportaient globalement l'inventaire et l'évaluation des politiques, des programmes, des institutions, des acteurs et des coûts, actuellement impliqués dans le champ du développement social. Pour parvenir, en fin de compte, à formuler et à proposer les grands axes d'une stratégie comportant une meilleure intégration de tous ces éléments. Le terme "grands axes" est utilisé à dessein sachant que les délais impartis à la mission sont extrêmement courts (3 mois).

2. LA DÉMARCHE ET LA MÉTHODE RETENUES

Concevoir une politique sociale intégrée et une stratégie de développement social à moyen terme ne consiste heureusement pas à partir de zéro, mais à partir de ce qui existe ou plus précisément du bilan de ce qui existe.

L'ampleur de la mission a néanmoins nécessité la tenue de plusieurs réunions préliminaires au siège du Ministère. Ces réunions ont été consacrées à une réflexion approfondie sur le champ des

politiques sociales, sur les différents angles d'analyse de ces politiques et sur la méthode de travail à adopter pour les besoins de l'étude. A l'issue de ces réunions, un consensus a permis de préciser :

- la base documentaire à réunir
- la liste des institutions et des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à rencontrer
- les visites sur le terrain à programmer
- le plan et la consistance générale du document de fin de mission à produire
- et, enfin, la répartition des tâches après qu'elles aient été au préalable définies.

Ces réunions ont aussi permis aux experts de faire le constat suivant : une très grande ambiguïté règne dans le domaine que l'on a l'habitude de qualifier par le terme de "social". En effet, des vocables tels que politique sociale, développement social, secteurs sociaux, dépenses sociales, dépenses de solidarité, aide sociale, action sociale, protection sociale, sécurité sociale, etc. sont couramment utilisés par les uns ou par les autres sans avoir le même sens pour tout le monde.

Constatant cette ambiguïté, les experts ont pensé qu'elle était en partie à l'origine de la verticalité excessive des politiques et des programmes et probablement la cause de leur non intégration. Pour dire les choses autrement, le morcellement des différentes politiques sociales procède d'une vision morcelée des problèmes sociaux.

L'ambiguïté règne aussi dans les définitions et les différentes typologies de la "pauvreté", de la "vulnérabilité" et de la "précarité", ou même dans des termes aussi courants que les "inégalités sociales" et l'"exclusion sociale".

Dans ces conditions, tenter de proposer une politique sociale intégrée et une stratégie de développement social n'aurait aucun sens si on ne se préoccupe pas de définir, au préalable, le contenu des politiques sociales et, par rapport, à celles-ci, ce qu'est au juste le développement social. Ce dernier constitue-t-il une politique spécifique centrée sur les pauvres ? Ou bien se confond-il avec toutes les formes d'intervention

fondées sur le principe de solidarité et sur l'objectif de cohésion sociale, pour finalement les englober toutes ?

Dans le même ordre d'idées, vouloir proposer une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale implique de commencer par définir la pauvreté et l'exclusion. Le bon sens consisterait alors à répondre à des questions telles que : qui sont les pauvres, pourquoi sont-ils pauvres et où sont les pauvres ? Qui sont les exclus, de quoi sont-ils exclus et où sont les exclus ? Autrement dit, une politique de réduction de la pauvreté et de l'exclusion ne peut être efficace que si elle découle d'une bonne connaissance et d'une meilleure compréhension de ces problèmes sociaux. On peut donc s'attendre à ce que des politiques fondées sur une mécompréhension des causes de persistance de la pauvreté, ou sur une vision réductrice, puissent être remises en cause aujourd'hui à la lumière des concepts et des paradigmes récents qui tendent à en donner une définition plus extensive et plus exhaustive.

Par exemple, on peut remédier à certains aspects de la misère sans remédier à tous, c'est ce qui se produit lorsqu'on réduit la mortalité infantile par des campagnes de vaccination et de réhydratation orale alors que le revenu des pauvres reste inchangé ; ou encore lorsqu'on construit une école qui ne sera pas fréquentée en raison des coûts d'opportunité trop lourds pour y accéder.

L'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion ne peut être atteint que par une stratégie intégrée dans le temps et dans l'espace ; car dans la plupart des cas, il faut agir en même temps sur les trois fronts suivants : développement des opportunités, création de dispositifs d'insertion politique, économique et sociale, assurance d'une sécurité matérielle susceptible d'atténuer la vulnérabilité (aux aléas climatiques, aux catastrophes naturelles, aux chocs économiques, à la maladie, etc.).

Faisant ce constat préliminaire, les experts ont estimé qu'il était nécessaire d'opérer une clarification conceptuelle avant tout travail d'inventaire et d'évaluation des politiques poursuivies dans le domaine social, car elle peut être utile au débat public et au processus même d'élaboration de ces

politiques. Cette clarification s'avère d'autant plus nécessaire que :

- d'une part les inégalités sociales ne se réduisent pas aux écarts de revenu entre les riches et les pauvres. La structure inégalitaire de la société marocaine et son déficit d'équité obéissent à d'autres facteurs tels que des facteurs culturels ou d'appartenance à des réseaux, etc.
- d'autre part la politique et les programmes de protection sociale non centrés sur les pauvres sont aussi générateurs d'inégalités sociales lorsqu'ils laissent beaucoup trop de monde sur le bord du chemin.

C'est la raison pour laquelle le contexte et l'environnement politique, social, sociologique et culturel du pays dans lequel s'élaborent à un moment donné les principes et les moyens des politiques sociales, est déterminant pour comprendre les logiques en présence. Tout autant que l'environnement international et la manière et le rythme adoptés par le pays pour s'insérer dans le processus de la mondialisation avec les contraintes économiques et sociales qui en découlent pour lui.

Ces réflexions ont permis aux experts d'adopter la démarche intellectuelle et la méthode suivantes :

- examiner le contexte dans lequel les politiques, les programmes et les stratégies sont conçues
- procéder à une clarification des concepts et faire une revue critique des différentes typologies de la pauvreté et de l'exclusion
- analyser les nouveaux paradigmes en matière de développement et de gouvernance
- tirer les principales leçons de ces axes d'analyse
- faire l'état des lieux et l'évaluation des politiques et des programmes en cours à la lumière de la clarification conceptuelle des nouveaux paradigmes et des formes concrètes que revêt l'action publique au Maroc dans les domaines du développement social et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- proposer, à l'issue de cette évaluation, les grands axes d'une politique intégrée et d'une stratégie de développement social à moyen terme.

CHAPITRE I

Contexte et clarification des concepts

1. LE CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Maroc est engagé, depuis quelques années, dans un processus de mutations rapides et de transformations profondes. Ce processus est d'une telle ampleur qu'on peut qualifier le Maroc aujourd'hui de pays de toutes les transitions : transition démocratique, transition économique, transition démographique, transition sociologique et culturelle.

1.1 SUR LE PLAN POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

L'évolution du pays vers la démocratie, l'Etat de droit et la modernisation est un processus dont l'irréversibilité est garantie au plus haut niveau de l'Etat et dont la cadence s'accélère depuis la fin des années 90.

La transition démocratique est attestée par des réformes majeures visant à approfondir et à accélérer le processus démocratique, à affirmer la primauté du droit et la défense des droits de l'homme en général, et particulièrement les droits de la femme, de l'enfant et des catégories sociales fragiles (handicapés, personnes âgées, personnes pauvres ou exclues). Parmi ces réformes, trois d'entre elles méritent d'être signalées pour l'importance qu'elles ont dans le cadre de cette étude. Il s'agit :

- du code des libertés publiques et de l'harmonisation de la législation interne avec les dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Maroc
- du code du travail et de l'harmonisation des législations et des réglementations régissant les relations professionnelles et l'exercice des libertés syndicales
- du code de la famille réformant la Moudawana dans le sens d'une égalisation des rapports de genre (homme-femme) et visant l'intégration de la femme dans la responsabilité politique et sociale et dans le processus de développement.

D'autres réformes ont concerné le secteur de la justice et celui de l'administration publique fondées globalement sur le souci d'équité et de

transparence, le souci de modernisation et d'efficacité, le respect des droits des citoyens, le souci de proximité et le nouveau concept d'autorité.

A cet égard, il faut noter quatre évolutions majeures qui caractérisent le pays :

- La remise en cause implicite et explicite du monopole gouvernemental dans la gestion des affaires publiques a favorisé l'émergence et le dynamisme de la société civile dans un essor sans précédent dans le pays. La vitalité du tissu associatif, qu'il soit local, communautaire, régional et culturel, ou à caractère général ou national, donne au Maroc un rôle d'avant-garde dans les pays de la région. Les pouvoirs publics ont accompagné ce phénomène en multipliant les dispositifs réglementaires ainsi que les conventions de partenariat, conventions qui intègrent aussi le secteur privé en général et le monde de l'entreprise.

Ces dispositifs contractuels et conventionnels entre l'Etat, le secteur privé et la société civile, impulsant de nouvelles formes de régulation, de responsabilisation, de prise d'initiatives et de décisions dans le processus de développement économique et dans le champ de la solidarité.

- La mise à niveau du processus de démocratie locale : la réforme de la charte communale par une nouvelle loi promulguée en octobre 2002 vise à renforcer les compétences des collectivités locales et territoriales de manière à obtenir une décentralisation mieux réussie que par le passé et une meilleure implication des élus locaux dans le processus de développement. Cette loi est venue rétablir aussi une gestion municipale unifiée pour les six plus grandes villes du pays.
- L'élargissement des compétences des services locaux de l'administration centrale et les nouvelles règles de gestion budgétaire, vise une déconcentration mieux réussie que par le passé et une véritable politique de proximité.
- Enfin la mise à niveau du champ politique est l'objectif visé par le projet de loi sur les partis politiques. Cette mise à niveau a pour dessein de clarifier le champ politique, sortir de l'émiettement actuel de la représentation nationale en

favorisant l'émergence de pôles capables de constituer un gouvernement homogène, apporter de la transparence aux règles de fonctionnement et de financement des partis tout en renforçant leur démocratie interne, et enfin d'immuniser le pays contre les tentatives d'exploiter la religion à des fins politiques extrémistes.

Cette brève revue du contexte permet de constater que le pays est doté d'atouts institutionnels importants pour améliorer la qualité du processus de formulation et de conduite des politiques publiques et pour améliorer la qualité de la gouvernance.

Cependant, et en anticipant sur l'évaluation qui sera développée au chapitre II, il est utile de noter dès maintenant une certaine dichotomie entre la qualité des institutions et des lois et la qualité des pratiques, tant que demeurent importantes des résistances et des inerties aux changements voulus sur le plan politique. Cette dichotomie étant probablement la cause des pertes d'efficacité des politiques publiques.

1.2. SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

La transition est marquée par l'ouverture de l'économie nationale et son intégration progressive dans l'économie mondiale. Cette dynamique d'ouverture a été jalonnée par des étapes successives de libéralisation des échanges : accord OMC, accord d'association avec l'Union européenne, accord de libre échange avec les Etats-Unis, la Turquie, et plus récemment avec la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte (et d'autres accords en cours de négociation).

Cette phase d'intégration de l'économie dans la mondialisation des échanges a été préparée et rendue possible par des efforts importants consentis par le pays pour mener des réformes économiques et financières majeures afin de surmonter les contraintes et de lever les distorsions qui inhibaient son potentiel de croissance. Ces efforts ont été constants au cours des deux dernières décennies : les années 80 étant celles de l'ajustement, de la stabilisation macroéconomique et des réformes structurelles, les années 90 étant

celles de la libéralisation et de la déréglementation de la plupart des secteurs de l'économie ainsi que celles du rattrapage des déficits en matière d'infrastructures physiques et des déficits sociaux.

L'ensemble des prix ont été libérés à l'exception d'un petit nombre de denrées de première nécessité, faisant l'objet de subventions ou de compensations.

Le désengagement de l'Etat des secteurs concurrentiels s'est traduit par des transferts importants de capitaux au secteur privé national et étranger.

Des conditions favorables ont ainsi été aménagées pour faciliter la transition et le passage d'une économie protégée à dominante étatique à une économie libérale de marché ouverte sur l'extérieur et en cours d'insertion progressive dans l'économie mondiale.

Le partage des responsabilités entre l'Etat et le secteur privé évoqué au paragraphe précédent sous l'angle politique est aussi à l'œuvre dans la reconfiguration du rôle de l'Etat dans le domaine de l'économie : à l'Etat incombent désormais les rôles d'arbitrage, de réglementation et de régulation et la garantie de l'équité par la redistribution des revenus. Au secteur privé et au marché en général incombent les rôles de la création de richesse et de la relance de l'activité économique par l'investissement, y compris dans les infrastructures et les secteurs sociaux.

Les incitations à l'investissement privé national et étranger sont très fortes et font l'objet d'une dynamique de réformes positives (malgré quelques points faibles persistants comme la corruption et le manque de confiance dans la justice des affaires économiques).

La dynamique macroéconomique est globalement bonne en dépit de la tendance récente à la reprise du déficit budgétaire et en dépit du déficit de la balance commerciale. Mais elle ne s'accompagne pas, pour autant, d'un niveau de croissance suffisant.

La croissance réelle du PIB a été respectivement de 4,1% au cours de la période 1986-1991, de 1,8% au cours de la période 1991-1999 et de 4% au cours de la période 1999-2003. Sur l'ensemble de ces deux

décennies, la structure du PIB a peu varié : le secteur primaire représente 16%, le secteur secondaire 35% et le secteur tertiaire 53%.

Le faible taux de croissance enregistré dans les années 90 s'explique en grande partie par la faible performance de l'agriculture qui a connu, au cours de cette période, une moyenne annualisée de régression de -0,3%. La croissance globale dépend donc en grande partie de la croissance agricole. Sa variabilité et sa volatilité sont en rapport avec des fluctuations spectaculaires de la production céréalière : 17 millions de quintaux en 1995 et 97 millions de quintaux en 1996. En raison de la sévérité de la sécheresse (3 années sèches sur 4), la valeur ajoutée du secteur agricole a été stagnante sur plus d'une décennie, ce qui explique l'aggravation de la pauvreté rurale enregistrée sur la même période. L'agriculture n'est pas seule en cause dans la faiblesse de la croissance, les années 90 ayant aussi enregistré une perte de compétitivité du secteur manufacturier et une tendance au ralentissement de l'activité économique.

L'économie marocaine, malgré les efforts consentis et les réformes accomplies, demeure très vulnérable aux chocs intérieurs (aléas climatiques), et aux chocs extérieurs (prix des hydrocarbures et fluctuations monétaires). Beaucoup reste à faire face aux défis qui attendent le pays.

1.3. SUR LE PLAN SOCIAL

En 20 ans, des progrès notables ont été accomplis, attestés par l'évolution positive de la plupart des indicateurs sociaux et socioéconomiques.

Mais les progrès enregistrés sont constamment meilleurs en milieu urbain qu'en milieu rural où les déficits sociaux persistent s'accompagnant d'une recrudescence de la pauvreté rurale observée dans la décennie 90. Pourtant depuis le milieu de cette décennie, les dépenses publiques dans les secteurs sociaux ont connu une forte progression, particulièrement dans le milieu rural et les provinces défavorisées. D'ambitieux programmes d'infrastructure à orientation rurale comme le PERG, le PAGER, le PNCR sont venus compléter les dépenses publiques sociales sectorielles et les

autres programmes de développement rural, ce qui pose manifestement les problèmes de l'efficacité, du ciblage et de l'inertie des dépenses publiques en matière sociale. Pour ne prendre qu'un seul exemple et pour s'exprimer franchement, les résultats de la politique de santé en milieu rural sont nettement décevants, les taux de mortalité infantile et maternelle qui y prévalent étant indignes d'un pays du niveau de développement du Maroc. On peut en dire autant de l'analphabétisme et des performances tant quantitatives que qualitatives de la politique d'éducation. Plus fondamentalement, malgré la reprise de la croissance économique, le rythme de cette croissance apparaît nettement insuffisant pour résorber les déficits sociaux persistants, faire face à la montée en puissance des nouveaux besoins sociaux et surtout affronter l'augmentation de la population active.

En effet, en ce début de millénaire, la question sociale au Maroc revêt deux aspects fondamentaux :

- la situation de plus en plus préoccupante de l'emploi et la montée en puissance du chômage de masse ;
- la persistance, voire la recrudescence de la pauvreté et des inégalités sociales malgré les efforts des pouvoirs publics pour les réduire, la répartition des revenus et des patrimoines au sein de la société marocaine demeurant très inégalitaire.

Le taux de chômage national estimé à 12% masque mal les réalités suivantes : le chômage urbain est de 19,5% et dépasse les 30% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Le taux de chômage rural estimé à 4,5% est à un niveau relativement bas en raison des critères retenus. Mais ce taux cache mal une réalité qui est tout autre : surplus de main-d'œuvre, excédent de la force de travail et sous-emploi très importants. Cette réalité étant le véritable moteur de l'exode rural, les cycles de sécheresse ne faisant que l'amplifier.

Du reste, des causes cumulatives ont été à l'œuvre dans la montée des tensions sur le marché de

l'emploi. L'application des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, les faibles performances de la croissance et de l'investissement, la relative stagnation du PIB industriel et le cycle rapproché des années de sécheresse ont aggravé la détérioration de la situation sociale.

Face à ces besoins, les mesures et les programmes relatifs à la politique de l'emploi ont donné des résultats peu probants, tant il est vrai que la réduction du chômage passe obligatoirement par un taux de croissance économique plus élevé, supérieur à 5% et par des mesures actives plus favorables à la création d'emplois.

Etant donné ces déterminants macroéconomiques et macrosociaux ; l'incidence de la pauvreté sous ses différentes formes reste élevée dans le pays ainsi que les inégalités de revenu. Au cours de la décennie 90, les 20% les plus aisés de la population ont amélioré leur part dans les dépenses totales de 1,5 point, celle des 20% les plus défavorisés ayant régressé de 1,7 point. Dans le milieu rural, une personne sur 4 est pauvre, alors qu'on ne compte qu'un pauvre sur 10 en ville. La campagne concentre 67% de la pauvreté totale, bien que la pauvreté urbaine tend à augmenter rapidement, à un rythme supérieur à celui de l'exode rural, ce qui démontre l'impact social néfaste du chômage.

1.4. SUR LE PLAN DÉMOGRAPHIQUE

La transition démographique que connaît le Maroc va s'achever plus tôt que prévu. Le déclin progressif de la fécondité se poursuit et le vieillissement progressif de la population va considérablement s'accélérer à partir de 2020, date à laquelle les nombreuses cohortes du baby boom nées dans les années 60 vont franchir le cap des 60 ans.

Pour résumer les choses, on peut dire que le Maroc connaîtra dans les deux décennies 2000-2020 une période d'aubaine démographique que les spécialistes qualifient d'"âge d'or" démographique. Cet effet d'aubaine réside dans les caractéristiques suivantes : une diminution du pourcentage des moins de 15 ans, un élargissement considérable du pourcentage des 15-59

ans, c'est-à-dire des personnes d'âge actif et une augmentation encore modérée des plus de 60 ans. Au cours de cette période, les charges qui pèsent sur les actifs vont être transférées progressivement du bas vers le haut de la pyramide, ou, pour dire les choses en termes simples, les transferts vers les enfants vont diminuer alors que ceux en direction des personnes âgées vont augmenter, le poids relatif des dépenses d'éducation ayant tendance à s'alléger en volume alors que celui des dépenses de retraite aura tendance à s'alourdir. Cet alourdissement deviendra considérable après 2025.

Que retenir au juste, pour les besoins de cette étude, des évolutions démographiques ? Deux ou trois choses :

- En l'absence d'une croissance économique forte et soutenue, le Maroc ne pourra pas exploiter l'effet d'aubaine et la fenêtre démographique favorable des deux premières décennies du millénaire. En effet, l'augmentation considérable de la population active induira une très forte demande d'emploi qu'il faudra bien satisfaire. C'est le défi majeur pour le pays au cours des 15 prochaines années. Si la tendance de croissance actuelle de l'économie se maintient, les tensions sur le marché du travail risquent de devenir intolérables et de peser lourdement sur le climat social et la cohésion sociale en reproduisant la pauvreté et en créant de nouvelles formes de pauvreté.

Car il faut bien comprendre que la faiblesse de la croissance économique est doublement responsable de la persistance ou de l'extension de la pauvreté : non seulement elle crée directement de nouveaux pauvres, mais elle ôte simultanément à la collectivité les moyens financiers pour lutter contre la pauvreté.

- Le Maroc, comme d'autres pays en développement, risque de devenir "vieux" avant d'être "riche" alors que les pays industrialisés sont devenus "riches" avant d'être "vieux". Cela est d'autant plus préoccupant que les gains d'espérance de vie ont été plus rapides dans les pays en développement. C'est dire les besoins

énormes de financement de la protection sociale en direction des personnes âgées. Compte tenu du fait que le système national de retraites mis en œuvre ne couvre qu'une fraction des actifs salariés (en raison de la taille du secteur informel et donc de l'importance de l'évasion et de l'évasion sociofiscale) et qu'il exclut, pour le moment, la fraction la plus importante de la population active, c'est-à-dire les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, exploitants agricoles, professions libérales, etc.), il est à craindre que l'âge devienne demain un facteur supplémentaire et prédominant de pauvreté, les "working poors" devenant peu à peu des vieux pauvres.

- La transition démographique se manifeste aussi dans l'espace comme l'évolution historique le prouve dans à peu près tous les pays ; en 2020, plus des deux tiers des Marocains seront citadins. Cumulé avec le déclin de la fécondité, les gains relativement rapides en matière d'espérance de vie et le vieillissement progressif de la population, ce processus d'urbanisation accélérée induit une transition épidémiologique qui alourdit la charge de morbidité. Le Maroc n'a pas encore maîtrisé ses maladies de pays pauvre alors qu'il connaît une augmentation rapide des maladies dites des pays riches. Le système de santé doit améliorer notablement ses performances tant du point de vue de l'équité du financement de l'accès aux soins que du point de vue de la qualité de l'offre de soins. La lenteur des réformes dans ce domaine laisse persister des inégalités criardes dans l'état de santé des Marocains en fonction de leur statut socioéconomique. Qu'en sera-t-il demain quand les nouveaux besoins de santé exigeront des technologies et des moyens de plus en plus coûteux ?

1.5. SUR LE PLAN SOCIOLOGIQUE ET CULTUREL

Des transformations en profondeur traversent la société marocaine. Ces transformations dont certaines sont positives et d'autres le sont moins, sont la rançon en quelque sorte de la modernité et de la modernisation des mœurs. Elles affectent les modes de vie, les modes de consommation, les structures familiales. Elles revêtent parfois la forme

de mécanismes d'autorégulation sociale sous la pression des difficultés économiques que connaissent les ménages. Ainsi en va-t-il du phénomène de recohobitation ou de décohabitation différée que l'on note chez nombre de jeunes : en cherchant auprès de leurs familles une protection contre les conséquences matérielles et psychologiques des difficultés d'embauche qu'ils rencontrent, ils font jouer des solidarités privées qui complètent ou se substituent à un dispositif public qui leur est peu favorable. Ce faisant, ils limitent l'extension de la pauvreté, du moins de celle que l'on pourrait calculer par ménage, c'est-à-dire par cellule financièrement autonome. On pourrait en dire autant pour l'hébergement familial des parents âgés, des filles divorcées ou des parents sans ressources. Mais ces solidarités familiales et communautaires liées à la tradition et aux valeurs socioculturelles propres au pays ont elles-mêmes leurs limites. On peut même dire que le délitement et l'épuisement de ces réseaux de solidarité traditionnels, la montée en charge des nouvelles formes de pauvreté et la pression accrue sur l'Etat qu'exerce une demande de protection sociale publique de plus en plus vive, ont un destin lié. Nous verrons au paragraphe 3 comment l'épuisement de ces réseaux et les transformations des modes de vie génèrent l'exclusion sociale.

2. CLARIFICATION CONCEPTUELLE DU CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES

2.1. LEVER L'AMBIGUÏTÉ QUI PÈSE SUR LE TERME "SOCIAL"

Qu'est-ce que le social ? Si l'on pose une telle question au citoyen ordinaire, il ira probablement chercher la réponse dans les journaux qu'il lit d'habitude en essayant de se remémorer ce qu'ils mettent dans leur "rubrique sociale", ou bien dans la composition du gouvernement en essayant de se rappeler la liste des ministères dits "sociaux". La réponse n'est pas si facile qu'il ne paraît et la plus simple serait encore la plus exhaustive : le social englobe tous les aspects des conditions d'existence des individus.

Ainsi entendue globalement, la politique sociale a un champ beaucoup plus vaste que celui habituellement retenu par les praticiens et les hommes politiques. En toute rigueur et en toute logique, toute la politique économique d'un gouvernement pourrait figurer comme un élément de la politique sociale : en effet, les efforts de relèvement de l'efficacité et de la croissance économique, de plein emploi, de stabilité des prix, etc. n'ont de raison d'être ultime que d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population. Il est toutefois classique de faire une distinction entre la politique économique stricto sensu, dont les effets sont globaux, et la politique sociale qui se préoccupe, pour des individus ou des groupes d'individus, de la répartition des revenus entre ménages, de la nature des biens et des services disponibles, de l'insertion de l'individu dans le système économique, dans le système d'éducation, dans le système de santé, dans le système de protection sociale et dans la société en général.

2.2. DÉLIMITER PLUS NETTEMENT LE DOMAINE DES POLITIQUES SOCIALES

En partant de cette définition extensive, on peut préciser le contenu du social en distinguant 4 domaines :

- A. les relations professionnelles et l'emploi
- B. la protection sociale
- C. les politiques sociales sectorielles
- D. les politiques sociales transversales

Les deux premiers domaines relèvent de la conception traditionnelle du social et mettent en exergue le rôle majeur du travail et de l'emploi dans l'organisation économique et sociale. Les deux autres élargissent le champ des politiques sociales aux autres aspects des conditions d'existence des individus sans référence au travail ou à l'emploi.

A. Les relations professionnelles et l'emploi

Les relations professionnelles font l'objet de politiques dont les instruments essentiels résident dans la législation du travail, la réglementation, la politique contractuelle et les conventions collec-

tives : durée du travail, rémunération du travail, salaire minimum, contrats de travail, statuts, exercice du droit syndical, contentieux du travail, etc. sont les éléments régis par ce domaine de la politique sociale animé par le triptyque classique Etat et "partenaires sociaux" (syndicats de travailleurs et organisations patronales). L'ensemble de ces dispositions ont été récemment harmonisées dans le Code du travail dont les décrets d'application sont en cours d'adoption.

La politique de l'emploi porte sur la nature et le volume des emplois et puise ses moyens dans la panoplie des instruments de la politique économique.

Ces interventions, relations professionnelles et politique de l'emploi ont pour point de chute, en termes de comptabilité nationale, le revenu primaire des ménages qu'ils tirent de leur contribution à l'activité de production.

Au Maroc, la conduite de cette politique est confiée au Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle, qui assure aussi la tutelle administrative sur la CNSS et la mutualité, le Secrétariat d'Etat à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées, l'Entraide nationale, l'Agence de Développement social et la Direction de l'action sociale ayant été transférés au nouveau Ministère.

B. Le domaine de la protection sociale

Appelé aussi domaine de la sécurité sociale, il peut être défini par la nature des risques contre lesquels on cherche à protéger les individus ; ces risques dits "sociaux" font référence aux droits fondamentaux : droit au travail, droit à la santé, droit à la sécurité matérielle.

Face aux événements prévus ou non (la vieillesse, par exemple, n'est pas un risque) qui compromettent ces besoins sociaux (maladie, accidents, accidents de travail, invalidité, décès, charges familiales, vieillesse, chômage), la réponse collective peut être celle de l'assurance sociale qui protège ceux qui participent aux mécanismes de financement, ou celle de l'assistance qui, elle, exclut tout lien, au niveau individuel, entre protection et

financement préalable. Le financement de l'assurance sociale se fait par des cotisations sociales obligatoires ; celui de l'assistance a recours à l'impôt et au budget de l'Etat (bien que de nombreux systèmes d'assurance sociale et de sécurité sociale distribuent des prestations dites "non contributives" telles que la pension minimum par exemple).

Quels que soient les mécanismes retenus, la protection est réalisée par la distribution de prestations sociales aux bénéficiaires qui conduisent à la formation du revenu disponible des ménages et donc à la correction du revenu primaire. C'est pourquoi le domaine de la protection sociale remplit une triple fonction : solidarité, assurance et redistribution des revenus.

Au Maroc, le domaine de l'assurance sociale concerne les régimes obligatoires de sécurité sociale : CNSS, régime obligatoire des accidents du travail, CMR et RCAR, AMO. Le domaine de l'assistance concerne les filets de sécurité : compensation et subventions alimentaires, Entraide nationale, Promotion nationale, cantines scolaires, programme sécheresse, RAMED, etc.

Lorsque la protection de certains groupes ou de certaines catégories observe un caractère volontaire et facultatif, on n'utilise plus le terme d'assurance sociale, mais celui de prévoyance sociale : c'est le cas des mutuelles ou des caisses d'entreprise dont le statut demeure cependant régi par la loi. C'est aussi le cas des caisses de retraite complémentaire et de produits à mi-chemin entre l'assurance-vie et la prévoyance sociale comme Damane El Hirafi, Damane El Bahri, etc.

Les besoins de sécurité et de protection ne se limitent pas aux risques sociaux, c'est la raison pour laquelle l'Etat dans son rôle régalién assume une fonction de protection contre la violence et les troubles, assure la sécurité des personnes et des biens, et intervient en cas de catastrophe naturelle, industrielle ou écologique (sécheresse, inondations, séismes, incendies, etc.) en faisant jouer la solidarité nationale en faveur des sinistrés.

C. Les politiques sectorielles

Elles visent les conditions d'existence des individus indépendamment d'une activité professionnelle et de la protection sociale à l'égard des risques collectifs.

L'éducation, la formation professionnelle, la santé, le logement, l'équipement et l'aménagement du territoire, les transports en commun, la jeunesse et les sports, la culture : toutes ces politiques consistent à fournir des services collectifs ou à agir sur la production de biens et de services marchands.

En fait, chacune de ces politiques sectorielles apporte une contribution à la politique sociale et à la lutte contre la pauvreté même si ce n'est pas leur objectif unique ou explicitement affiché.

La politique d'éducation, de formation et d'alphabétisation constitue à n'en pas douter le volet essentiel d'une action à long terme de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est le mécanisme essentiel du processus que l'on appelle communément l'"ascenseur social", lorsqu'un système éducatif efficace en termes de volume et de qualité permet aux individus d'acquérir les qualifications nécessaires à une insertion sociale réussie (emploi et revenu).

La politique de santé représente un autre volet essentiel de lutte contre la pauvreté. Plus généralement, couplée avec l'éducation, elles constituent les deux politiques publiques majeures de redistribution. Les indicateurs de santé ruraux étant des stigmates évidents de la pauvreté autant que l'illettrisme et l'analphabétisme, l'éducation et la santé constituent donc deux axes prioritaires de lutte contre la pauvreté.

La politique de l'habitat contribue clairement au développement social et à la prévention de l'exclusion. Parce que la qualité de l'habitat ou sa localisation sont des indices de la situation sociale de leurs occupants, la lutte contre l'habitat insalubre, la résorption des bidonvilles, la réhabilitation des quartiers, les programmes de logements sociaux combinant le financement de l'offre et de la demande afin de faciliter les procédures de relogement, constituent des

actions efficaces de réinsertion sociale et de préservation de la paix sociale. Couplées avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ces politiques visent le bien-être de la population (pauvres et non pauvres), contribuent à la production du lien social et à l'objectif du "bien vivre ensemble" dans un cadre de vie apaisant les tensions urbaines qui règnent entre les centres des villes et leurs périphéries.

Les politiques de la jeunesse et des sports, des loisirs et de la culture visent elles aussi l'épanouissement des individus et la reproduction du lien social.

La pratique de subventions dans les transports en commun dans les villes ne vise pas spécifiquement les pauvres urbains mais ses objectifs sociaux et sociétaux sont assez évidents pour être adoptés dans la plupart des grandes villes du monde.

Enfin, sans être à proprement parler sectorielle, la politique économique elle-même a une finalité sociale malgré la persistance du dilemme classique entre "efficacité économique" et "équité sociale". Quant à la politique de l'emploi, le SMIG n'a-t-il pas en partie vocation à prévenir la pauvreté ouvrière ? Tout comme la réglementation visant à réduire les formes précaires du travail ? Et la pension minimale de vieillesse n'a-t-elle pas pour objectif de réduire la pauvreté liée à l'âge ?

C'est dire comment se conjuguent toutes ces politiques et tous leurs effets, même s'ils ne sont pas toujours spécifiquement recherchés, pour contribuer à la politique sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; c'est là que réside l'explication de l'émergence d'un quatrième domaine des politiques sociales.

D. Les politiques sociales transversales

Elles traversent les trois domaines précédents. En raison de leur aspect intersectoriel ou multisectoriel, elles exigent une action concertée et coordonnée, dans l'espace et le temps, entre partenaires appartenant à chacun des trois domaines précédents.

C'est typiquement le cas de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui, comme nous l'examinons au paragraphe suivant, nécessite forcément une

action multidomaines concertée. C'est aussi le cas du développement rural durable, de la politique de proximité, de la réhabilitation sociale des quartiers, etc.

Au terme de cette démarche de clarification des politiques sociales, on serait tenté de dire que le développement social englobe chacun des quatre domaines précités, mais l'usage qui en est retenu par les praticiens se limite au quatrième et concerne en général les interventions à caractère transversal. C'est cet usage qui sera retenu dans ce document chaque fois que l'on emploiera par la suite le terme de développement social.

Quant à la solidarité, elle ne constitue pas une politique au sens propre du terme. La solidarité est une valeur. Au même titre que l'équité et la justice sociale, souvent confondues entre elles, ces trois valeurs fondent l'éthique collective d'une société. Ainsi une société est dite plus ou moins solidaire selon les degrés de justice sociale, d'équité et de protection sociale qui y règnent. A titre d'exemple, les régimes d'assurance sociale sont fondés à la fois sur une valeur (la solidarité) et sur une technique (l'assurance), mais la solidarité qu'ils peuvent mettre en jeu peut être catégorielle, uniquement réservée à certains groupes sociaux, ou universelle et étendue à toute la population.

La solidarité est souvent confondue aussi avec l'altruisme, la compassion, la générosité qui sont d'autres valeurs morales. Ces dernières sont à l'œuvre dans les interventions de la société civile en direction des pauvres, des démunis, des exclus, des enfants abandonnés, des handicapés, des femmes seules ou victimes de violence, etc. L'Etat, qu'il intervienne directement en faveur de ces groupes fragiles et défavorisés, ou qu'il se contente de verser des subventions aux actions de la société civile, fait lui aussi preuve de compassion, d'altruisme et de générosité sociale. La nuance réside dans le fait que l'action civile est souvent perçue comme de la bienfaisance et de l'humanitaire, alors que l'action publique est érigée en solidarité et figure de ce fait comme une attribution d'un secrétariat d'Etat ou d'un département ministériel. Il n'en demeure pas moins que l'Etat, qui est l'émanation collective

d'une communauté nationale, peut donner l'exemple et l'émulation appropriée en matière de comportements solidaires de la société. Les exemples les plus charismatiques et les plus emblématiques étant la Fondation Mohamed V pour la solidarité, la Fondation Mohamed VI pour les œuvres sociales et la Fondation Mohamed VI pour la réinsertion des détenus.

On ne saurait clore ce paragraphe consacré à la clarification des concepts sociaux sans dire un mot de ce que l'on entend en général par "action sociale", "aide sociale", "travailleurs sociaux", "ingénierie sociale".

Dans la pratique, on prend souvent les deux mots action sociale et aide sociale l'un pour l'autre, car on a tendance à les confondre ou à les fusionner. Pourtant la différence théorique est assez claire : l'aide sociale, ayant un fondement légal (comme l'Entraide nationale par exemple) est régie par des textes de loi qui en font un droit au bénéfice duquel on est admis suite à une procédure tendant à vérifier l'état de besoin allégué par le demandeur. Sa confusion théorique et juridique avec l'assistance est donc légitime que l'Etat distribue directement des prestations d'aide ou qu'il se contente de verser des subventions.

L'action sociale se compose d'actions non obligatoires menées par des organismes publics en direction de groupes spécifiques ou de larges fractions de la population : par exemple, l'action sociale d'une caisse de sécurité sociale peut être une prérogative de son Conseil d'administration, de même que des mutuelles ou des comités d'entreprise peuvent déployer une action sociale à travers ce qu'ils appellent leurs "œuvres sociales". L'action sociale qualifie aussi les interventions des associations et de la société civile dans le domaine social ou culturel tout autant que celles des collectivités locales.

Les travailleurs sociaux sont des personnes professionnellement impliquées dans le domaine du développement social, de l'assistance, de l'aide sociale et de l'action sociale. Ils appartiennent soit à la fonction publique (administration des institutions sociales et collectivités locales), soit au secteur privé au service des associations, fondations, etc.

Traduit du concept anglo-saxon engineering, l'ingénierie désigne l'étude de projets dont les aspects doivent être soigneusement analysés avant de passer à la réalisation. Appliquée au domaine social, la définition la plus moderne de l'ingénierie englobe l'ensemble des techniques et des savoir-faire qui permettent le diagnostic, la mise en œuvre, la coordination et l'évaluation de projets sociaux.

L'ingénierie sociale inclut :

- l'ingénierie de l'action sociale qui concerne la vie sociale, l'animation et le travail social (ex. animation sociale des quartiers) ;
- l'ingénierie du développement social qui consiste à concevoir les mesures, prévoir leurs conséquences, simuler leur mise en œuvre, tester des variantes, prévoir les problèmes que posera leur application à court ou à long terme et étudier les problèmes de fonctionnement des institutions chargées de les appliquer.

La préparation des mesures comporte des aspects juridiques liés à l'environnement institutionnel. Elle s'appuie sur les données statistiques disponibles, des enquêtes éventuelles pour les compléter, des projections et des simulations, des prévisions à court ou long terme, avec ou sans mesures nouvelles, la conception d'instruments pour mesurer les effets des mesures envisagées ou programmées. A défaut de ces approches méthodiques, on risque de s'attaquer à des problèmes complexes avec des instruments inadéquats.

Les prévisions et les simulations peuvent revêtir un aspect général, macroscopique, dans le cadre d'un ensemble de mesures. Elles peuvent à l'inverse se limiter à un groupe cible et à l'étude des effets directs d'une mesure catégorielle.

L'ingénierie sociale comporte fondamentalement une démarche d'évaluation : la prévision étant en quelque sorte une évaluation ex ante ou a priori destinée à éclairer les choix et à préciser les effets (voulus, induits, différés).

L'évaluation lui est symétrique et a pour but d'assurer une surveillance permanente de l'action, d'éviter les déviations, de constater les lacunes,

de préconiser les ajustements éventuels de trajectoire.

Un projet bien construit doit l'être de manière à rendre l'évaluation efficace et peu coûteuse. La démarche évaluative concerne à la fois la condition de réalisation, les modalités de gestion par les services administratifs et les autres acteurs du projet ainsi que le degré de réalisation des objectifs. L'ingénierie sociale doit être développée à tous les niveaux dans le cadre d'une formation appropriée au service tant des acteurs sociaux locaux, des collectivités locales, des ONG que des acteurs administratifs locaux, intermédiaires et centraux. C'est l'une des recommandations essentielles formulées dans le cadre de la nouvelle stratégie.

A l'issue de ces précisions, concernant le contexte du pays, ainsi que de la clarification des objectifs des politiques sociales en général, on est mieux armé pour analyser et comprendre l'évolution de la politique sociale au Maroc à travers ses différentes étapes. Ces étapes étant elles-mêmes le reflet de l'évolution politique et culturelle et de celle des enjeux économiques et sociaux. Tant il est vrai que si le choix des objectifs est largement politique, le choix des instruments est très fortement influencé par les traditions, la religion (zaqat, waqf et habous par exemple), les habitudes communautaires de la population et sa psychologie, ainsi que par la structure socioéconomique du pays (part relative des ruraux et des citadins, rapport villes-campagnes, part relative des salariés et des non salariés, structures sectorielles d'activité, etc.) qui déterminent les données concrètes des problèmes. Il en résulte que les réponses aux préoccupations "sociales" évoluent dans le temps et qu'elles sont assez nettement différentes d'un pays à l'autre quel que soit le niveau de développement ou de revenu par ailleurs. Concevoir une politique sociale intégrée et une stratégie de développement social pour le Maroc à l'horizon 2010 implique de bien garder à l'esprit les mécanismes et les causes qui animent les objectifs poursuivis, les effets escomptés et les effets observés, des politiques sociales qui ont été menées dans le pays jusqu'à présent.

3. REVUE CRITIQUE DES DÉFINITIONS ET DES TYPOLOGIES DE LA PAUVRETÉ

Cette section du document est consacrée elle aussi à un "toiletage conceptuel", mais cette fois-ci pour tenter de mettre de l'ordre dans la signification des différentes formes de pauvreté et d'exclusion sociale. Auparavant on fera un bref rappel quantitatif de la pauvreté au Maroc selon les définitions et les chiffres officiels.

3.1. DONNÉES RÉCENTES SUR LA PAUVRETÉ AU MAROC

Au Maroc, le niveau de la pauvreté (encore appelé taux de pauvreté) est mesuré au moyen de critères basés sur le revenu, ou plus précisément, en l'absence de méthodes fiables pour évaluer celui-ci, sur le niveau de consommation des ménages.

Selon les seuils de consommation retenus en 1999 (3922 DH en ville et 3037 DH en milieu rural), le taux de pauvreté est estimé à 19% de la population. La pauvreté mesurée sur la base de ce critère économique construit, censé refléter le niveau de revenu, obéit à une définition et une dimension monétaire de la pauvreté.

Cette pauvreté est dite relative : elle se compose de plusieurs sous-groupes allant d'une échelle de bas en haut dont chaque barreau est défini selon un panier de biens de consommation de base, pauvreté avec moins de 1 dollar par jour, pauvreté alimentaire et pauvreté absolue.

Plus précisément, le seuil de pauvreté relative est la somme de deux composantes :

- La composante alimentaire est approchée par le coût d'un panier de biens et services alimentaires permettant le minimum requis en calories (2400 kilocalories par équivalent adulte), norme recommandée par la FAO et l'OMS.
- L'estimation de la composante non alimentaire est réalisée conformément à l'approche d'allocation des dépenses non alimentaires recommandée par la Banque mondiale. Elle consiste à majorer la composante alimentaire par le coût des acquisitions non alimentaires réalisées par les ménages qui atteignent effectivement le minimum requis.

Ainsi déterminé, le seuil de pauvreté relative en 2001 est de 1701 DH par mois pour un ménage moyen urbain (5,6 membres) et de 1735 DH par mois pour un ménage moyen rural (6,4 membres). En deçà de ce seuil, on est pauvre, au-delà on ne l'est pas.

Au-delà de ce seuil, un ménage est dit vulnérable lorsque sa dépense totale est inférieure à 1,5 fois le seuil de pauvreté, soit 2552 DH par mois en milieu urbain et 2603 DH par mois en milieu rural.

On voit tout de suite les limites de cette approche strictement monétaire puisqu'à quelques dirhams près on est pauvre ou vulnérable ou on ne l'est pas, d'où l'importance de la corrélation des indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité monétaire avec les autres indicateurs socio-économiques, et notamment les indicateurs d'accès effectif aux infrastructures de base et aux services sociaux (éducation et santé).

Au cours des trente dernières années, le taux de pauvreté relative a évolué de la façon suivante : 42,4% en 1970-71, 21% en 1984-85, 13,1% 1990-91, 19% en 1998-99. Le processus de régression de la pauvreté s'est donc nettement estompé dans les années 90 pour les raisons que l'on a déjà évoquées plus haut, sécheresse et crise agricole, faible croissance de l'économie durant la décennie.

Cette pauvreté est essentiellement rurale : 1 rural sur 4 est pauvre contre 1 urbain sur 10. Mais la pauvreté urbaine croît à un rythme très rapide et représente aujourd'hui un tiers de la pauvreté totale.

Des travaux récents (Haut Commissariat au Plan, Banque mondiale) ont permis de préciser la distribution spatiale et d'identifier les poches majeures de pauvreté au niveau le plus fin possible, celui de la commune. Cette carte détaillée de la pauvreté au Maroc, corrélée avec des indicateurs socio-économiques et des indicateurs relatifs aux dépenses publiques, met en évidence une distribution très inégale du bien-être entre régions, provinces et communes et à l'intérieur de celles-ci.

Cet instrument, dont les données peuvent être en permanence actualisées, constitue à n'en pas douter un moyen puissant de ciblage pour les diffé-

rentes composantes de la politique de lutte contre la pauvreté (ce ciblage étant naturellement plus difficile à effectuer dans les villes).

Ayant signalé ces progrès récents dans la connaissance et la compréhension de la pauvreté, qui ont le mérite d'atténuer la pauvreté de l'information sur la pauvreté et son corollaire, l'indigence statistique, peut-on dire que l'on sait tout et que l'on comprend tout de la pauvreté au Maroc aujourd'hui ?

Loin s'en faut, d'autant qu'au-dessus de la tranche des 19% de pauvres, 25% de la population sont considérés comme vulnérables, c'est-à-dire disposant de ressources à peine supérieures à 50% de celles dont disposent les pauvres. Ces pauvres et ces vulnérables constituent près de la moitié de la société. Mais que sait-on au juste sur cet univers ? S'agit-il d'un monde vraiment clos ? Ou, au contraire, y entre-t-on et en sort-on en permanence ? La pauvreté et la vulnérabilité ont-elles une existence conceptuelle claire et peuvent-elles revendiquer un statut théorique à part ?

A côté des critères basés sur le revenu, la pauvreté se caractérise par un certain nombre de déterminants sociologiques et de privations non monétaires. Les pauvres sont-ils tous affligés de ces désavantages, ou au contraire le degré de cumul de ces désavantages par les uns ou les autres nécessite-t-il une connaissance plus fine ?

Si l'on fait abstraction de la pauvreté rurale structurelle persistante, il n'y aurait pas plusieurs types de pauvreté de nature différente, mais seulement des stades différents correspondant à la contagion progressive, par la pauvreté, de tous les domaines de l'existence. Bien des ménages vulnérables et même des ménages de la classe moyenne peuvent connaître des situations d'impécuniosité qui en font des pauvres transitoires. Ou bien ils réussiront à échapper assez tôt à l'insuffisance de leurs ressources propres, ou bien ils ne seront maintenus au-dessus d'un certain revenu minimum que grâce aux réseaux de solidarité traditionnels ou familiaux, ou bien, si la solidarité financière traditionnelle joue insuffisamment en leur faveur, ils sombreront petit à petit dans la pauvreté persistante, terme ultime de leur

déchéance économique devenue désormais d'échéance sociale. Il ne s'agit pas de familles jugées initialement pauvres, mais de ménages normalement insérés dans la société qui se trouvent pris dans un processus d'exclusion progressive. C'est dire que les chiffres récents et les progrès accomplis dans le recensement statistique ne renseignent pas suffisamment sur les différentes formes et sur les différents stades de la pauvreté.

En réalité, aucune mesure ni aucune approche n'est parfaite, mais toutes les mesures et toutes les approches sont perfectibles. Dans cette optique, les deux paragraphes suivants seront consacrés à une clarification conceptuelle de la pauvreté, de la vulnérabilité, de la précarité et des différentes formes d'inégalité sociale.

3.2. DÉFINITIONS CLASSIQUES DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

On sait depuis longtemps que quels que soient les seuils économiques nationaux retenus par les pays (riches ou pauvres) pour définir la pauvreté, celle-ci ne se limite pas à sa dimension monétaire.

En effet, par convention, on a coutume de désigner sous le terme de pauvreté persistante la situation des personnes qui connaissent la misère de génération en génération. Ces personnes cumulent de nombreux désavantages : analphabétisme, absence de formation ou de qualification professionnelle, logement indécent, mauvaise santé, irrégularité ou incertitude des revenus monétaires, dépendance par rapport à l'assistance, etc. Par conséquent, rares sont les pauvres persistants qui parviennent à échapper durablement à cette forme de pauvreté qui constitue la dimension extrême des inégalités sociales. Au-delà de la simple observation du phénomène de cumul, c'est-à-dire de la concentration des désavantages sociaux sur certaines familles et certains groupes de la population, on a pu mettre en évidence des mécanismes par lesquels s'instaure l'interdépendance entre ces désavantages, gage de leur reproduction, cette interdépendance jouant à l'intérieur d'une génération, mais aussi d'une génération à l'autre.

Ce modèle de pauvreté persistante, ainsi défini par ses déterminants économiques et sociaux qui en

expliquent l'engrenage, correspond à la pauvreté traditionnelle et rurale telle qu'on l'observe au Maroc et qui concerne 67% des pauvres. Elle est qualifiée de traditionnelle parce qu'elle semble bien connue. Mais connaît-on tout d'elle ? Quelles sont les caractéristiques et les itinéraires des personnes qui restent enracinées dans cet enfermement social ? Et qui sont les individus qui parviennent durablement à y échapper, malgré la lourdeur des déterminants sociaux, autrement que par l'exode.

A l'opposé de cette forme persistante de pauvreté se trouve ce qu'on peut appeler la pauvreté occasionnelle : il s'agit de familles ou d'individus qu'un événement imprévu (maladie, accident, décès, perte d'emploi, etc.) plonge tout à coup dans une situation dramatique. En fait, la multiplication de situations de ce type, et à défaut des moyens d'y remédier de façon satisfaisante, leur permanence transforme la nature du problème et interdit encore de parler à leur propos de pauvreté simplement occasionnelle. Elle traduit simplement l'état de vulnérabilité sociale de beaucoup de ménages marocains.

Les personnes vulnérables vivent dans une situation sociale précaire. Mais qu'entend-on au juste par le terme de précarité ? On veut qualifier par là la menace de pauvreté qui pèse sur beaucoup de non pauvres. Ces catégories en situation précaire, bien plus nombreuses que les pauvres, et largement générées par l'extension du chômage, devraient amener à reconsidérer les politiques traditionnelles, tant dans leurs fondements théoriques qu'au niveau des instruments d'action et au niveau des modes de financement.

En effet, si le point de départ du glissement vers la pauvreté ne diffère pas nécessairement d'une forme de pauvreté à l'autre, c'est la durée d'une situation de pauvreté qui devient inquiétante. Lorsque la pauvreté se prolonge, ce sont tous les aspects de la vie qui sont progressivement atteints et tous les comportements qui risquent d'être modifiés de façon irréversible.

Autrement dit, quelle que soit la diversité des délais et des formes que prend le passage du stade

essentiellement monétaire de la pauvreté aux stades multidimensionnels, il y a bel et bien des facteurs macroéconomiques et sociaux à l'origine d'un phénomène progressif d'exclusion sociale. Ce qui amène à définir ce qu'on entend généralement par le terme d'exclusion sociale.

L'exclusion sociale est une forme d'inégalité sociale qui, tout en étant liée au revenu ne s'identifie pas à lui. En outre, le terme "populations exclues" ne doit pas être considéré comme synonyme de pauvres. La différence, en deux mots, est la suivante : les pauvres n'ont pas accès à des biens et des services en raison de ressources matérielles inégales ou en raison de l'inexistence de ces biens et de ces services dans leur environnement de vie immédiat ou encore en raison des coûts d'usage de ces biens et de ces services. Alors que les exclus souffrent d'une participation inappropriée ou inégale à la vie sociale ou de l'incapacité d'accéder à une place au sein de la société de consommation, souvent liée au rôle social intégrateur de l'emploi ou du travail. Cette distinction est importante dans le sens où elle déplace le centre d'attention du lien entre pauvreté et revenu vers le lien entre degré d'appartenance sociale et revenu. Ainsi existerait-il une pente sociale ascendante (l'ascenseur social) qui produit l'intégration et l'insertion sociale et une pente descendante qui reflète les stades de l'exclusion en présentant des durées et des degrés différents d'exposition aux conditions de privation.

La privation d'emploi est le stigmate le plus évident de l'exclusion sociale, l'accès au travail étant à l'inverse le mécanisme habituel de l'inclusion et l'insertion sociale. Etant donné la dimension du chômage urbain, l'exclusion sociale est un phénomène essentiellement urbain.

L'exclusion sociale ne se limite pas à l'exclusion du marché du travail ou à la difficulté d'accès à l'emploi. Le marché et la société se révèlent incapables d'incorporer certains groupes sociaux qui cumulent sous une forme ou sous une autre les caractéristiques suivantes : lien faible ou inexistant avec le marché du travail, faiblesse et incertitude du revenu, logement indécent ou insalubre, faible niveau d'alphabétisation, de scolarisation ou de formation

professionnelle, santé précaire, tendance au désœuvrement sociétal et à la violence par rupture du lien social et par accumulation des frustrations.

A ces facteurs d'exclusion, il faut ajouter ceux qui affectent particulièrement certains groupes à risque comme les enfants, les femmes et les personnes âgées ou en situation d'abandon ou d'isolement, et les handicapés.

Tant que les réseaux traditionnels reposant sur des liens familiaux et communautaires fonctionnent, ou tant qu'il existe des possibilités d'insertion dans l'économie informelle, le risque d'exclusion est moins grand, même lorsque l'Etat ne fournit pas les prestations et les services adéquats. Mais lorsque, comme c'est de plus en plus le cas aujourd'hui, ces réseaux s'épuisent ou se délitent sous l'influence des nouveaux modes de vie ou des nouvelles structures familiales, la demande de protection sociale publique augmente et la pression sur l'Etat s'aggrave. Les interventions de la société civile, pour aussi légitimes, salutaires et admirables qu'elles soient, ne pouvant être que complémentaires des interventions publiques en réponse aux besoins et aux attentes sociales.

Les situations qui viennent d'être décrites constituent en quelque sorte les nouvelles formes de pauvreté à expression urbaine que connaît le pays. Leur multiplication à travers les différentes villes du royaume semble indiquer que l'ascenseur social est en panne et qu'il y a une certaine incapacité collective à créer et à maintenir un socle de classes moyennes suffisamment solide et suffisamment large. Ce socle étant indispensable pour alimenter la demande intérieure en biens et services divers, pour construire un système solide de protection sociale et pour assurer la cohésion sociale.

Or précisément, l'exclusion sociale est de plus en plus considérée dans tous les pays du monde (riches ou pauvres) comme une menace pour la cohésion sociale. Cette prise de conscience élève le niveau de sensibilisation des citoyens et favorise l'émergence du partenariat Etat-société civile-entreprises privées qui s'exprime dans le concept de coresponsabilité sociale.

Ne pas prendre en compte la dimension de l'exclusion dans l'étude de la pauvreté expose par conséquent à pérenniser une dimension manquante de la politique sociale.

3.3. L'APPROCHE MODERNE DE LA PAUVRETÉ

Suite aux travaux de l'économiste indien Armataya Sen (prix Nobel d'économie qui a développé la théorie des "capacités"), à ceux de l'économiste américain Joseph Stiglitz (lui aussi prix Nobel d'économie qui a développé la théorie économique des blocages du marché et du blocage dans les "trappes de pauvreté") et à ceux de Robert Putnam (qui a forgé le terme de "capital social") et aux concepts développés par le système des Nations unies depuis une vingtaine d'années en matière de développement humain, l'approche moderne de la pauvreté en donne une définition plus extensive.

La vision simplement multidimensionnelle a été remplacée par la perspective des "capacités". La pauvreté est dès lors conçue comme un déficit de capacités qui empêche les personnes concernées d'avoir accès à une égalité des "chances" (et non des situations) ; appliquée à l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et des privations diverses qui leur sont souvent associées, cette perspective des capacités permet de mieux comprendre leur nature et leurs causes. Elle permet aussi de coupler le combat contre la pauvreté à l'action de l'Etat pour garantir les libertés civiles et publiques, les droits humains fondamentaux et l'émancipation politique inhérente au processus démocratique. D'une vision plus extensive de la pauvreté doit découler aussi une politique plus extensive de lutte contre la pauvreté élargie à la levée des obstacles socio institutionnels qui entravent l'accès des pauvres au bien-être et à une participation pleine et entière à l'économie et à la société.

Cette approche moderne de la pauvreté et partant de la politique de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales est parfaitement en phase avec les nouveaux paradigmes et les nouveaux concepts en matière de développement que la communauté internationale partage.

4. LES NOUVEAUX PARADIGMES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Un paradigme constitue une sorte de révolution dans les modes de pensée. A un moment donné, il y a dans la communauté internationale ou dans les communautés scientifiques un paradigme qui domine et permet aux penseurs et aux décideurs de travailler avec des méthodes communes et selon une conception relativement unifiée des recherches à mener selon un protocole de réflexion précis. Le paradigme est donc un modèle qui permet à une communauté scientifique ou politique de communiquer et d'apprécier la qualité du travail de ses membres. Il y a révolution scientifique ou conceptuelle lorsque l'on change de paradigme.

En matière de politique de développement, le changement de paradigmes est à l'œuvre depuis environ deux décennies.

4.1. LE PREMIER PARADIGME À CONSIDÉRER EST D'ORDRE GÉOPOLITIQUE

En 1989, la chute du mur de Berlin consacrait la fin d'un paradigme, celui de la guerre froide, qui divisait l'espace politique et économique en trois mondes dont deux, l'Est et l'Ouest, étaient engagés dans une confrontation sans fin tandis qu'ils cherchaient chacun à attirer le Tiers monde en lui proposant un modèle de développement et d'accession à la modernité.

Un an après, en 1990, selon les chiffres de la Banque mondiale, 16% de la population de la planète, soit 830 millions d'habitants sur 5,2 milliards, concentre dans ses mains 75% du revenu mondial, soit 15.000 milliards de dollars sur 20.000 milliards. Ce constat majeur, jusque là masqué par la confrontation entre les deux blocs, qui pourtant en avaient fait leur terrain d'affrontement principal, doit être rapproché avec un second fait capital induit par la fin des blocs, à savoir que la planète est désormais perçue comme un monde fini, un "village planétaire", dont tous les pays sont solidaires de l'évolution et coresponsables de l'avenir.

Cette phase historique est à l'origine d'un nouveau paradigme qui nous fait voir l'avenir à travers un

prisme où le monde apparaît en train de s'acheminer de manière parfois chaotique mais quasiment irréversible vers une configuration unifiée ou apaisée combinant les structures de l'économie de marché, celles de la démocratie représentative et des droits de l'homme et celles de la responsabilité écologique partagée.

Ce paradigme qui est celui de la mondialisation par le "haut" est illustré par le schéma théorique du "vol d'oies sauvages" (Akamaisu) dans lequel un pays en tire deux ou trois autres, qui à leur tour..., etc. Même s'il est contesté par des contre paradigmes concurrents (altermondialisation, tentation d'un nouveau grand schisme Nord-Sud, choc des civilisations), ce modèle régit désormais les 6 facteurs de transformation du monde : facteurs politiques institutionnels et sécuritaires, facteurs économiques, facteurs écologiques et environnementaux, facteurs démographiques, facteurs culturels, facteurs spécifiques liés à la coopération internationale et à l'aide publique au développement (lutte contre la faim et la pauvreté dans le monde). Ce processus qui expérimente de nouveaux modes de régulation du monde comporte des possibilités et des perspectives de progrès extraordinaires mais aussi des défis énormes pour les pays en développement.

4.2. LE PARADIGME DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE (*)

En parallèle avec l'évolution géopolitique décrite ci-dessus et au cours de la même période un nouveau concept de développement s'est inscrit en rupture par rapport aux oppositions parfois caricaturales des théories classiques du développement (capital physique versus capital humain). Fondé sur une approche humaniste et holistique, il intègre des orientations, des objectifs, des politiques et des mesures visant l'épanouissement global et durable de l'être humain.

Les objectifs du développement humain durable, progressivement dégagés par un cycle de confé-

rences et de sommets organisés sous l'égide des Nations unies (notamment le Sommet de Copenhague et le Sommet du Millénaire) sont désormais centrés sur la mise en place d'un cadre sociétal propice à l'accomplissement, à l'épanouissement et au développement individuel et collectif. La création d'opportunités favorisant le bien-être global et durable des individus en est le socle.

Ce qui suppose l'intégration de l'élément humain non seulement comme moyen essentiel, mais aussi comme finalité ultime de toute politique de développement économique.

Ce qui suppose aussi une bonne gouvernance des affaires publiques et une meilleure intégration des initiatives de développement socio-économique opérées par les différents partenaires : Etat, collectivités locales, secteur privé, société civile.

Ces orientations et ces objectifs ont permis de formuler, selon les contextes nationaux et régionaux correspondants, des stratégies de développement social, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de promotion de l'emploi et de satisfaction des besoins essentiels des populations.

Le concept de développement humain durable est devenu un élément-clé des politiques d'investissement dans le capital humain ; il est placé désormais au cœur des politiques macroéconomiques elles-mêmes. La réduction de la pauvreté et des inégalités et le renforcement du capital social étant désormais considérés comme le véritable moteur du développement et non plus seulement comme un accompagnement de la politique économique.

4.3. LE PARADIGME DE LA BONNE GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance a d'abord été développé au niveau des entreprises pour mieux maîtriser la coordination interne et le partenariat avec les acteurs de leur environnement. Il a été étendu peu à peu aux institutions locales, nationales et internationales.

(*) Le vocable durable comporte implicitement l'équité intragénérationnelle mais aussi intergénérationnelle par la préservation de l'environnement et des ressources naturelles.

Depuis, ce concept guide les différentes formes de transformation que revêt l'action publique. Partant de l'analyse des dysfonctionnements dus aux modes de gestion traditionnels et des pouvoirs coercitifs exercés par des institutions ou des structures administratives qui en ont le monopole, la gouvernance offre un cadre conceptuel pour définir les changements nécessaires à une gestion plus efficace des politiques publiques.

Ces changements concernent les champs suivants :

- La remise en cause du monopole gouvernemental dans la gestion des affaires publiques et la préconisation de nouvelles règles de responsabilisation et de prise de décision et de nouvelles formes de régulation, ce qui implique autant la modernisation des structures gouvernementales que le partage des responsabilités et des initiatives avec les autres acteurs et les autres institutions de l'organisation sociale et politique.
- La coordination entre actions et acteurs multiples aux objectifs et aux intérêts divers, voire contradictoires et conflictuels.
- Les différentes formes interactives de partenariat et de participation à la formulation des politiques et des programmes gouvernementaux, ce qui intègre la démocratisation du fonctionnement étatique, la prise en compte de la mobilisation civique et des initiatives locales et citoyennes.
- L'ensemble de ces processus étant désormais à l'œuvre dans ce qu'on appelle l'implication et la participation communautaire, l'implication et le partenariat avec la société civile et le secteur privé, la décentralisation, la déconcentration et la politique de proximité.

Ces nouvelles règles de gouvernance sont considérées comme cruciales aujourd'hui spécialement pour tout ce qui touche aux interventions intersectorielles ou multisectorielles nécessitant à la fois une intégration horizontale et une intégration verticale. C'est bien le cas des politiques de développement social en général et de la politique de lutte contre la pauvreté en particulier. Toute évaluation des politiques en cours doit être effectuée à leur lumière.

5. LES PRINCIPALES LEÇONS À RETENIR

Les conclusions qui doivent être tirées de ce premier chapitre consacré à l'analyse préliminaire peuvent être résumées dans les 3 points suivants :

5.1. Toute démarche d'évaluation des politiques, des stratégies et des programmes sociaux doit commencer par le rétablissement d'un lien direct entre les structures politique, économique et sociale du pays. A défaut, on risque de ne pas mettre en évidence les relations dynamiques qui sont à l'œuvre entre ces trois facteurs pour rendre compte du bilan social du Maroc. Ce bilan qui, malgré des progrès notables et une accélération de la cadence des réformes et des efforts dans le domaine social, laisse persister un taux de pauvreté préoccupant et des inégalités sociales importantes, n'étant somme toute que le résultat des choix d'organisation économique et sociale, des politiques et des programmes en cours et de leurs modalités de gouvernance.

Plus concrètement, la situation sociale du pays reflète le degré de cohérence et d'efficacité des politiques publiques dans le domaine social, ainsi que le degré de synergie du partenariat public-privé en la matière. Les constats sommaires de cette situation sont :

- un classement IDH du pays moins bon que ne le voudrait son classement selon le PIB par habitant du fait des déficits sociaux persistants (notamment des indicateurs de mortalité infantile et maternelle indignes du niveau de développement du pays) ;
- le retard de développement du monde rural qui est largement à l'origine du constat précédent ;
- un nombre trop élevé de citoyens en situation de pauvreté, de précarité et de vulnérabilité ;
- les difficultés majeures d'inclusion des exclus et en particulier de ceux qui le sont pour des raisons de discrimination liées au sexe ou au statut socio-économique, c'est-à-dire les femmes et les jeunes issus de milieux défavorisés ;
- les menaces que font peser les situations d'exclusion et le développement incontrôlé des grandes villes sur la cohésion sociale.

Ces constats amènent à poser deux questions fondamentales qui ont un intérêt évident pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie :

- En admettant que la formulation des politiques et des programmes de développement social soit cohérente, c'est-à-dire basée sur une information pertinente et sur une bonne compréhension des problèmes et des besoins sociaux, quels sont les facteurs et les obstacles qui expliquent les limites des résultats obtenus jusqu'à présent ? On tentera de répondre à cette question dans le chapitre consacré à l'évaluation en cherchant à identifier les facteurs qui entravent la macroefficacité et la microefficacité de ces politiques et de ces programmes.

- La carence du système d'information sociale sur les situations de vulnérabilité, de précarité et d'exclusion dans les villes (et pas seulement dans le périurbain) n'est-elle pas à l'origine de dimensions manquantes de la politique de développement social ? Et ne prive-t-elle pas, de ce fait, les pouvoirs publics de la capacité de développer des politiques de prévention de l'exclusion et donc de l'extension des nouvelles formes de pauvreté ? En réponse à cette question majeure et centrale sur le plan stratégique ou ne peut que recommander vivement la mise en place de structures de recueil de l'information et de données sociales variées sur les ménages concernés par ces situations de vulnérabilité et de précarité.

- La synthèse de ces deux questions apporte un éclairage intéressant en matière de stratégie. En ce sens que, sous réserve qu'elles soient correctement infléchies à la lumière des nouveaux concepts et des nouveaux paradigmes, les politiques de réduction de la pauvreté en milieu rural sont basées sur des données quantitatives et qualitatives correctes, et leur échelon territorial d'intervention est pertinent compte tenu des apports de la carte de pauvreté communale. A l'inverse, cette carte est de peu d'utilité pour la pauvreté et l'exclusion sociale en milieu urbain dans une perspective de ciblage des interventions, et de toutes façons les données concernant les dimensions non monétaires (à l'exception de l'habitat insalubre) sont indisponibles ou nettement insuffisantes.

Il apparaît donc dès maintenant qu'il est nécessaire de mener de front deux stratégies de développement social : l'une spécifique du monde rural dont les composantes sont déjà globalement cohérentes, l'autre adaptée à la complexité et à la grande variété des situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale dans les villes - cette dernière devant combiner essentiellement les instruments de la politique de l'emploi et ceux de la politique de l'habitat et de l'urbanisme et devant bénéficier d'une information plus documentée sur la situation sociale des ménages urbains.

5.2. En outre, si le bilan social peut donner une image plus ou moins fidèle du <<stock>> actuel des problèmes sociaux non résolus, une démarche stratégique ne saurait éluder une approche prospective visant à anticiper et à identifier les nouveaux besoins sociaux qui ne manqueront pas de se manifester en raison des transformations rapides qui affectent à la fois le pays et l'environnement international.

En effet, le paradigme de la mondialisation par le <<haut>> est fondé sur de formidables perspectives d'essor économique par l'intensification des échanges et de progrès social par la diffusion des connaissances. Mais le processus de mondialisation des économies, dans sa phase transitionnelle, est un jeu qui produit des gagnants et des perdants (dans tous les pays riches ou pauvres). Au Maroc, il est à craindre que les perdants soient connus d'avance : c'est-à-dire ceux qui n'ont ni savoir ni savoir faire, mais aussi ceux dont le savoir et le savoir faire sont menacés d'obsolescence. Les accords de libre échange et la concurrence accrue des pays à bas salaires mais à haut niveau de technologie font peser des menaces réelles sur le secteur agricole (avec le risque d'aggravation de la pauvreté rurale en l'absence de mesures compensatoires et en l'absence d'une réforme agraire et agroindustrielle) et sur les secteurs économiques qui utilisent de la main-d'œuvre non qualifiée (textiles, BIP, secteur manufacturier).

Ces enjeux et ces défis n'interpellent pas seulement la mise à niveau des entreprises pour

plus de compétitivité et plus de productivité, ni la mise à niveau des structures administratives judiciaires et fiscales pour les rendre plus incitatives à l'investissement. Elles interpellent surtout la mise à niveau des ressources humaines, c'est-à-dire des hommes et des femmes du pays. Cette stratégie de mise à niveau du capital humain et du capital social au moyen d'une politique de développement social intégrée doit comporter deux volets :

- un volet de protection sociale destiné à atténuer les impacts sociaux négatifs des réformes transitionnelles liées à l'ouverture de l'économie. Ce qui constitue une démarche classique d'accompagnement social des effets indésirables de la politique économique ou de défaillances du marché. Ce qui permet de poser du même coup une question devenue cruciale aujourd'hui : ces filets de sécurité (Promotion nationale, Entraide nationale, compensation etc.) qui laissent passer trop de gens à travers leurs mailles, n'est-il pas temps de les racommoder ou faut-il carrément les changer et en inventer de nouveaux ? Cette question est d'autant plus cruciale aujourd'hui que la mondialisation induit de fortes pressions à

la baisse du financement de la protection sociale alors que dans le même temps elle crée de nouveaux besoins sociaux.

- un volet plus global et à plus long terme de développement humain durable fondé sur les nouveaux paradigmes et placé au cœur de la politique de développement économique en étant à la fois son principal moteur et sa finalité.

5.3. Enfin, la mondialisation n'est pas seule en cause dans le processus de transformation sociale que connaît le pays. Les dynamiques sociologiques qui sont à l'œuvre ainsi que l'évolution des mœurs, des modes de vie, de la culture et des structures familiales induisent de nouvelles attentes exprimées par la population en direction de l'Etat. Une analyse sociologique fine qui dépasse le cadre de cette étude s'avère nécessaire pour permettre aux pouvoirs publics de prendre en compte les grandes tendances qui traversent la société marocaine contemporaine afin de mieux guider cette transformation sociale.

CHAPITRE II

Etat des lieux et évaluation

1. DÉLIMITATION DU CHAMP DE L'ÉVALUATION

En 2004, le Maroc consacre un peu plus de 50% de son budget public aux secteurs sociaux. Par rapport aux pays comparables, les dépenses sociales consolidées représentent une part de plus en plus importante du PIB alors que les indicateurs sociaux sont moins bons que dans ces pays.

De très nombreux programmes de développement social et de lutte contre la pauvreté sont menés par des institutions gouvernementales et non gouvernementales avec le soutien de la coopération internationale. Pour autant, malgré l'ampleur de ces politiques et de ces programmes, ainsi que des coûts et des énergies qu'ils mobilisent, leur impact social demeure modeste en particulier sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Ce constat global impose, à l'évidence, une évaluation de l'efficacité des politiques et des programmes ainsi que celle des institutions qui les ont menés jusqu'à présent. Cette évaluation nécessite théoriquement la mesure des effets des politiques sociales sectorielles et des impacts des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Evaluer et quantifier impliquent l'existence et l'utilisation de bases de données ainsi que la construction d'une analyse théorique préalable du phénomène étudié ; or, comme nous avons pu le constater au chapitre I, il n'existe pas de mesure univoque de la pauvreté : à revenu égal, plus pauvre encore est celui qui est privé de ses droits, ou qui est empêché de participer d'une façon pleine et entière à la vie de sa communauté.

D'où la nécessité de recourir à l'emploi d'informations au statut différent : des enquêtes sur les niveaux de vie des ménages, à l'utilisation d'indicateurs sociaux, à l'usage des agrégats économiques jusqu'à la description plus "qualitative" des situations de pauvreté ou d'inégalités sociales.

De très nombreux travaux d'évaluation ont déjà été effectués au Maroc : impact des dépenses publiques, du système éducatif, du système de santé, du retard de développement du monde rural sur la pauvreté... Plus récemment, "l'évaluation thématique en matière de capacités nationales à

promouvoir un environnement propice à la lutte contre la pauvreté et la génération de moyens de subsistance durables", réalisée par le PNUD en 2000 a concerné les 7 programmes d'appui majeurs de cet organisme au Maroc. Le BAJ a lui aussi fait l'objet d'une double évaluation par la Banque mondiale et par le Haut Commissariat au Plan (2004). Au plan institutionnel, l'Agence de Développement social (ADS) a fait l'objet d'une évaluation par un bureau d'études spécialisé (GRET 2003), l'Entraide nationale, la Promotion nationale et les autres filets de sécurité ont eux aussi fait l'objet de rapports d'évaluation. De plus en plus de programmes et de projets sont conçus dès le départ avec leurs propres critères d'évaluation des objectifs et résultats. Il n'est donc pas question, ici, de dupliquer ces évaluations ou d'entrer en redondance avec elles. On se contentera de capitaliser leurs constats les plus pertinents pour enrichir notre propre démarche d'évaluation.

Comme il est impossible d'évaluer dans le détail toute la panoplie des politiques, des interventions et des programmes, il a bien fallu circonscrire le champ de cette évaluation en adoptant des priorités et en privilégiant des angles d'analyse. A cette fin, on a tenu compte des clarifications conceptuelles développées dans le chapitre I et des critères éthiques retenus pour définir le développement social.

En toute logique, il nous faut procéder sur cette base à une évaluation morale des objectifs des politiques économiques et sociales menées jusqu'à présent ainsi que des institutions qui ont géré ces processus. C'est pourquoi l'analyse doit aller au-delà des constats empiriques et des évaluations quantitatives et s'étendre à des considérations qui ont trait à l'éthique du développement.

Sous cet angle d'analyse, le premier constat qui, pour ainsi dire, "saute aux yeux", est le suivant : le Maroc depuis son indépendance a réussi une performance "économique globale meilleure que sa performance sociale globale, d'où la persistance d'une société fortement duale, malgré les efforts continus pour atténuer cette dualité (entre riches et pauvres, entre hommes et femmes, entre provinces, régions, etc.). Un des premiers efforts

d'évaluation consisterait donc à comprendre pourquoi il y a, dans ce pays, une telle dualité de performance entre la sphère économique et la sphère sociale. Cet effort nécessite une analyse comparative des politiques économiques et des politiques sociales menées jusqu'à présent.

De notre point de vue, outre que cette démarche d'évaluation constitue un aspect innovant, elle a le mérite de permettre une meilleure connaissance des causes véritables des déficits sociaux. En effet, continuer à entretenir une méconnaissance de ces causes contribuerait à maintenir l'illusion que la réduction de la pauvreté dépend exclusivement d'un taux élevé de croissance économique ou d'une simple amélioration des politiques sociales. En fait, la réduction de la pauvreté et des causes d'exclusion sociale dépendent impérativement d'une stratégie de développement social fortement imbriquée en amont et en aval avec la garantie des droits humains fondamentaux, la politique économique, le système productif, la politique de l'emploi et des politiques sectorielles prenant mieux en compte les intérêts des groupes sociaux qu'elles ont tendance à marginaliser (ces politiques conçues pour les groupes "normaux" n'ont pas été en mesure d'atteindre les pauvres, d'où les "rattrapages", les programmes spécifiques d'assistance ou d'"accompagnement").

Ce premier volet de l'évaluation sera donc consacré aux leçons qu'il faut tirer de l'expérience du pays en matière de développement. Le deuxième volet sera consacré à l'évaluation des politiques publiques et des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté ainsi qu'à celle des institutions et des acteurs de développement social. Le troisième volet sera consacré à la gouvernance actuelle des politiques et des programmes.

2. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET CYCLES DE CROISSANCE

Cette section du document tentera de mettre en évidence les liens qui unissent les évolutions de la politique économique et de la stratégie de dévelop-

pement national d'une part et les évolutions de la pauvreté et des inégalités sociales d'autre part, ainsi que les liens entre les objectifs de la politique économique et ceux des politiques sociales poursuivies, et cela au cours de la longue période qui va de l'indépendance du pays à nos jours.

Au cours de cette période, l'analyse rétrospective des tendances macroéconomiques permet de mettre en évidence quatre principales phases de croissance qui ont marqué l'évolution de l'économie nationale :

- une phase de croissance modérée allant de l'indépendance du pays jusqu'à 1972
- une phase de croissance élevée entre 1973 et 1977
- une phase de stabilisation et d'ajustements structurels après 1977, où la croissance a été moyenne entre 1978 et 1984, puis assez forte entre 1986 et 1990
- et enfin une phase de post-ajustement où la croissance est retombée à un niveau bas pendant toute la décennie 90 avant d'amorcer à nouveau un mouvement à la hausse à partir du début des années 2000.

La première phase, qui s'étend de 1956 à 1972, a fait l'objet de trois plans de développement économique et social. La stratégie de croissance économique reposant essentiellement sur l'industrialisation par la substitution des importations, la protection du marché intérieur et l'autosuffisance dans le secteur agricole. Si l'industrie bénéficiait de généreuses incitations à l'investissement et si les prix de certains produits agricoles étaient subventionnés par l'Etat, la politique économique n'encourageait guère l'augmentation de la productivité, ni la compétitivité sur le marché international et la substitution en amont était limitée. L'économie restait tributaire de l'importation des biens intermédiaires.

Au cours de cette phase, la croissance du PIB a été lente (3,5% par an). Le pays a suivi une politique prudente et ses emprunts extérieurs sont restés relativement faibles. L'investissement a pu être financé grâce aux recettes provenant de l'exportation des

phosphates et des produits agricoles. Les déficits du Trésor et du compte courant ont gardé des niveaux soutenables.

La seconde phase qui a couvert la période du plan quinquennal 1973-77 s'était donné trois objectifs prioritaires : (i) la mobilisation des capacités productives du pays en vue d'assurer un taux de croissance élevé, (ii) la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie de la population et (iii) une répartition plus équitable des fruits de la croissance. La hausse des prix des phosphates, principale ressource naturelle du pays, a décidé les pouvoirs publics à accélérer la croissance de l'économie et à engager un ambitieux programme d'investissement financé initialement par les recettes provenant de l'exportation des phosphates. Avec la fin du boom des phosphates en 1975-76, les termes de l'échange se sont inversés. Le programme d'investissement a cependant été poursuivi et, pour le financer, les pouvoirs publics ont dû recourir de plus en plus à l'emprunt extérieur et au déficit du secteur public. Cette période qui a enregistré une croissance annuelle moyenne de 7,3% du PIB s'est soldée néanmoins par des déséquilibres interne et externe trop élevés.

Confrontés à de sérieux problèmes de finances publiques et de balance des paiements, les pouvoirs publics ont opté, au début de la troisième phase, pour un programme de stabilisation transitoire (entre 1978 et 1983). Malgré l'effort entrepris, l'amplification des chocs extérieurs (effet pétrole, baisse des prix des phosphates, hausse du dollar majorant le service de la dette) a conduit à une détérioration des équilibres internes et externes. En 1982, le déficit budgétaire représentait 12,6% du PIB, le déficit courant avait atteint 12,7% du PIB. La dette extérieure à moyen et long terme était passée de 19,6% du PIB en 1975 à 85% en 1983.

De 1983 à 1995, le Maroc a dû mettre en œuvre un programme de stabilisation et d'ajustement structurel. Le volet stabilisation comprenait une compression des effectifs de la fonction publique et un blocage de leurs traitements, une réduction importante du programme d'investissement public et une compression des subventions à la consommation, une augmentation des tarifs des entreprises

publiques, l'encadrement du crédit, une dévaluation du Dirham. Le programme d'ajustement structurel portait surtout sur l'amélioration de la productivité et de la compétitivité ; il comprenait des mesures pour la libéralisation des échanges, la promotion des exportations, des réformes dans divers secteurs de l'économie.

Ces programmes ont permis un redressement sensible des déséquilibres majeurs, mais les progrès ont été lents et les mesures difficiles à supporter par les populations les plus défavorisées. Au cours de l'ajustement, le pays n'a pu, dans certaines périodes, satisfaire aux critères draconiens du FMI en matière de déficits, mais il a obtenu des dérogations et les accords ont été renégociés à diverses reprises. Toutefois, l'effort de stabilisation est resté axé sur la forte compression des dépenses publiques. Parallèlement à ces mesures, l'accent a été mis sur la réforme de la politique industrielle et commerciale. Non seulement le Dirham a été dévalué d'environ 18% , mais encore les tarifs douaniers ont été abaissés, la taxe à l'exportation a été supprimée, les restrictions à l'importation ont été levées. La réforme a été étendue au secteur agricole où les subventions ont été réduites. Les déficits du budget et celui de la balance des paiements courants ont été ramenés à des niveaux de 3% et 4% du PIB.

La phase de post-ajustement a été caractérisée par un rythme de réformes structurelles plus soutenu, une intensification des privatisations et de la libéralisation des échanges. Les résultats en matière de croissance témoignent de l'effet des déséquilibres de l'économie marocaine et révèlent certaines de ses faiblesses sous-jacentes. En dehors d'une période de croissance rapide (7,3% en moyenne entre 1973 et 1977), époque où le financement était facile, d'abord grâce à la flambée du prix des phosphates, puis grâce à des emprunts auprès des banques commerciales, la croissance du PIB réel, reste modérée et conditionnée en grande partie par les conditions climatiques. De 1978 à 1984, la croissance réelle du PIB a été de 2,9% par an en moyenne, elle s'est accélérée, atteignant 4,3% entre 1986 et 1990, puis elle est retombée à 1,8% par an dans la décennie 90.

L'accélération et le ralentissement de la croissance sont dus en grande partie à la production du secteur agricole ; bien qu'il ne produise que 17% du PIB, il est à l'origine des fortes fluctuations de la croissance réelle pendant la période considérée. Avec une population en augmentation de 2% par an, le revenu réel par habitant a nettement stagné au cours de la dernière période. La croissance des activités non agricoles n'a pas été suffisante pour réduire le niveau de chômage. La croissance de l'offre manufacturière est non seulement entravée par la faiblesse de la demande interne, notamment d'origine rurale, mais aussi par le ralentissement de la demande externe provenant des principaux marchés européens.

2.1. LIENS ENTRE LA CROISSANCE ET LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET DES INÉGALITÉS SOCIALES

Au cours de la décennie soixante, les caractéristiques essentielles du développement social ont été les suivantes :

- Au niveau national, l'inégalité relative dans la répartition des dépenses s'est aggravée sans toutefois atteindre un niveau alarmant : la part des dépenses totales effectuées par les ménages les 40% les plus pauvres est passée de 18% en 1959-60 à 12% en 1970-71.
- Le niveau de vie des ménages a connu une évolution fort différente en milieu rural et en milieu urbain. En milieu rural, les ménages les 40% les plus pauvres n'ont connu aucune augmentation de niveau de vie, et les ménages les 20% les plus pauvres ont connu une diminution de niveau de vie. En milieu urbain par contre, le niveau de vie de pratiquement toutes les catégories sociales s'est amélioré. Le processus de croissance du milieu urbain a permis ainsi d'élever le niveau de vie des ménages les plus pauvres à la différence du milieu rural.
- Le pourcentage des ménages pauvres est passé d'environ 49% en 1960 à 38% de la population en 1977. En dépit de cette diminution, le nombre de personnes pauvres a augmenté de 1,3 million, dont un million en milieu rural.

Durant la période 1960-71, la croissance agricole était relativement satisfaisante, puisque la valeur

ajoutée agricole a augmenté à un taux annuel de 3,7% à prix constants. En dépit de ce résultat, les bénéficiaires de la croissance n'ont pas atteint les couches sociales les plus pauvres : seuls les salariés agricoles les mieux rémunérés et les exploitants agricoles les moins pauvres ont pu bénéficier de la croissance agricole.

En milieu urbain, l'évolution générale du niveau de vie des ménages a été beaucoup plus satisfaisante car l'ensemble de la population urbaine a pu bénéficier de la croissance économique. Ce résultat suggère que la croissance en milieu urbain a permis de réduire l'étendue de la pauvreté à la différence de ce qui s'est passé en milieu rural. Mais le pourcentage de ménages très pauvres a néanmoins augmenté, cette évolution est à rapprocher des flux de personnes qui émigraient chaque année des zones rurales vers les zones urbaines.

Le quatrième plan de développement (1973-77) avait souligné l'augmentation substantielle des écarts de revenus qui séparaient les ruraux des urbains et les riches des pauvres. La stratégie retenue à l'époque avait mis l'accent sur des mesures générales de politique économique, comme la fiscalité la création d'emploi et la poursuite de politiques sociales plus ambitieuses, tout en reconnaissant que la situation particulière de certains groupes sociaux devait faire l'objet de mesures plus spécifiques, comme la distribution des terres ou le développement de l'agriculture en sec.

Malgré une croissance forte, l'élévation du niveau de vie des ménages les plus pauvres ne s'est pas réalisée. Le lien reliant la création des richesses à l'élévation du niveau de vie des ménages les plus pauvres n'a pas été établi. La participation des différentes catégories sociales au processus de développement est demeurée inégale. L'impact social de la forte augmentation des crédits budgétaires affectés à la réalisation des différentes politiques sociales n'a pas été à la hauteur de l'effort financier. Si le niveau des indicateurs sociaux s'est amélioré, l'objectif de réduction de la pauvreté ne s'est pas concrétisé. La raison fondamentale à la base d'une telle inefficacité de la politique de lutte contre la pauvreté paraît être l'inadaptation des moyens de lutte contre la pauvreté.

La période 1973-77 a été marquée par la continuation des tendances passées, de sorte que le pourcentage de ménages pauvres en milieu rural n'a pas connu de diminution, alors que la forte croissance du secteur industriel aurait fait diminuer le nombre relatif de ménages pauvres en milieu urbain (28%). Durant cette période, le secteur agricole n'a pas en effet connu de croissance. La valeur ajoutée agricole en 1978 était au même niveau qu'en 1971 (à prix constants) ce qui, compte tenu de la croissance de la production agricole en irrigué, indique que le niveau de vie des exploitants agricoles en sec (bour) est resté constant ou a diminué. Comme la majorité des ménages d'agriculteurs en dessous du seuil de pauvreté se trouvent en zones bour, la réduction de la pauvreté dans les zones irriguées n'a eu qu'un effet très faible sur le pourcentage total des ménages pauvres, de sorte que le nombre relatif de ménages pauvres atteignait 45% de la population rurale en 1977.

En milieu urbain, l'évolution du niveau de vie des ménages a été fort différente. Durant la période 1971-77, le taux de croissance de la production industrielle a connu une forte augmentation dont ont profité les ménages urbains, le revenu de ces ménages a augmenté au taux voisin de 5% à prix constants. Le nombre de ménages pauvres en milieu urbain est tombé à 28% en 1977. En dépit de la diminution de ce pourcentage, le nombre total de pauvres aurait cependant augmenté d'approximativement 1,3 million de 1960 à 1977 dont 1 million en zone rurale.

Le progrès réalisé en matière de réduction de la pauvreté dans les années 80 est intervenu dans la période de mise en œuvre du programme de stabilisation et d'ajustement structurel. Le redressement des équilibres interne et externe, la réduction de l'inflation et l'amélioration relative des indicateurs de la dette n'ont pas été obtenus au prix d'une récession. La croissance du PIB (6,3% de 1983 à 1986 et 5,4% de 1987 à 1991) a contribué à maintenir les niveaux des dépenses de l'ensemble de la population. Alors que la consommation réelle par habitant avait baissé au début des années 80, elle a enregistré en moyenne une hausse de 4,5% au cours des années 1987-1991.

Cette croissance positive de la demande des ménages a été accompagnée par un investissement accru (d'une moyenne de 20% du PIB entre 1984 et 1987 à 23% entre 1989 et 1991).

La politique d'ajustement s'est déroulée en deux phases. Au cours de la première phase (1983-86), l'accent a été mis sur la stabilisation de l'économie grâce à des mesures de contraction fiscale et monétaire et à une importante dévaluation des taux de change effectifs réels (23% entre 1982 et 1986). Dans cette période, les conditions de vie de la population urbaine ont vraisemblablement été affectées par la contraction des dépenses publiques, celles des populations rurales ont été adoucies par des conditions climatiques favorables. Au cours de la seconde phase (1987-91), tout en réduisant davantage les déséquilibres macro-économiques, le rythme de l'ajustement a été intensifié par des réformes structurelles destinées à améliorer les conditions de l'offre (libéralisation des prix, des échanges, modernisation de la fiscalité, privatisation, réforme du marché financier, etc.). Dans la seconde moitié des années 80, la vive expansion des exportations (11,5% par an en termes réels de 1987 à 1991) et la légère relance des dépenses publiques ont été les principaux facteurs d'ajustement et d'amélioration des revenus des ménages.

Au cours de la première phase d'ajustement, en 1982-1986, la double contrainte du remboursement de la dette extérieure et de la réduction des recettes gouvernementales suite à la contraction de l'activité économique a conduit les pouvoirs publics à assurer l'effort de l'ajustement par une réduction des dépenses publiques. Celles-ci sont passées de 34,4% à 22,2% du PIB ; en particulier, les dépenses d'équipement ont été réduites à moins de 4% du PIB. Au cours de la seconde moitié des années 80, les dépenses et les recettes ont recommencé à s'accroître, atteignant respectivement 25,9% et 22,9% du PIB en 1991. Les dépenses d'équipement ont, elles aussi, augmenté à environ 7%.

L'impact sur les pauvres des changements intervenus dans les dépenses publiques et les recettes fiscales est complexe.

Premièrement, les pouvoirs publics se sont abstenus de recourir à des licenciements dans la fonction publique pour éviter de grossir le nombre de chômeurs. Mais l'austérité budgétaire, qui s'est réalisée par le gel des salaires nominaux et la réduction des dépenses d'équipement, a pu avoir des impacts négatifs indirects sur la situation des pauvres par le manque de ressources affectées à l'infrastructure de base (eau, électricité, etc.).

Deuxièmement, il est vraisemblable que les pauvres ont été touchés par la réduction des subventions à la consommation, même si cette réduction reflète principalement la baisse des prix mondiaux de ces biens et l'élimination de certains articles de la liste des produits subventionnés sans grande influence dans le panier de consommation des pauvres.

Troisièmement, en dépit des efforts des pouvoirs publics de contenir les réductions nominales des dépenses sociales, le volume réel par habitant de ces dépenses a diminué. Enfin, la tendance des recettes fiscales a affecté les pauvres puisque l'augmentation des prélèvements et l'amélioration de recouvrement ont été induits essentiellement par le renforcement de l'imposition indirecte.

Les réformes structurelles du commerce et de l'industrie, de l'agriculture et des finances ont joué un rôle dans la régulation du marché du travail et dans la détermination du niveau de revenu des agents économiques. Par conséquent, elles ont eu un impact sur l'évolution de la diminution et du profil de la pauvreté. Ainsi de 1986 à 1991, le marché de l'emploi dans le monde rural s'est accru de 1,77% par an, soit un taux légèrement au-dessus de l'augmentation moyenne de la population active, le chômage s'est donc maintenu aux environs de 5%. La situation en milieu urbain est différente : au cours de l'ensemble de la période d'ajustement (1982-1991), la croissance moyenne de l'emploi urbain (4,2%) a été moins moindre que celle de la population active (5,3%). L'expansion des activités d'exportation à forte intensité de main d'œuvre (textile, cuir) n'a pas totalement compensé la perte des effectifs due à la compression des investissements publics et au déclin du secteur de la construction. Elle n'est pas parvenue non plus à

absorber le flux de nouveaux arrivants sur le marché du travail (jeunes et exode rural).

Le secteur informel a constitué un espace d'absorption d'une partie de l'excédent de main d'œuvre urbaine. Le chômage urbain a fluctué aux environs de 15-20%. L'incidence du chômage parmi les pauvres est importante tant en milieu urbain qu'au milieu rural. Elle est de 30% pour les pauvres en milieu urbain et de près de 7% en milieu rural, comparée à 20,6% et 5,6% respectivement pour l'ensemble des deux zones au cours de ces deux périodes d'ajustement. La politique salariale conduite par les pouvoirs publics a été orientée de manière à ne pas aggraver la situation sociale des salariés à faible revenu, les réajustements des salaires minimums dans le secteur privé et dans l'agriculture ont contribué à sauvegarder ou même à améliorer le pouvoir d'achat de ces catégories de salariés. Mais la tendance au développement de la flexibilité du travail dans les secteurs modernes de l'économie et la précarité de l'emploi dans les activités informelles ont fait qu'une partie importante des salariés n'ont pas bénéficié de l'effet positif de ces réajustements. D'autre part, les salaires moyens réels de la fonction publique et des secteurs de l'industrie et des services ont été laminés par l'écart défavorable entre la hausse des prix et les niveaux de réajustement de ces salaires.

En somme, dans le cadre d'un environnement économique plus assaini, divers facteurs clés ont contribué à l'allègement de la pauvreté. Ainsi, les réformes du cadre incitatif ont encouragé la croissance des secteurs d'activité plus intensifs en main d'œuvre et plus orientés vers l'exportation : en fait l'allègement de la pauvreté a été réalisé par le développement d'emplois temporaires, non qualifiés, rémunérés à des salaires réels bas, localisés plus particulièrement dans le secteur informel.

D'un autre côté, la pluviométrie favorable sur plusieurs années a contribué à accroître la production agricole ainsi que les revenus ruraux, les ajustements des salaires minimums ont garanti le pouvoir d'achat des ouvriers agricoles et les transferts des Marocains résidant à l'étranger ont contribué à

maintenir des ménages ruraux au-dessus du seuil de la pauvreté. Enfin, dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire, la diminution des dépenses sociales a été moins forte que celle des dépenses publiques globales, mais en termes réels par habitant elle a baissé de 2% par an.

Vus sous un angle rétrospectif, le rythme et la composition de la croissance au Maroc ont conduit à une distribution relativement neutre des revenus et de la consommation avec des progressions similaires pour les secteurs ruraux et urbains. Si ce schéma s'était poursuivi depuis 1991, et tenant compte de la progression démographique (2% par an), des projections ont établi qu'il fallait un taux de croissance du PIB de 6% à 7% par an (et de la consommation réelle par habitant de 2.5%) pour faire baisser l'indice numérique de la pauvreté de 7% par an, diminuer le nombre de pauvres de 5% par an, et réduire l'incidence de la pauvreté à 9,1% et le nombre de pauvres aux environs 2,6 millions.

La tendance de la croissance de l'économie marocaine a été beaucoup moins favorable que le suggérait ce scénario optimiste. L'évolution du PIB a été de 1,8% par an entre 1991 et 1999 (la consommation réelle par habitant a régressé). Cette situation, due en partie aux effets défavorables de la pluviométrie, n'a certainement pas permis de consolider les progrès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté entre 1982 et 1991. L'incidence de la pauvreté s'est élargie dans le milieu rural d'autant plus qu'environ 1,7 million de personnes étaient considérés en 1991 comme étant presque pauvres et vulnérables à la moindre détérioration des conditions économiques.

2.2. LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE

La relation entre croissance et pauvreté au Maroc est paradoxale. D'un côté, la forte croissance du revenu moyen entre 1971 et 1983 n'avait pas conduit à une réduction absolue de la pauvreté : le nombre d'individus en situation de la pauvreté est resté le même (soit 6,6 millions de personnes). Il est vrai que durant la même période la part représentée par les pauvres dans la population totale s'est réduite de près d'un quart pour atteindre 30%. Cette réduction relative n'a cependant pas été

aussi rapide que la croissance de la consommation moyenne. D'un autre côté, le net ralentissement de la croissance entre 1984 et 1991 s'est accompagné d'un déclin très sensible de l'incidence de la pauvreté (13,1% en 1991) et du nombre des pauvres (3,3 millions).

L'observation de la configuration de la pauvreté au Maroc montre qu'aux alentours du seuil de pauvreté, se trouve une grande concentration de la population. Ainsi l'estimation des pauvres est très sensible à la valeur du seuil de pauvreté. Une simple augmentation du seuil de 50% par exemple, aura pour conséquences de doubler l'indice numérique de la pauvreté. L'indice de la pauvreté est donc très sensible à la croissance économique (sans qu'il y ait changement dans la distribution des dépenses). Cet indicateur ainsi que d'autres rendent compte de la persistance de la pauvreté. Un "noyau dur" de pauvreté résiste à "l'effet croissance". L'écart entre le groupe de personnes en situation de pauvreté absolue et la classe moyenne s'accroît. La part des 20% des ménages les plus riches dans la consommation nationale représente un multiple important de la part des 20% les plus pauvres.

La pauvreté a connu jusqu'au début des années 90 une régression remarquable, mais elle reste fondamentalement dépendante des aléas climatiques. Ainsi la variabilité du PIB réelle a beaucoup augmenté entre les années 1971-83 et les années 1984-91 et le profil structurel de l'économie ne s'est pas sensiblement modifié (la part de l'industrie de transformation se maintient autour de 18%). Les grands équilibres se sont redressés mais demeurent toujours fragilisés par les fortes fluctuations de la croissance. L'imprévisibilité de cours de l'économie marocaine et le mouvement instable des variables économiques fondamentales ne garantissent pas un processus irréversible de réduction de la pauvreté. La preuve en est la recrudescence de la pauvreté constatée en 1998-1999.

La relation entre croissance et inégalités sociales est encore plus intéressante à examiner.

De 1960 à 1998, les dépenses de consommation moyennes par habitant en Dirhams constants se sont appréciées au rythme annuel moyen de 2%

par an (1,9% dans les villes et 1,3% dans les campagnes). Mais ce taux moyen cache une évolution contrastée selon les périodes considérées dans le tableau ci-dessous.

Un rythme relativement élevé dans les années 60 (4%) a été suivi par un rythme plus faible (1,1%) et de nouveau par un rythme élevé de 1985 à 1991. Le taux négatif (- 1,9%) enregistré de 1991 à 1998 est l'élément le plus frappant de cette longue évolution.

Les disparités de revenu sont aujourd'hui beaucoup plus larges qu'elles ne l'étaient au lendemain de l'indépendance. L'essentiel du creusement de ces inégalités s'est fait dans les années 60. Ainsi la part dans les dépenses globales des 10% des personnes les plus aisées du pays, rapportées à celles des personnes les moins aisées est passée de 8 en 1960 à 29 en 1971 pour se stabiliser entre 11 et 12 depuis.

Les disparités se sont également creusées entre milieu urbain et rural tout au long de la période considérée.

Pour clore ce chapitre consacré aux effets de la croissance économique sur la pauvreté, on peut tirer les leçons suivantes :

Globalement, la croissance a eu un effet positif sur la réduction de la pauvreté, mais l'amplitude de cet effort a été contrariée par :

- une augmentation très sensible de la population : la progression démographique a "absorbé" une part significative de la croissance des revenus ;
- une croissance économique irrégulière et peu soutenue sur la longue période : cette lenteur de la croissance s'explique par des facteurs, en partie exogènes (pluviométrie, demande externe, choc pétrolier...). Les sources des revenus sont très sensibles à ces facteurs exogènes qui échappent au contrôle des décideurs.
- une croissance qui a été accompagnée de sérieux déséquilibres macroéconomiques, plus particulièrement dans les années 80. Les déficits internes et externes ont perturbé le cours de la croissance et ont conduit à un ralentissement de son rythme ;
- une faible mutation structurelle de l'économie : les secteurs productifs n'ont enregistré que de modestes performances ; les taux de croissance de l'agriculture ont été fluctuants et en nette baisse ces dernières années ; la croissance du secteur manufacturier ne compense pas suffisamment les médiocres performances de l'agriculture ;
- la croissance n'a pas été suffisamment intensive en travail, la progression de l'emploi a toujours été inférieure à celle de la valeur ajoutée de tous les secteurs d'activité ; la croissance n'était pas seulement fortement dépendante des investis-

Taux de variation moyen de la dépense annuelle moyenne par personne en DH constants (en % par an)*

	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>Ensemble</i>
Période 1960-71	5,2	2,4	4,0
Période 1971-85	0,4	0,9	1,1
Période 1985-91	5,0	4,1	5,1
Période 1991-98	- 2,5	- 2,0	- 1,9
Période 1961-98	1,9	1,3	2,0

* Source : Direction de la Statistique

sements, l'allocation de ces investissements a favorisé les secteurs à coefficient de capital élevé.

Incontestablement, la réduction de la pauvreté requiert une croissance forte. La croissance économique élargit les opportunités de participation des pauvres aux bénéfices de l'accroissement des richesses produites. Mais la croissance à elle seule ne suffit pas à réduire la pauvreté. Le Maroc reste toujours confronté au double défi de la croissance et de la redistribution.

La réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur des politiques économiques sectorielles en mesure d'accélérer les mutations structurelles des activités et zones où se localisent les pauvres.

Le développement rural ne peut se concevoir sans expansion de l'agriculture, laquelle peut créer les conditions d'une croissance largement répartie et capable de faire reculer la pauvreté. Les pauvres en bénéficient directement s'ils sont agriculteurs et ils bénéficient indirectement de la croissance de la demande de main-d'œuvre agricole et de produits du secteur non agricole rural.

Au Maroc, la relation est forte entre la croissance de l'agriculture et celle du pouvoir d'achat agricole et des salaires ruraux (indicateur du bien-être significatif pour les pauvres des zones rurales). En outre, la croissance agricole favorise le reste de l'économie et a des effets induits qui dépassent son rôle dans le PIB.

L'insertion des pauvres et des exclus ne peut pas se faire uniquement par des politiques sociales, et encore moins par des politiques sociales d'accompagnement (assistance) ; elle doit passer impérativement par leur inclusion dans l'économie pour leur permettre de prendre en main leur destin.

Cette considération doit profondément influencer à l'avenir la politique économique nationale et les politiques économiques régionales.

2.3. LIENS ENTRE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE SOCIALE

En quarante ans (de 1956 à 1995), les politiques sociales au Maroc n'ont pas bénéficié des mêmes efforts que ceux qui ont été consentis pour le déve-

loppement économique. En effet, si l'on reprend la séquence des 4 phases de développement, on peut mettre en exergue les constats suivants :

- Au cours de la première phase de développement du pays (1956-1971), le Maroc, et il n'était pas le seul dans ce contexte historique, participait de la vision que la croissance économique était le seul moteur du progrès social. Par conséquent, les préoccupations sociales n'étaient pas la priorité effective du gouvernement ; ni les groupes sociaux défavorisés, ni encore moins la promotion socio-économique des femmes ne retenaient l'attention. Tout au plus le système de protection sociale hérité du Protectorat a été maintenu et développé à la marge et des filets de sécurité ont été mis en place.

- Au cours de la deuxième phase (1973-1977), la dynamique d'expansion budgétaire a comporté une politique sociale ambitieuse puisqu'il s'agissait de mobiliser les capacités productives du pays non seulement dans le cadre de l'essor économique, mais aussi pour améliorer les conditions de vie de la population et pour répartir plus équitablement les fruits de la croissance. Certes, l'amélioration des conditions de vie de la population a été obtenue, mais pas pour tous, et pas pour toutes les régions. Les dépenses publiques et les programmes sociaux ont constitué un ensemble disparate d'actions sectorielles ayant un lien plutôt lâche avec le cadre macroéconomique et grevé de surcroît d'un défaut de ciblage. L'inflation conjoncturelle des dépenses publiques à caractère social a profité surtout aux classes aisées et aux classes moyennes.

- Au cours de la troisième phase, les préoccupations sociales ont été focalisées autour de la nécessité d'atténuer les coûts sociaux du programme d'ajustement structurel, et d'une certaine manière, le pays a réussi ce défi, en même temps qu'il prenait conscience du retard de développement du monde rural et de l'ampleur des inégalités sociales.

- Ce n'est qu'au cours de la quatrième phase, c'est-à-dire au début des années 90, qu'une politique sociale volontariste et une planification à long terme de la politique sociale ont vu le jour. Cette prise de conscience s'est matérialisée dans la

stratégie de développement social du gouvernement et dans la définition de programmes de priorités sociales. Cette stratégie s'articule autour des orientations suivantes : élargissement de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base, accroissement des opportunités d'emploi pour ces populations, renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale.

Le premier volet d'exécution de la stratégie de développement sociale a été le BAJ (achevé en 2003). La stratégie de développement social a été également concrétisée par trois vastes programmes pluriannuels sectoriels d'équipement rural : le PERG, le PAGER et le PNCRR. Ces programmes sont venus compléter les autres programmes de développement rural et les autres programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté. Tous ces éléments feront l'objet d'une évaluation dans le paragraphe réservé aux politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté.

Le constat le plus global de cette évaluation rétrospective consiste dans une certaine déconnexion entre les politiques macroéconomiques poursuivies et les politiques sociales actives qui les accompagnaient. En ce qui concerne l'observation des dépenses publiques sur cette longue période, ce n'est pas tant leur volume qui rend compte de l'insuffisante redistribution, mais plutôt leur faible efficacité et leur défaut de ciblage.

Enfin, la stratégie de développement économique, déconnectée de la dimension sociale et spatiale du développement, a généré des disparités importantes entre milieu urbain et milieu rural, entre régions et à l'intérieur des régions. Selon l'étude (la première de son genre au Maroc) commandée par la direction de l'aménagement du territoire en 2003 sur la compétitivité territoriale, près de 40% de la richesse nationale sont concentrés sur 1% du territoire, y compris les aires rurales ; et plus de 77% du territoire contribue seulement pour 10% de la valeur ajoutée nationale. La zone du littoral concentre 61% de la population urbaine, 80% des effectifs permanents de l'industrie et 53% de la capacité touristique totale.

Sur la base de la compétitivité globale, le premier groupe est celui composé du Grand Casablanca, Rabat, Tanger, Fès, Marrakech, Meknès et Agadir. Il produit 48% du PIB sur une superficie de 2% du territoire et compte 10 millions d'habitants dont 90% d'urbains. Le deuxième groupe (pôles urbains relais) composé de Tétouan, Kenitra, Oujda, El Jadida, Safi, Khouribga et Settat produit 24% du PIB sur 7% du territoire avec 7 millions d'habitants dont 50% d'urbains. Le troisième groupe engendre 17% du PIB sur 14% du territoire avec 7 millions d'habitants dont 30% sont des urbains. C'est le seul groupe hétérogène avec Nador comme pôle urbain dynamique et des villes en crise comme Jerrada. Le quatrième groupe de Laayoune à Smara aux provinces arides et montagneuses, est considéré par les experts auteurs de l'étude comme à faible potentiel de développement économique.

Dans cette répartition territoriale basée sur la compétitivité, l'exclusion des ruraux dans la création et la distribution de richesses est manifeste, sinon caricaturale. A l'heure de la régionalisation institutionnelle et économique, la compétitivité territoriale apparaît terriblement déficitaire ; et si le traitement de la pauvreté nécessite un lien étroit avec la politique économique nationale, ce type de constat milite encore plus pour un réaménagement équilibré du territoire et pour un plus grand lien entre le développement social régional et les politiques économiques régionales.

En somme, les véritables causes des déficits sociaux accumulés peuvent être résumées de la façon suivante :

- (i) Jusqu'au milieu des années 90, les politiques sociales menées au Maroc n'ont été la plupart du temps que des politiques d'accompagnement de la politique économique et sans liens réels avec elle.
- (ii) Le développement rural a été victime d'une vision "techniciste" du développement. Le retard en équipements divers, qui fait depuis une dizaine d'années l'objet de programmes de rattrapage, est largement dû à une conception rigide et centralisatrice des administrations et des entreprises publiques responsables

des services de base. Des normes trop strictes, injustifiées dans le contexte rural, ont longtemps paralysé les investissements socio-économiques nécessaires, les coûts économiques par personne étant jugés beaucoup plus élevés qu'en milieu urbain. Cette conception a longtemps enfermé le monde rural dans le cercle vicieux du sous-développement.

Ce n'est heureusement plus le cas depuis le milieu des années 90 : les résultats positifs des grands programmes d'équipement rural (PERG, PAGER, PNCRR) s'expliquent, outre une plus grande volonté politique et de meilleurs montages financiers, par une remise en cause de ces normes arbitraires. Cette remise en cause a largement contribué à faire baisser les coûts d'équipement par foyer, et donc à augmenter la proportion de la population rurale pouvant être desservie par ces services de base dans la limite du coût par foyer rural jugé supportable par le pays.

Depuis 1995, l'expérience a montré que la conception et la réalisation au niveau local d'un équipement donné, avec des normes adaptées, se fait à un coût bien moindre que celui planifié à partir de Rabat. Ceci est encore plus vrai quand la population locale participe à la mise en œuvre du projet. Dans plusieurs projets de développement local, la preuve a été apportée qu'il était possible aux populations, avec une assistance technique minimale, de réaliser des équipements à moindre coût. C'est le cas aussi bien de l'électrification rurale que de la construction d'écoles, de classes ou de dispensaires plus adaptés au climat, à l'architecture locale et de surcroît mieux localisés et davantage intégrés au douar ou au village.

- (iii) La gestion de la démographie n'a été prise en compte que tardivement vers la fin des années 70. Le taux élevé de croissance démographique, cumulé avec la vulnérabilité de l'agriculture à l'aléa climatique et donc avec un exode rural intense, a exercé une très forte pression sur les villes en matière de scolarisation, de santé, de logement et d'emploi.

La comparaison sur la longue période considérée entre le taux moyen de croissance économique (3% à 3,5%) et le taux moyen de croissance démographique (2%) montre le peu de marge de manœuvre dont a disposé le pays. L'excédent en termes de revenus étant de surcroît très mal réparti. La gestion de la population sera donc la première politique publique évaluée, mais auparavant, on ne peut pas ne pas être frappé par le fait qu'au cours de ce demi-siècle d'évaluation économique et sociale du pays, le Maroc a été un élève relativement fidèle des grandes tendances qui ont traversé la communauté internationale du développement.

En effet, en matière de doctrine du développement: (i) Au cours des années 50 et 60, l'accent a été mis sur les infrastructures et l'accumulation du capital physique ; (ii) au cours des années 70, l'accent a été porté sur l'investissement dans le capital humain, notamment en matière d'éducation et de santé ; (iii) au cours des années 80, l'accent a été de nouveau entièrement concentré sur l'importance de l'économie et de la création de richesse préalable à la redistribution ; (iv) et au cours des années 90, l'accent a été mis sur les institutions, la primauté du droit et la démocratie, comme corollaires fondamentaux du progrès économique et social. Le pays a donc profondément subi et traversé les grandes mutations géopolitiques et les grandes tendances des théories du développement en même temps qu'il cherchait à régler ses conflits politiques et sociaux internes qui étaient largement influencés par les enjeux géopolitiques externes.

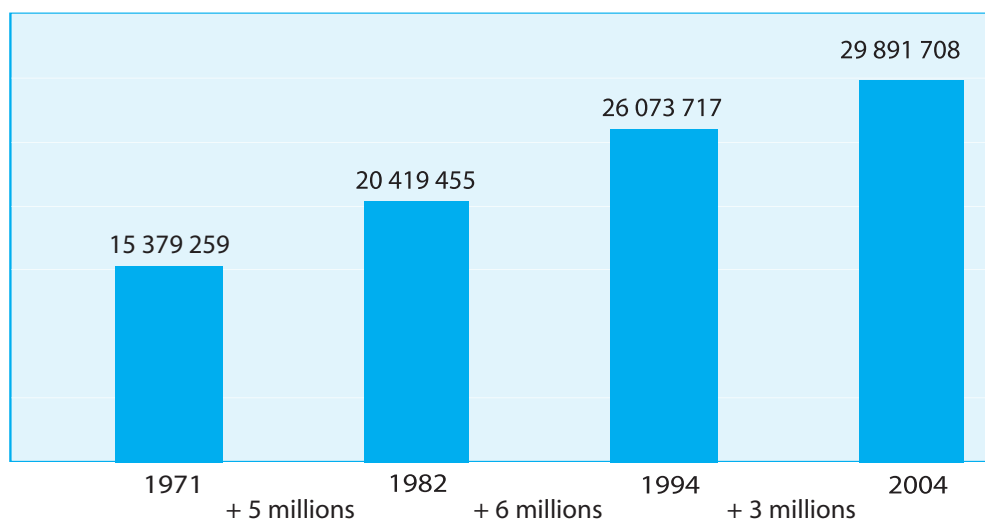
3. EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

3.1. POLITIQUE DE POPULATION ET DÉVELOPPEMENT

En cette année de recensement décennal, il n'est pas possible de faire l'impasse sur la politique de population et ses résultats en termes de développement humain.

Le rapport élaboré en 2004 par le Haut Commissariat au Plan et intitulé "Population et développement au Maroc : dix ans après la

Evolution de la population du Maroc entre 1971 et 2004



Source : données des 4 derniers recensements, Haut Commissariat au Plan.

Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 1994" met en évidence les avancées et les insuffisances suivantes :

(i) Démographie : selon les projections démographiques réalisées par le CERED, la population marocaine serait de l'ordre de 30 millions de personnes en 2003 (chiffre confirmé par le recensement de 2004 à 100.000 personnes près), dont 55% sont des citoyens. Le taux d'accroissement annuel moyen est passé de 2,8% entre 1960 et 1971 à 2,06% entre 1982 et 1994, avant d'amorcer une décélération très rapide : en 2003, ce taux serait de 1,5% selon les estimations du CERED et de 1,4% selon le recensement de 2004.

Nous étions 15 millions il y a trente trois ans. En trois décennies, la population a doublé, mais le rythme d'accroissement s'est fait pour l'essentiel entre les décennies 70 et 90. Les années 90 ont vu le plus faible accroissement de la population de toute l'histoire contemporaine du royaume. Ce phénomène est assez exceptionnel pour être souligné. Il est en rapport avec un déclin brutal de la fécondité conjugué à un taux de mortalité infantile qui reste relativement élevé. La chute de l'indice synthétique de fécondité a été beaucoup plus rapide au Maroc que dans les pays d'Asie par exemple.

En 1980, une femme qui arrivait au terme de sa période de fécondité avait eu en moyenne 6 enfants nés vivants ; en 2000, une femme au même âge, a eu en moyenne 2,5 enfants nés vivants. En Asie, les femmes avaient 6 enfants dans les années 50, mais elles ont mis cinquante ans pour tomber à 2 aujourd'hui. Le Maroc n'a mis que 20 ans pour parvenir au même résultat.

La transition démographique se fait donc à un rythme beaucoup plus rapide que prévu. La génération du baby-boom née entre 1965 et 1985 alimente les cohortes qui arrivent aujourd'hui sur le marché du travail. Aujourd'hui, 62,2% de la population est âgée de 15-59 ans révolus (65,9% en milieu urbain et 57,2% en milieu rural). C'est une "aubaine démographique" historique. L'arrivée en masse de jeunes formés pour produire de la richesse avec relativement peu d'inactifs à charge (enfants et personnes âgées) ne peut être traduite en "dividende démographique" que si la croissance économique (à un niveau supérieur à 5%) arrive à créer suffisamment d'emplois pour produire cette richesse. Si ce n'est pas le cas, nous vieillirons inéluctablement à un rythme plus rapide que notre capacité à créer de la richesse. En effet, la population âgée de 60 ans et plus, qui ne représentait que 7,1% en 1994 et seulement un peu moins de 8% en

2003, va considérablement augmenter à partir de 2015-2020, alors même que les jeunes actuels font de moins en moins d'enfants et qu'ils rentrent de plus en plus tardivement sur le marché du travail. En 2040 le profil démographique du Maroc sera comparable à celui de la France actuellement.

Ces tendances lourdes couplées aux gains rapides et continus d'espérance de vie rendent redoutables les problèmes de financement des retraites au Maroc au cours des 15 prochaines années et surtout au delà de cet horizon.

(ii) Education : le rapport fait état d'un taux net de scolarisation des enfants de 6-11 ans de 92% en 2002-2003 contre 68,6% en 1997-1998. Cette amélioration remarquable a été plus substantielle en milieu rural, notamment pour les filles dont le taux de scolarisation est passé de 44,6% à 82,2% pour la même période.

En revanche, le taux d'analphabétisme, qui était de 55% en 1994, est estimé à 45% en 2003. Ce fléau social touche essentiellement les ruraux et encore plus les femmes rurales. Il constitue un véritable handicap pour le développement et pour l'intégration de la femme au développement. La lenteur du rythme de régression de l'analphabétisme constitue un échec patent de la politique sociale dans ce domaine.

(iii) Santé : le taux de mortalité infantile est passé de 57‰ pendant la période 1988-1992 à 37‰ pendant la période 1992-1997. Le taux de maternité maternelle est passé de 332 décès pour 100.000 naissances en 1985-1991 à 228 en 1992-1997. Ces deux taux relatifs à la santé de la mère et de l'enfant ont des valeurs beaucoup plus élevées en milieu rural. Ils reflètent eux aussi des échecs indiscutables de la politique nationale de santé, d'autant que la mortalité infantile semble s'aggraver.

(iv) Condition féminine : le Code de la famille est présenté comme une avancée considérable en matière de statut personnel. Cependant, ce progrès institutionnel ne peut occulter la réalité des déficits égalitaires : ceux-ci sont reflétés à tous les niveaux des indicateurs spécifiques au genre, que ce soit en matière d'analphabétisme, de chômage, d'emploi, de niveau de salaire, de niveau de res-

ponsabilité sociale et politique (même si les élections de 2002 ont amené un léger progrès dans ce domaine).

(v) Pauvreté : le taux de pauvreté a été estimé à 19% en 1998-1999. Depuis, ce taux a dû reculer en raison de la reprise de la croissance économique et surtout de son volet agricole. Il est estimé à 13,8% en 2003 par le Haut Commissariat au Plan. Ce taux est très sensible aux critères de définition du seuil de pauvreté : une variation de 50 DH par personne et par an en plus ou en moins peut entraîner une variation considérable du nombre de personnes jugées pauvres.

Il sera très important d'évaluer au cours des prochaines années l'évolution de ce taux, sous l'influence des programmes à orientation rurale (sécheresse, développement rural intégré, PAGER, PERG, PNCRR, lutte contre la pauvreté en milieu rural), comme il sera important d'évaluer l'évolution du taux de vulnérabilité en fonction des perspectives de l'emploi et des progrès de la protection sociale (AMO, RAMED, accidents du travail, retraites...).

(vi) Emploi et chômage : selon ce rapport, la population active (15 ans et plus) est estimée à 11 millions de personnes en 2003, dont 27% de femmes. Elle se répartit en 5,9 millions en milieu urbain et 5 en milieu rural. Le nombre total des chômeurs est donc de l'ordre de 1,4 million de personnes pour un taux de chômage estimé à 12% en 2003, dont 19,3% pour le chômage urbain et seulement 4,5% (mais c'est difficile à croire) pour le chômage rural. Le chômage urbain touche essentiellement les jeunes et les jeunes diplômés. Nous reviendrons sur ce problème majeur.

Ce rapport du Haut Commissariat au Plan sur la politique de population constitue une sorte de cliché photographique d'un Maroc à la croisée des chemins. D'un côté le ralentissement de la croissance démographique signifie une baisse, à terme, de la pression des besoins sociaux ; cela serait une excellente nouvelle en soi s'il n'y avait pas tous les retards sociaux à combler. D'un autre côté, la transformation de la structure par âge de la population signifie à très court terme des besoins immenses à satisfaire en matière d'emplois pour des jeunes de

plus en plus instruits et de plus en plus exigeants. Il n'y a pas de priorité plus grande aujourd'hui que l'inclusion politique, économique, sociale et sociétale de cette jeunesse sur laquelle repose l'avenir du pays.

3.2. LES POLITIQUES SOCIALES SECTORIELLES

Par politiques sociales sectorielles, on entend essentiellement l'éducation, la santé et le logement. On les regroupe par commodité car leur évaluation dans le détail justifierait à elle seule plusieurs études ; on se souciera surtout de leur impact ou de leur contribution sur la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Or on sait que la vocation première de ces politiques n'est pas la lutte contre la pauvreté. Elles s'adressent globalement à l'ensemble des catégories qui composent la société. Pour autant, il importe de savoir quelle est la place que chacune d'entre elles réserve aux pauvres ou si l'une ou l'autre d'entre elles adopte des mesures de discrimination positive ou de ciblage en faveur des pauvres.

3.2.1. Politique d'éducation

Au Maroc, 97% des effectifs scolarisés fréquentent l'école publique et plus des quatre cinquièmes des dépenses d'éducation proviennent du budget de l'Etat. Elles ont toujours représenté au moins 20% du budget de l'Etat et autour de 6% du PIB. Bien que cette proportion soit supérieure à celle constatée dans les pays similaires, le système éducatif marocain obtient de moins bonnes performances, notamment en matière d'éducation de base et d'alphabétisation.

Par ailleurs, la qualité de l'enseignement a longtemps souffert de supports pédagogiques et de programmes dépassés. La structure des dépenses selon le niveau d'enseignement a très peu varié dans le temps : 40% pour le premier cycle du fondamental, 22% pour le second cycle du fondamental, 21% pour le secondaire et 17% pour le supérieur. Les dépenses par élève au secondaire sont 3 fois plus élevées que celles au premier cycle du fondamental, alors que ce ratio est égal à 1,4 seulement dans les pays de l'OCDE.

Dans quelle mesure les dépenses publiques d'éducation ont-elles été favorables aux pauvres

en termes d'accessibilité ? Bien que les ménages les plus aisés reçoivent proportionnellement une part plus élevée des dépenses publiques d'éducation, il existe d'importantes différences selon les niveaux d'éducation. Les deux cycles du fondamental bénéficient fortement aux pauvres, tandis que le secondaire et le supérieur bénéficient fortement aux plus aisés. Cependant, globalement, ces dépenses publiques sont à l'avantage des pauvres car les caractéristiques des subventions dans les deux cycles du fondamental compensent largement celles du secondaire et du supérieur.

En fait, la pauvreté elle-même reste le plus grand obstacle à la scolarisation, que ce soit dans les villes ou dans les campagnes. Bien que l'école publique soit gratuite, le coût des fournitures n'est pas négligeable, le coût d'accessibilité physique non plus, sans compter les coûts socioculturels, surtout pour les filles en milieu rural. Ces divers coûts d'opportunité " justifient largement les mesures incitatives à la généralisation de l'enseignement préscolaire et scolaire contenues dans le plan 2000-2004.

De façon synthétique, on peut résumer les causes du faible rendement du système éducatif de la manière suivante : (i) une mauvaise appréhension de la diversité géographique, culturelle et linguistique du Maroc ; (ii) un traitement uniforme et une normalisation excessive tant de l'architecture de l'école, du contenu pédagogique, que des horaires et congés ; (iii) une faible adaptation de l'école à son contexte local ; à titre d'exemple, des milliers de classes vides dans le monde rural sont la conséquence de normes et de principes arrêtés à rabat sans concertation réelle avec les partenaires locaux ; (iv) un autre facteur du bas rendement du système éducatif est la mauvaise gestion de ses ressources humaines ; la gestion centralisée des carrières des enseignants est un exemple édifiant du malaise vécu par des milliers d'enseignants.

Tous ces éléments ont été pris en compte par la COSEF et par la Charte de l'éducation, comme en témoignent les mesures de déconcentration, de partenariat avec les acteurs locaux et de responsabilisation de ces acteurs (collectivités locales, associations villageoises, directeurs d'école). Le système

éducatif marocain, qui fait l'objet d'une profonde réforme aujourd'hui, est appelé à augmenter de façon significative ses performances quantitatives et qualitatives. La concrétisation des objectifs de la Charte nationale de l'éducation et de la formation est la condition sine qua non de la concrétisation de l'égalité des chances d'accès au savoir et au savoir faire.

Les aspects relatifs à la lutte contre l'analphabétisme et à l'éducation non formelle seront traités dans le cadre des programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté ; ceux relatifs à l'inadéquation formation-emploi seront traités dans le cadre de la politique de l'emploi.

3.2.2. Politique de santé

La santé et le bien-être de la population, sans dépendre exclusivement des performances du système de santé, lui sont étroitement liés.

Le financement du système de santé au Maroc est globalement insuffisant par rapport aux pays comparables et ne dépasse pas 4,5 à 5% du PIB. La moyenne annuelle des dépenses de santé par habitant ne dépasse pas 550 DH. Le budget du Ministère de la santé représente moins du tiers de la dépense globale et ne dépasse pas 1,2% du PIB et 5,3% du budget de l'Etat (ou encore 172 DH par habitant).

La charge financière qui pèse directement sur les ménages est de 60%, le financement collectif de la santé ne couvrant que 40% des dépenses (budget public + assurance-maladie). L'entrée en vigueur de l'assurance-maladie obligatoire, puis bientôt du RAMED et de l'assurance-maladie pour les non salariés, va renforcer le financement collectif et solidaire de la santé, diminuer l'iniquité d'accès économique aux soins et injecter des ressources additionnelles dans le système. Est-ce à dire que les problèmes du système de santé en seront résolus pour autant ? Loin s'en faut, car de nombreux problèmes qui affectent le secteur sont d'ordre structurel et non pas financier. Bien plus, la médiocrité de certains résultats sanitaires (santé de la mère et de l'enfant) n'a rien à voir avec des insuffisances de financement, mais beaucoup plus avec les performances du système lui-même.

L'amélioration du système de financement collectif, politiquement et socialement justifiée, ne peut pas à elle seule garantir des prestations plus efficaces si elle ne s'accompagne pas d'une harmonisation territoriale et d'une harmonisation de la qualité de l'offre de soins (publique et privée). Pour l'instant, en quoi les pauvres bénéficient-ils des dépenses publiques de santé ? Sachant qu'ils n'ont pas d'autre choix que cette catégorie de dépenses.

Le financement budgétaire, déjà insuffisant en soi, est consommé à 86% en coûts récurrents, ce qui laisse peu de manœuvre pour les dépenses d'équipement et d'investissement. En outre, les quatre cinquièmes des dépenses de fonctionnement sont alloués aux hôpitaux contre le cinquième seulement pour les soins de santé de base et les soins préventifs en milieu rural.

Les questions relatives à l'accessibilité aux services publics de santé par les plus nécessiteux, aux coûts que représentent pour eux les soins, à la répartition des subventions publiques dans ce domaine selon le niveau de dépenses des populations, ont été exposées dans une étude de la Banque mondiale basée essentiellement sur les résultats de l'enquête sur les niveaux de vie de 1998-99 (Poverty update, Draft, Banque mondiale, 2000). D'après cette enquête :

- les populations pauvres sont totalement exclues de l'assurance médicale.
- L'accès aux soins de santé varie largement selon les niveaux de revenus : la plupart des pauvres utilisent les services publics tandis que les plus aisés optent pour le privé
- La distance moyenne que doivent parcourir les ruraux pour se rendre à un centre public de santé est 21 km (31 km pour des soins privés), contre 5 km pour les citadins (11 km pour le privé). La moitié environ des populations urbaines peuvent se rendre à pied à un centre de soins, contre 14% seulement pour les populations rurales.
- En moyenne, la dépense annuelle en soins de santé est de 511 DH par ménage urbain contre 189 DH par ménage rural. Bien que les soins soient en principe gratuits pour les indigents ; les

pauvres (premier quintile) consacrent 2,4% de leurs dépenses totales pour se soigner contre 5,8% pour les moins nécessiteux (dernier quintile)

- En milieu rural, pour se soigner, les pauvres optent principalement pour les dispensaires (36%). Cependant, 21% d'entre eux consultent des médecins privés, comparés à 15% pour les hôpitaux publics. Cela confirme, d'une certaine manière, que le système public de santé est encore perçu par les populations nécessiteuses comme un système inefficace et de faible qualité.
- Les populations urbaines les plus riches (dernier quintile) bénéficient des hôpitaux publics sept fois plus que les populations urbaines les plus nécessiteuses (premier quintile).
- En milieu rural, les centres de santé sont surtout utilisés par les ménages à bas et moyens revenus alors que dans les villes, les deux quintiles de ménages aux revenus les plus élevés bénéficient cinq fois plus que le quintile le plus pauvre.
- En milieu urbain, de tous ceux qui accèdent aux dispensaires, 8,5% seulement sont pauvres (premier quintile) contre 26% pour les plus riches (dernier quintile). Cependant, dans les campagnes, l'utilisation des dispensaires est le fait essentiellement des pauvres qui en bénéficient cinq fois plus que les riches.

Les résultats de cette enquête ont de nouveau montré que des ressources publiques limitées combinées à un mauvais ciblage des programmes de santé publics et à une faible gestion des hôpitaux de l'Etat n'ont permis ni de réduire de manière significative les grandes disparités entre milieux rural et urbain, ni de fournir des soins adéquats aux pauvres, particulièrement les femmes et les enfants en milieu rural. Ces constats qui mettent en relief les insuffisances des performances techniques du système de santé peuvent être étayés par les indicateurs suivants :

Mortalité infantile : le taux national de 37‰ en progrès par rapport au taux de 132‰ enregistré en 1960 ne doit pas faire occulter les grosses insuffisances réelles : il est de 23,8‰ en milieu urbain et de 46,1‰ en milieu rural. Ce taux de surmortalité

infantile rurale est encore aggravé par des disparités régionales assez incroyables : 46‰ dans la région de Meknès Tafilalet contre 105‰ dans les régions de Fès Boulmane et Taza, Al Hoceima Taounate (soit un taux proche de ce qu'il était il y a 50 ans).

Dans la mortalité des moins de 1 an, la moitié survient dans la période néonatale, soit près de 14.000 décès chaque année, ou encore près de 40 décès à la naissance par jour.

Mortalité maternelle : le taux national de 228 décès pour 100.000 naissances vivantes qui est déjà inadmissible en comparaison à celui des pays similaires, est de 125 en milieu urbain et de 307 en milieu rural. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux qui concernent l'accouchement en milieu surveillé : 75% en urbain contre 27% en rural. Ces résultats sanitaires consternants en matière de santé de la mère et de l'enfant interpellent la communauté nationale ; ils mettent en cause l'efficacité et l'attractivité des services de santé publique. Ils n'ont rien à voir avec des problèmes financiers. Il s'agit de l'efficacité technique et d'interventions de santé à faible coût relatif : santé reproductive et santé de l'enfant. Les indicateurs de mortalité ne renseignent pas, du reste, sur la morbidité maternelle et infantile responsable vraisemblablement de très nombreux handicaps physiques et mentaux. Les coûts de prévention de ces handicaps sont sans commune mesure avec les coûts de réparation qu'ils occasionnent pour les familles et la société.

Si l'on ajoute à ces considérations les problèmes simples et non encore résolus de carence nutritionnelle (fer, vitamine A, vitamine D, iode, sous-nutrition chronique), on peut douter de la capacité actuelle du système national de santé à affronter les nouveaux défis relatifs à la transition épidémiologique et aux politiques à mener face au cancer, aux maladies cardio-vasculaires et en général aux affections à coût élevé.

3.2.3. Politique du logement

La politique de l'habitat, de l'urbanisme et du logement ne relève pas uniquement de préoccupations sociales ou de mesures spécifiques destinées à favoriser l'accès des ménages les plus démunis au logement.

Elle est déterminée par le contexte macroéconomique, le profil des politiques économiques (monétaire, budgétaire) et des politiques structurelles et sectorielles (construction et BTP, équipement, infrastructures, aménagement du territoire, politique de la ville, etc.). En effet, le taux de croissance du PIB et des revenus individuels détermine à la fois le nombre de logements que les ménages sont en mesure d'acquérir personnellement et les ressources que l'État peut consacrer aux dépenses publiques dans ce secteur. Quel que soit le pays, le logement demeure l'investissement prioritaire des ménages et leur principal motif d'épargne. Au Maroc, l'État est intervenu principalement dans ce domaine par la réalisation de lotissements et de logements, par des politiques de subventions à l'habitat et par des politiques de lutte contre l'habitat insalubre. Concernant ce dernier volet, il avait commencé par des mesures qui se sont révélées brutales et intempestives. La politique de résorption des bidonvilles avait été initiée par la destruction pure et simple d'un certain nombre d'entre eux, alors que les mesures de recasement et de relogement ne suivaient pas. Ces destructions avaient abouti à une réduction de l'offre de logements et au délitement des liens sociaux qui se nouent même et surtout dans les bidonvilles.

Le programme "villes sans bidonvilles" 2004-2008 concerne 67 villes du pays et 201.550 ménages, comportant restructuration, recasement et relogement. Le programme des logements sociaux concerne la réalisation de 100.000 logements par an (le déficit est estimé à plus de 800.000 logements). L'État a reconfiguré son rôle, passant de la production directe à la stimulation de l'offre et de la demande de logement en impliquant fortement le secteur privé dans la réalisation et dans le financement. La politique de l'habitat et de l'urbanisme a devant elle un immense chantier, au sens propre du terme, de correction et de rattrapage d'un développement anarchique du tissu urbain, anarchie faite de prolifération des bidonvilles, de quartiers non réglementaires et insalubres, de suroccupation des logements existants en centre ville et surtout dans les

médinas. Jusqu'à présent, La politique de l'urbanisme a surtout été conçue dans l'atmosphère d'urgence qui suivait chaque crise urbaine violente (1965, 1973, 1981, 1984, 1990). Il est temps que la politique de la ville soit gérée dans la durée pour que les villes marocaines soient plus productives et plus inclusives à la fois pour les pauvres et pour les classes moyennes menacées de paupérisation en raison des coûts de la vie en milieu urbain (logement, transport, coûts des enfants, coûts des soins, coûts de l'eau, de l'électricité, etc.).

Au terme de cette section consacrée aux politiques sociales sectorielles (éducation, santé, logement), on peut dire que ces politiques censées assurer l'insertion sociale active (à côté de la politique de l'emploi) se sont révélées peu inclusives, peu cohésives et politiquement peu responsables.

La stratégie de survie de la population, la solidité des réseaux communautaires et familiaux de solidarité et la capacité de réponse et d'adaptation du secteur informel ont suppléé les insuffisances des prestations publiques dans les trois secteurs considérés et dans celui de l'emploi.

3.3. POLITIQUE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES ET DE L'EMPLOI

Dans un contexte d'ouverture de l'économie et de globalisation des échanges, ce qui doit être évalué, c'est le climat des relations de travail, le degré de rigidité ou de souplesse du marché du travail, les mesures d'incitation à l'investissement et à la création d'emplois et les mesures actives de lutte contre le chômage.

Le chômage constitue le problème numéro 1 au Maroc. Il n'y a pas d'autre priorité plus urgente, car il est déjà source de pauvreté et de précarité sociale et il le sera de plus en plus demain, mais il constitue aussi la cause majeure d'exclusion sociale et donc la principale menace sur la cohésion sociale.

Ainsi, il est important d'évaluer, même si c'est nécessairement de façon très rapide, le climat social des relations de travail et l'efficacité des mesures actives pour l'emploi.

L'adoption de la loi du 11 septembre 2003 formant Code du travail apporte une harmonisation à l'éparpillement des textes précédents. Elle apporte surtout de nombreuses innovations qui sont censées contribuer à stimuler les investissements générateurs d'emploi, offrir une plus grande visibilité aux entreprises, améliorer leur gouvernance, consolider les droits fondamentaux au travail, mieux gérer la conflictualité sociale et mettre en harmonie la législation avec les mesures internationales du travail.

En fait, presque tout le droit du travail est un champ de concurrence entre les règles légales, statutaires et conventionnelles. Le Code est venu appliquer un minimum légal tout en conservant le principe de l'application de la règle la plus favorable, ceci en ce qui concerne le contrat de travail. Pour tempérer ce constat, il faut tenir compte du fait que les règles statutaires concernent essentiellement la fonction publique et les établissements publics et que les conventions collectives approuvées depuis l'indépendance du pays ne concernent que 5% de la masse des salariés du secteur privé. Il y a toute une culture et un savoir faire de négociation sociale qui restent à promouvoir entre les partenaires sociaux, branche par branche et fédération par fédération.

Le Code a fini aussi par trancher sur les questions délicates des modalités d'exercice du droit syndical et de la barémisation des indemnités de licenciement. Ces deux domaines avaient tendance à alourdir le climat social à l'intérieur de l'entreprise, à compromettre la paix sociale et à engorger les tribunaux avec les contentieux du travail. Les dispositions du Code, sont à cet égard, propices à une flexibilité du travail et à la mobilité de l'emploi sans précarisation excessive et sans paralysie de l'activité des entreprises. Les dispositions du Code sont venues renforcer aussi la santé au travail et l'inspection du travail, en parallèle avec la loi instituant l'obligation en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (adoptée à quelques mois d'intervalle).

Ces avancées dans la gestion et la régulation des relations professionnelles sont le fruit du dialogue

social entre l'Etat, les syndicats des travailleurs et le patronat. Les négociations autour du SMIG, de la durée du travail, des revendications salariales et des modalités d'exercice des libertés syndicales commencent à prendre une tournure plus apaisée mettant progressivement fin aux occupations des usines ou à leur fermeture.

Il y a une quinzaine d'années, il faut le rappeler, une certaine conception anarcho-libertaire du syndicalisme était parvenue à détruire des bassins entiers d'emplois industriels (comme à Fès au début des années 90). Toutes ces évolutions sont positives, encore faut-il qu'elles soient consolidées par une évolution des mentalités, une culture du partenariat authentique et de responsabilité sociale partagée et par une professionnalisation du savoir faire en matière de négociation et de contractualisation.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, il n'est pas possible d'évaluer ici toutes les mesures en faveur de l'emploi, ne serait-ce qu'en raison de leur variété et de leur nombre. Celles-ci sont :

- des mesures à caractère général comme l'amélioration de l'environnement de l'entreprise et du climat des affaires, la levée de l'obstacle foncier à l'investissement, la création des centres régionaux d'investissement, l'incitation des grandes entreprises à recruter, le soutien à la PME-PMI et la création d'une agence nationale chargée de cette mission ;
- des mesures actives en faveur de l'emploi : le crédit jeunes promoteurs, les pépinières d'entreprises, l'appui à l'auto-emploi, les services de conseil et d'assistance aux jeunes promoteurs, la mise en place d'un observatoire de l'emploi et des qualifications, la formation insertion des jeunes diplômés pour le programme action-emploi, la formation professionnelle qualifiante, la formation en cours d'emploi, la formation alternée, la formation par apprentissage, la formation à accès régulé Bac + 2 à finalité professionnelle, le dispositif d'appui à la reconversion professionnelle, la promotion du secteur privé de formation professionnelle, la création de centres sectoriels gérés conjointement avec les professionnels, la restructuration des programmes de formation

selon l'approche par compétences, l'allègement des charges sociales des entreprises qui recrutent des jeunes diplômés ou des jeunes lauréats de la formation professionnelle, la mise en place de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences.

La plupart de ces mesures visent à renforcer l'employabilité des jeunes et à corriger les méfaits de l'inadéquation éducation-formation-emploi, cette inadéquation étant un des autres échecs majeurs du système national d'éducation. Pourtant les lauréats de la formation professionnelle sont eux aussi nombreux à se retrouver au chômage. L'éducation et la formation ne sont pas seules en cause, il y a une certaine incapacité du tissu productif national à créer suffisamment d'emplois. Il y a aussi, il faut l'avouer, une caractéristique de l'investissement privé qui est aujourd'hui beaucoup plus capitalistique que riche en emplois. Ce fait devrait interpeller les décideurs en matière de politique économique chargés de guider les mutations sectorielles nécessaires. A constater la profusion des mesures actives pour l'emploi, on réalise qu'on est loin de l'époque des bureaux de placement, des CIOPE ou du CNJA. Pourtant la profusion de ces mesures et de ces instruments ne doit pas faire illusion. Seuls les instruments très proches des entreprises et cogérés par elles ont une efficacité toute relative. La plupart des autres mesures et instruments ont constitué des effets d'aubaine sans lendemain pour des employeurs et de jeunes entrepreneurs peu scrupuleux. Le seul instrument efficace demeure l'investissement créateur d'emplois.

Quelle est la capacité de l'économie nationale à créer des emplois ? A cette question il y a deux types de réponses possibles. Une réponse prospective analysant le rythme de création d'emploi au cours des dernières années et une réponse projective analysant les scénarios de création d'emplois en fonction de ceux de la croissance économique.

Selon LAABOUDI et TAHRAOUI (Centre Marocain de conjoncture), au cours des 20 dernières années, la capacité de création d'emplois par le système productif s'est établie à une moyenne de 206.00 postes par an. Les emplois créés annuellement au

cours de cette période se sont répartis en 98.000 postes pour les activités primaires, 67.000 pour les activités tertiaires et 29.000 pour les activités secondaires. Le reste, soit près de 23.000 emplois, a été pourvu par les administrations publiques et accessoirement par les activités diverses dénommées dans les statistiques de l'emploi "activités mal désignées".

Le volume global de l'emploi et son évolution peuvent être appréhendés à travers les trois recensements de 1971, 1982 et 1994 et à travers les enquêtes annuelles sur la population active. Il ressort de ces données couvrant les trois dernières décennies que le volume global de l'emploi est passé de 3,7 millions de personnes en 1971 à 9,6 millions en 2003, réalisant ainsi un accroissement moyen de 3,1%. On notera que, parallèlement, l'activité économique a enregistré une croissance moyenne de 3,9% au cours de la même période). Suivant les différentes phases de croissance de l'activité, l'évolution de l'emploi global a été relativement plus soutenue au cours de la décennie 70, avec une progression moyenne de 3,4%, ainsi qu'au cours de la période 1994-2002 où l'emploi global s'est accru au taux moyen de 3,9% par an. La phase de repli du rythme de l'évolution de l'emploi a été celle de 1982-1994 qui a coïncidé avec la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel. Au cours de cette phase, la progression de l'emploi n'a pas dépassé le taux moyen de 2,2%, tandis que la population active progressait au rythme de 2,8% par an. La structure de l'emploi par sexe fait apparaître une progression de l'emploi féminin au cours de la dernière décennie de 19,2% en 1994 à 25,9% en 2001. Cette évolution a pratiquement concerné tous les secteurs d'activité.

La répartition de l'emploi par groupes d'âge reflète le caractère dominant de la jeunesse de la population active occupée : 75% des actifs occupés en 2001 ont moins de 45 ans. Ce caractère dominant de la jeunesse se retrouve aussi dans les statistiques du chômage. Le chômage atteint surtout les jeunes de plus en plus diplômés et de plus en plus qualifiés. Le

chômage est aussi un phénomène essentiellement urbain (il touche 1 actif urbain sur 5).

Quant à la capacité de l'économie nationale à créer de l'emploi au cours des dix prochaines années, elle est appréhendée à travers des projections comportant 3 scénarios.

Le scénario fort implique la création de 400.000 emplois en moyenne annuelle et nécessite un taux de croissance du PIB de 6,6% (chiffres à comparer aux 207.000 emplois annuels créés en moyenne jusqu'à présent et au trend historique de croissance du PIB). Le scénario intermédiaire impliquant un taux de chômage de 10% nécessite la création de 300.000 emplois par an pour un taux de croissance de 5,1%. Le scénario faible, avec maintien du taux actuel de chômage, nécessite la création de 250.000 emplois pour un taux de croissance de 4,2%. Ces projections démontrent amplement les besoins de mutations structurelles de l'économie nationale ainsi que les besoins en investissement riche en emplois.

Quelle que soit la validité de ces scénarios, la création d'emplois en nombre suffisant et la protection des emplois créés nécessiteront une croissance économique forte et des mutations de l'économie vers les secteurs industriels à forte productivité. Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre III, car la résorption du chômage doit procéder d'une vision d'ensemble de la politique économique.

3.4. POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE

En dehors des filets de sécurité qui seront traités dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le système national de protection sociale appelle les évaluations suivantes :

(i) L'ensemble des dispositifs légaux ou statutaires s'adresse exclusivement à une fraction des salariés et à leur famille à charge : CNSS, CMR, RCAR, CNOPS, CIMR, AMO, accidents de travail et couvre environ 30% de la population. Cette population est composée des agents civils et militaires de l'Etat, des agents des collectivités locales, des agents des établissements publics et des employés du secteur privé moderne et structuré. Ce système est donc particulièrement élitiste et urbain. : les salariés de

l'agriculture bien que légalement assujettis au régime de la CNSS, n'y adhèrent pas en raison du fait qu'ils sont exclus des prestations familiales, les seules qui les intéressent vraiment étant donné leurs caractéristiques d'emploi (saisonniers, occasionnels, aides familiaux, etc.) L'ensemble des transferts sociaux réalisés par ces dispositifs légaux ou statutaires repose sur les salaires faibles et moyens.

(ii) La politique des allocations familiales qui demeurent des prestations exclusivement monétaires sans aucun lien avec les coûts de l'enfant mérite d'être revue de fond en comble. Cette politique de complément de salaire qui était peut être justifiée dans les années 50 et 60, s'est considérablement éloignée de ses objectifs initiaux (redistribution verticale et horizontale) pour donner lieu à des stratégies opportunistes des pouvoirs publics, des syndicats et des employeurs.

Les pouvoirs publics en imposant un taux de cotisation excessif aux employeurs (la cotisation est exclusivement patronale et est assise sur la masse salariale déplafonnée) ont dégagé pendant 50 ans des excédents techniquement injustifiés qui ont contribué à financer à bas prix le trésor.

Le syndicat longtemps majoritaire dans le secteur privé a développé un sentiment de propriété sur ces réserves financières considérables et a obtenu des pouvoirs publics la latitude d'utiliser une partie de ces excédents dans une "stratégie d'action sociale" comportant la création de polycliniques, de centres de soins, de crèches, de logements sociaux, de centres de loisirs et de vacances, d'aide sanitaire familiale... dont les bénéficiaires finaux n'avaient souvent rien à voir avec le système.

Les employeurs, enfin, dans une stratégie de paix sociale dans les entreprises, ont plus ou moins cautionné cette politique (malgré les dénégations contraires). Ils se sont surtout adaptés au système en déclarant des revenus primaires insignifiants, selon les secteurs d'activité, les allocations familiales représentent parfois l'essentiel du revenu disponible des ménages (à titre d'exemple, pendant près de trente ans, il suffisait de déclarer un salarié payé à 80 DH par mois pour que celui-ci obtienne de la CNSS plus de 500 DH par mois s'il avait plus

de 3 enfants à charge). Des secteurs entiers comme ceux de l'agro-industrie, de la pêche, du BTP, du textile, etc. ont développé ces stratégies opportunistes sans que cela renseigne vraiment sur les salaires réellement versés aux salariés concernés (le SMIG étant fixé sur des bases horaires de travail). L'impact social le plus négatif de ces stratégies opportunistes étant la modicité des salaires déclarés servant de base de calcul pour les retraites. Les réveils douloureux de ces catégories de salariés arrivés au soir de leur vie professionnelle ont été partiellement atténués par l'instauration d'une pension minimale à partir du milieu des années 90. Curieusement le montant de celle-ci avoisinait le plafond des allocations familiales. Malgré le transfert des excédents de la branche famille à la branche retraites et malgré le transfert récent d'un point de cotisation des allocations familiales à la branche maladie (AMO), le taux résiduel de cotisation : plus de 6 points de la masse salariale déplaçonnée continue de poser un problème de philosophie de la politique de protection sociale dans un contexte où la taxation du travail affecte la compétitivité internationale des entreprises marocaines. En effet, ou bien la politique de la branche familiale de la protection sociale est étendue au financement de la demande de logement social (y a-t-il une politique familiale plus intelligente que celle qui consiste à aménager un accès à un logement décent pour des populations laborieuses qui participent à la création de richesses ?) ou bien il faudra encore diminuer le taux de cotisation de la branche famille pour affecter les ressources dégagées à des politiques sociales plus efficaces (maladie, accidents, décès, invalidité, retraites).

(iii) La politique des retraites telle qu'elle a été menée jusqu'à présent laisse planer un certain nombre d'inquiétudes. Le retard apporté au règlement de la question des régimes spécifiques dont l'extinction démographique était prévue de longue date (ONCF, ODEP, RAM, OCP, ONE, régions, etc.) a révélé non seulement l'étendue de la dette implicite contractée par ces régimes, qui impacte le budget de l'Etat, mais aussi les menaces que cette incorporation dans les régimes démographiquement plus viables (RCAR, CNSS) fait peser sur ces derniers.

De même, la dette explicite du budget de l'Etat vis-à-vis de la CMR qui a fait l'objet d'un apurement brutal dans la Loi de finances 2005 (plus de 10 milliards de DH) n'est que le reflet d'une gestion comptable peu rigoureuse. La vraie dette implicite liée aux engagements du régime nécessitera des ajustements paramétriques drastiques. En effet, avec un taux de rendement de 2,5% dans un secteur d'emploi protégé, il suffit d'une période de 40 ans de cotisation pour obtenir 100% du dernier salaire d'activité. Un revenu de remplacement, dans un régime de retraite de base, peut-il raisonnablement atteindre 100% du revenu d'un actif. C'est véritablement la preuve d'une hérésie économique et sociale qui met en péril l'équilibre des finances publiques. D'autant que par le jeu des rémunérations statutaires et des indemnités complétant ces rémunérations, par les promotions en fin de carrière, par le mélange de prestations contributives et non contributives par les distorsions existant entre les régimes des pensions civiles et militaires, les inégalités entre pensionnés de la fonction publique sont caricaturales : les petites traitements et émoluments ayant la charge de financer des retraites de plusieurs dizaines de milliers de Dirhams mensuels. Il y a là une impossibilité quasi mathématique de financement qui demande des aménagements appropriés.

Dans le secteur privé couvert par la CNSS pour les pensions de base et par la CIMR pour les pensions supplémentaires, la problématique quoique légèrement différente est de même nature.

Le régime de base couvert par la CNSS devrait être déplafonné relativement à l'entrée en cotisations et plafonné relativement à la sortie en pensions, ce qui permettrait l'expression d'une finalité redistributive (et pas seulement contributive), en relevant le niveau de la pension minimale et en ambitionnant un taux de remplacement moyen de l'ordre de 50 à 60%. L'essentiel du complément devant être fourni par des cotisations à des régimes fonctionnant par capitalisation collective et individuelle.

Pour les deux régimes CMR et CNSS, pourquoi cette folie des départs en retraite à 55 ans ? Elle est la marque d'une confusion entre la politique de régulation du marché du travail et la politique des retraites proprement dite. La loi permettant à la CNSS de servir des pensions à partir de 55 ans pour peu que la neutralité actuarielle soit garantie par les versements des cotisations restant à couvrir jusqu'à l'âge de 60 ans, ainsi que les dispositifs de départ volontaire dans les établissements publics et la fonction publique, constituent des dispositifs imprudents de fabrication de la dette publique qui ne tiennent pas compte des gains rapides et ininterrompus de gain d'espérance de vie (EVN); dictées par des considérations économiques et comptables, ces mesures à court terme, vont faire reporter sur les jeunes générations futures la charge de financement d'une dette implicite créée par des engagements imprudents. Car il ne faut pas oublier qu'un fonctionnaire qui a acquis des droits à la retraite est payé par l'Etat jusqu'à sa mort, de même qu'un cadre mis à la retraite à 55 ans (sous le prétexte fallacieux de créer un emploi pour un jeune, ou pour un cadre à salaire moins élevé) verra son revenu assuré jusqu'à sa mort, de plus en plus tardive, par le travail des jeunes générations qui arrivent de plus en plus tardivement sur le marché du travail et qui font de moins en moins d'enfants pour assurer leur propre retraite.

(iv) En matière de développement social au Maroc aujourd'hui, il faut être d'autant plus attentif à cette problématique des retraites que le vieillissement de la population va considérablement s'accélérer à partir des 10 ou 15 prochaines années. Or, l'ingénierie des systèmes de retraite couvre des horizons qui vont au-delà. Un grand nombre des travailleurs actifs marocains ont pour l'instant des revenus proches du seuil de pauvreté, beaucoup d'entre eux risquent de devenir demain de "vieux pauvres" et il ne faudra pas continuer à compter exclusivement sur les réseaux de solidarité familiaux et communautaires pour subvenir à leurs besoins (en matière de revenus, de logement et surtout de santé).

La presque totalité des travailleurs indépendants n'a pas de couverture en matière de retraite ; l'inci-

tation à l'auto-emploi, la création d'AGR, la vitalité du secteur informel et sa capacité à générer des emplois dans le cadre de l'économie familiale ou affective sont tous autant de facteurs qui génèrent de l'emploi indépendant.

Il faut que les pouvoirs publics aujourd'hui se penchent de façon beaucoup plus énergique et volontaire sur les mesures d'encouragement à l'épargne retraite des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, petits entrepreneurs, exploitants agricoles, professions libérales, etc.). Même si ces mesures doivent revêtir un aspect corporatiste, censé atténuer la "myopie" sociale, et même si elles doivent être d'essence purement contractuelle et conventionnelle plutôt que légale (les gens ne sont pas toujours disposés à toutes les formes de solidarité imposées par l'Etat), les possibilités offertes aujourd'hui par les produits d'assurance-vie et d'épargne retraite, de fonds communs de placement, d'incitations fiscales à l'épargne longue sont très nombreuses et offrent des ressources insoupçonnées.

De même que l'extension de la micro-finance du domaine déjà prometteur du micro-crédit au domaine encore inexploré de la micro-assurance peut se révéler un gisement extraordinaire de financement de la solidarité.

Le réaménagement du système national de retraites, fondé sur des régimes de base par répartition mieux coordonnés entre eux et censés fournir des revenus de remplacement finançables par la collectivité (ne dépassant pas 50 à 60% au maximum des revenus d'actifs), complété par des régimes complémentaires fonctionnant en capitalisation, et par des régimes spécifiques aux travailleurs indépendants fonctionnant en capitalisation individuelle pure est une nécessité à la fois au plan social et au plan économique. C'est en effet un des rares cas où le réalisme économique rejoint les préoccupations d'équité et de justice sociale : l'épargne institutionnelle longue ainsi dégagée pouvant être investie dans les secteurs productifs générateurs d'emploi et donc être source de pérennité de financement du système.

(v) En matière d'indemnisation du chômage, le Gouvernement a été bien inspiré de mettre en veilleuse le projet de loi sur l'indemnisation pour perte d'emploi. En effet, dans un contexte de chômage de masse, et compte tenu de la taille du secteur informel, un traitement social passif du chômage dû à des licenciements économiques, outre ses aspects très restrictifs, entraînerait des distorsions sur le marché du travail sans bénéfice réel et durable pour les victimes de ces licenciements collectifs à caractère économique (qui restent d'ailleurs très difficiles à cerner de façon précise). L'ampleur et la structure du chômage au Maroc militent pour un traitement essentiellement économique du phénomène.

4. EVALUATION DES PROGRAMMES SPÉCIFIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

Cette section du document a pour objet de passer en revue et d'analyser l'impact des principaux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale mis en œuvre par Le Maroc. Les actions et interventions examinées donneront également lieu à une appréciation des capacités institutionnelles, des mesures et décisions prises par le législateur, des ressources et moyens mobilisés pour leur mise en œuvre, du rôle de la société civile et de la coopération internationale. Cette évaluation concerne exclusivement les composantes de la stratégie de développement social mise en œuvre à partir du milieu des années 90.

4.1. LE BAJ

La stratégie de développement social du gouvernement a d'abord été concrétisée par le premier programme des priorités sociales appelé "Barnamaj Allawiyat Alijtimaya" ou BAJ. Le BAJ a ciblé 14 provinces à forte dominante rurale, considérées comme les plus démunies et dont la population vivant dans les campagnes représente 43% de la population rurale du pays. La réalisation de ce programme, composé de trois volets : éducation de base, santé de base et promotion nationale (avec

coordination et suivi des programmes), s'est étalée sur une période de 6 à 7 ans. Il s'est achevé en 2003.

Le volet éducation de base visait à améliorer l'accès à l'éducation de base et les taux de rétention scolaire notamment par :

- i) la construction, la réhabilitation et l'équipement d'écoles dans les communautés de plus de 200 habitants qui n'ont pas d'école primaire à proximité;
- ii) le développement de techniques pédagogiques nouvelles pour le préscolaire, l'enseignement à niveaux multiples, l'enseignement de connaissances de base aux enfants âgés de 10 à 16 ans qui n'ont jamais fréquenté l'école;
- iii) l'encouragement de la scolarisation des filles dans les zones rurales par des campagnes de sensibilisation, l'installation de latrines, de puits...
- iv) la distribution de manuels et de fournitures scolaires gratuits pour les enfants défavorisés, le soutien au programme des cantines scolaires;
- v) la promotion d'actions novatrices destinées à promouvoir la vie scolaire et à intégrer l'école à la communauté.

Le volet santé de base visait à améliorer l'accès aux services sociaux de soins de santé préventifs et curatifs essentiels, notamment par :

- i) la rénovation, la réhabilitation et la construction de centres de santé, de dispensaires ruraux et d'hôpitaux locaux;
- ii) la fourniture de matériel et d'équipement médical et non médical (médicaments, vaccins, contraceptifs, ambulances, motocyclettes pour infirmiers ambulants..);
- iii) le renforcement du programme de maternité sans risque et des programmes prioritaires nationaux de santé publique.

Le volet promotion nationale, en appui aux deux volets, comprenait notamment :

- i) le renforcement sélectif de travaux complémentaires de nature à valoriser les interventions en matière d'éducation et de santé de base ;
- ii) la participation aux campagnes d'alphabétisation pour des chantiers importants et de longue durée.

La dimension genre n'est pas explicite dans le BAJ. Toutefois, elle apparaît clairement dans deux axes majeurs : la scolarisation de la petite fille dans le monde rural et la santé reproductive. C'est à l'aune de ces deux variables qu'il faudrait apprécier l'impact du BAJ, d'après l'évaluation conduite par la Banque mondiale et le Haut Commissariat au Plan, il se confirme que le BAJ a eu un impact positif sur les deux indicateurs sus évoqués en ce sens que ceux-ci ont progressé à un rythme supérieur à celui constaté dans les provinces non BAJ. Ceci serait particulièrement vrai pour la scolarisation des petites filles. Ceci a été rendu possible par l'approche intégrée sur le terrain des différentes composantes du programme. Approche qui a valorisé les travaux de la Promotion nationale dont l'impact sur ces indicateurs a été nettement amélioré. Il s'agirait là de l'aspect le plus innovateur du BAJ, lequel a été approprié par la Promotion nationale qui l'a généralisé partout au Maroc. Cependant l'intégration des divers volets du programme n'a pas été concrétisée sur l'ensemble des provinces cibles.

4.2. LES PROGRAMMES SECTORIELS D'ÉQUIPEMENT RURAL

La stratégie de développement social est également concrétisée par trois vastes et ambitieux programmes sectoriels d'équipement rural.

4.2.1 Le Programme d'électrification rurale globale (PERG).

Malgré les efforts déployés dans le domaine dès le début des années 70, le rythme très lent d'électrification (50 localités en moyenne par an), était sans

commune mesure avec les besoins du monde rural. A ce rythme, le taux d'électrification rurale (TER), défini comme le rapport du nombre de foyers ruraux électrifiés au nombre total de foyers ruraux, aurait été d'à peine 15% en 2006. Le PERG vise l'électrification de 1,5 millions de foyers regroupant une population de 11 millions d'habitants à l'horizon 2010. Il projette d'atteindre, cette année là, 80% des foyers ruraux, ce qui correspond pratiquement au total des foyers électrifiables, alors que ce taux était de 10% en 1994.

En 1996, année du lancement du PERG, 557 localités, correspondant à 70 000 foyers, ont été électrifiées. Le rythme des réalisations s'est accéléré depuis pour s'établir à 1044 localités en 1997 (113 905 foyers), 1650 en 1999 (154 000 foyers) et 3145 en 2003 (161 000 foyers) (cf. tableau). Près de 90% des localités sont électrifiées par extension du réseau, les 10% restants, pour la plupart des petits centres, utilisent des groupes électrogènes où l'énergie solaire. A ce rythme, les objectifs précisés ci-dessus devraient être atteints fin 2007, soit trois ans avant l'échéance initiale. Par ailleurs, un plan directeur est en cours d'élaboration pour l'électrification des zones périurbaines. Il doit préciser les priorités et les conditions de réalisation du programme.

Les programmes précédents d'électrification rurale n'ont pas donné les résultats escomptés à cause des modes de financement qui s'étaient avérés inopérants. Outre la complexité de la gestion du circuit de

TABLEAU 1.13 : Réalisations du programme d'électrification rurale

	1996	2002	2003	2004
Taux d'électrification des villages	22%	55%	62%	70%
Nouveaux villages électrifiés	557	2400	3145	3780
Nouveaux foyers pouvant être électrifiés	70 000	121 000	161 000	216 000
Investissements du PERG (milliard DH)		1,04	1,1	1,7

Source : calculs des auteurs sur la base du compte rendu du Conseil d'Administration de l'ONE " Le Matin du 29 janvier 2004 "

financement et la multiplicité des intervenants, la mobilisation des ressources restait tributaire, soit de la capacité financière des communes rurales, elles-mêmes dépendantes des subventions de l'Etat, soit d'un "Fonds Spécial", lui-même conditionné par la capacité de l'Office National de l'Electricité (ONE) à dégager des bénéficiaires.

Le montage financier actuel prévoit, en proportion de l'investissement global (en moyenne, un milliard de dirhams par an), une participation des collectivités locales pour 20%, un apport des abonnés pour 25% et une contribution de l'ONE pour 20%. Les 35% restants sont fournis par un prélèvement obligatoire de 2,25% du chiffre d'affaires de l'ONE, indépendamment de sa situation financière. Cet apport correspond en fait à une taxe de solidarité avec le monde rural que paient déjà les abonnés au réseau. En outre, l'ONE, le seul maître d'œuvre du programme, a mis en place des mécanismes de préfinancement sur 5 à 7 ans pour les apports des collectivités locales et des usagers. Ceci a été rendu possible grâce à des emprunts concessionnels de l'ONE auprès de donateurs internationaux. Le résultat pratique de ce montage est que les aléas financiers sont quasiment éliminés.

L'impact du PERG sur l'instruction des filles et le vécu des femmes dans le monde rural a pu être apprécié grâce à une récente étude commandée par l'ONE qui a examiné d'autres impacts (cf. encadré).

- Les quatre cinquièmes des ménages électrifiés par le réseau estiment que l'électrification a permis une amélioration des conditions de scolarisation de leurs enfants. C'est la même proportion de ménages qui perçoit une amélioration des résultats scolaires de leurs enfants suite à l'électrification. Dans le cas de villages disposant d'une école, l'effet positif de l'électrification sur l'âge d'abandon des filles concerne notamment les catégories les plus pauvres (ouvriers, fermiers, petits agriculteurs à activités domestiques), pour lesquelles l'amélioration de l'âge d'abandon scolaire des filles est en moyenne d'environ 1,3 ans. Pour les catégories les plus riches (grands propriétaires terriens et de moyens et petits agriculteurs/éleveurs), cette amélioration est en moyenne de 1,1 ans.
- Dans le cas de villages disposant d'une école, l'impact positif de l'électrification sur le taux de scolarisation des filles est clair, mais il est plus

ENCADRÉ 1.1 : D'autres impacts de l'électrification rurale

L'étude a montré que l'électrification rurale entraîne des impacts plus ou moins prononcés sur les différents plans : économique, social et environnemental. Ses effets sont mesurables à la fois au niveau individuel, local et global.

Sur le plan économique, l'électrification a globalement un impact sur le développement des activités artisanales nécessitant l'utilisation d'appareils électriques productifs. L'électrification a un impact significatif sur le développement du commerce. L'autre aspect économique est relatif aux dépenses énergétiques des ménages. La baisse des dépenses concerne notamment les classes les plus riches. Les classes moyennes et pauvres voient en revanche leurs dépenses augmenter en raison du brusque saut de confort apporté par l'électricité. Au niveau global, les effets de l'électrification sur l'emploi sont incontestablement positifs.

Cependant, c'est sur le plan social que l'électrification a eu les effets les plus importants.

Au niveau individuel, elle a permis une amélioration importante du niveau de confort des ménages, à travers une diffusion impressionnante des équipements de confort (réfrigérateur, téléphone portable...). L'électrification a incontestablement renforcé le sentiment de sécurité dans les villages et a permis une meilleure convivialité sociale grâce à l'éclairage public.

L'étude a montré que les impacts de l'électrification rurale sont souvent conditionnés par d'autres facteurs importants de développement : existence d'infrastructures socio-culturelles, désenclavement et infrastructures routières, accès aux financements...

élevé pour les agriculteurs "riches" et "moyens", que pour les agriculteurs "pauvres". Dans les villages ne disposant pas d'école, l'électrification n'a pas d'impact significatif sur le taux de scolarisation des filles. Ce qui amène à conclure que l'électrification ne peut avoir qu'un effet d'accélération de l'impact d'autres facteurs indispensables, comme l'accès à l'infrastructure éducative.

- Pour ce qui concerne l'impact de l'électrification sur le temps de travail des femmes, les avis des ménages sont partagés. Le quart estime que cela induit un rallongement du temps de travail et le cinquième d'entre elles considère que c'est le contraire. Ainsi, pour la collecte du bois, effectuée dans 80% des cas par les femmes, l'électrification allège la peine des femmes pour les catégories riches et moyennes, mais, au contraire, alourdit cette même peine pour les catégories pauvres. L'explication sociologique de ce phénomène est à rechercher au niveau de la difficulté des chefs de ménages à réorganiser les temps de la vie familiale lorsque les chefs de ménages sont pauvres et illettrés. En particulier, la difficulté à gérer le temps devant la télévision peut-être un facteur d'accroissement du temps de travail des femmes, le chef de famille passant plus de temps devant la télévision. Ce phénomène est observé dans tous les pays, développés ou en développement.

4.2.2 Le Programme national de construction de routes rurales (PNCRR).

L'étude préparatoire du PNCRR, conduite en 1994, avait établi qu'au Maroc :

- 80% du réseau des 38000 km de pistes rurales consistaient en pistes non entretenues et que 30% étaient inutilisables pour des périodes supérieures à un mois ;
- le niveau d'enclavement des populations rurales était sévère : 22% des localités étaient inaccessibles par véhicules en tout temps et étaient donc totalement enclavées, 35% souffraient d'un enclavement saisonnier et seules 43% avaient un accès facile en toutes saisons.

C'est pour désenclaver les zones dont les accès sont inexistantes ou en très mauvais état qu'a été

mis en place le PNCRR, en tant que premier programme prioritaire. Le PNCRR a prévu la réalisation en une dizaine d'années (1995 à 2005) de 11200 km de routes rurales, dont 60% seront revêtues, pour un coût global de 5,8 milliards de dirhams. Six millions d'habitants sont directement concernés par ce programme qui comporte la construction de 6200 km et l'aménagement de 5000 km.

Dès la conception de ce programme, il était vite apparu, compte tenu du coût global, estimé à 750 millions de dirhams (M DH) par an, que sa concrétisation était pratiquement impossible avec le recours exclusif au budget général de l'Etat qui, sur la base d'emprunts à long terme auprès de bailleurs de fonds, s'est engagé, durant tout le programme, à mobiliser un maximum de 170 M DH par an, soit 23% seulement de l'investissement. Le succès enregistré par le "Fonds Spécial Routier" (FSR) dans sa contribution à la prise en charge des dépenses afférentes à la maintenance du réseau routier, a donné lieu en 1995, année du lancement de ce programme, à la décision d'augmenter les ressources du FSR par l'institution d'une taxe additionnelle de 4% sur le prix à la pompe du carburant, ce qui correspond à un montant annuel de 480 M DH, soit l'équivalent d'un peu moins des deux tiers du coût du programme. Les 100 M DH restants doivent être apportés par les collectivités locales et par des associations d'utilisateurs.

Ce montage financier a permis la réalisation effective, de 1995 à septembre 2003, de 8702 km de routes rurales, correspondant au désenclavement de plus de 4,5 millions d'habitants. A ce rythme, cinq fois plus élevé que la moyenne réalisée sur la période 1990-94, les objectifs du programme devaient être atteints dans les délais prévus.

Un deuxième programme national des routes rurales sera entamé dès l'achèvement du premier programme, à l'horizon 2005. Il vise la réalisation de 15.000 km de routes rurales en cinq ans. Ce qui devrait faire passer la proportion de la population rurale bénéficiant du programme routier de 55% en 2005 à 63% en 2008, puis à 75% en 2010. Cela suppose l'accélération du rythme de réalisation afin de le porter de 1200 km à 3000 km par an en 2006. Le

ENCADRÉ 1.2 :

Impact des routes rurales sur les femmes et les filles

En 1995, une évaluation rétrospective a examiné l'impact global des travaux d'amélioration et de revêtement de quatre routes rurales réalisés au milieu des années 80 dans trois régions (Nord, Centre et Centre-Sud) du Maroc. Une comparaison entre les zones désenclavées et des zones témoins a permis de mieux cerner l'impact imputable à l'amélioration des routes. L'étude a fait état de l'impact positif dans les domaines de : l'infrastructure et des services de transport; l'économie agricole ; les secteurs sociaux comme la santé et l'éducation ; et l'environnement. L'étude a fait aussi état d'un "impact imprévu et très positif, au niveau des femmes et des jeunes filles" dont voici les principales constatations :

- **scolarisation** : Le taux de scolarisation primaire des filles a très fortement augmenté, atteignant 54% en 1995, soit plus de trois fois le niveau de 1985. A titre de comparaison, le taux de scolarisation des filles dans l'enseignement primaire dans l'ensemble des zones rurales du Maroc est resté à peu près constant durant la période considérée.
- **Santé** : Dans les zones du projet, la fréquence des visites des femmes dans les établissements de santé a nettement progressé : elle a plus que doublé dans les hôpitaux (2,4 en 1995, contre 1,1 en 1985) et elle a aussi augmenté dans les centres de soins de santé primaires (3,1 en 1995, contre 2,3 en 1985). La progression en pourcentage a été du même ordre pour les hommes, mais le nombre de leurs visites à l'hôpital a été sensiblement inférieur (0,8 par an en 1995) ; toutefois, il a été à peu près identique pour les visites aux centres de soins de santé primaires.
- **Cuisine et chauffage** : l'un des progrès importants apportés aux femmes par l'aménagement des routes a été l'emploi de gaz butane pour la cuisine et le chauffage, encouragé par la baisse importante du prix butane qui est passé, dans la région de Chefchaouen, de 20 à 11 DH.
- **Les opportunités de travail** : les impacts sur les femmes ont varié selon les zones : dans la zone de Settat, suite à la mécanisation des moissons, les femmes ne sont plus sollicitées à aider aux moissons. Dans la zone du Tensift, le bitumage des routes a conduit à l'augmentation du nombre de coopératives laitières qui ont eu besoin de main d'œuvre. Les programmes municipaux ont encouragé les femmes à aller travailler dans ces coopératives en échange d'une partie des recettes de vente de lait.
- **Approvisionnement en eau** : le temps moyen d'accès aux installations de distribution d'eau a légèrement diminué dans les trois zones desservies par les routes aménagées (de 16 minutes en 1985 à 13 minutes en 1995). Dans les zones témoins en revanche, aucune amélioration n'a été enregistrée.

financement additionnel requis par ce nouveau rythme proviendra d'emprunts remboursables par le FSR à partir de 2010. Cependant, ne disposant pas de statut de personne morale, le FSR ne pouvait contracter directement d'emprunts. Sa transformation en entité morale a été votée par le Parlement lors du vote de la Loi de Finances 2004. C'est ainsi qu'est née la "Caisse de financement routier" qui se substitue au FSR.

On sait que la construction des routes rurales a un impact positif sur la scolarisation des filles, sur la santé des femmes... ainsi que l'attestent les actes d'un séminaire consacré à l'évaluation de l'impact socio-économique des routes rurales, tenu en 1996, année du lancement du programme (cf. encadré).

La dimension genre était considérée de manière implicite dans le programme en ce sens qu'elle

était présente dans le plaidoyer et l'argumentaire. Cependant, elle n'a pas été considérée comme critère d'hierarchisation des priorités. En d'autres termes, les bénéfices attendus pour la femme ne semblent pas avoir été pris en considération dans les analyses coûts-avantages où on privilégie généralement les gains économiques. L'ampleur inattendue de l'impact explique que, parmi les recommandations du séminaire d'évaluation suscitée, figure une proposition relative à la mise en place d'indicateurs multicritères pouvant aider à identifier et à évaluer les projets de pistes rurales dans des zones où les avantages économiques sont difficiles à mesurer.

En effet, il est expliqué que "les critères traditionnels pour allouer les fonds et évaluer les projets routiers peuvent passer à côté de facteurs sociaux importants, en particulier lorsque les

niveaux de trafic sont faibles. Par exemple, le taux de rentabilité économique d'une route que l'on envisage d'améliorer peut ne pas paraître acceptable – mais la route en question dessert peut être une école qui serait fréquentée par beaucoup plus d'enfants si la route était améliorée. Le gouvernement pourrait envisager d'allouer une petite partie de son budget pour les pistes rurales (20% est un chiffre raisonnable) à des cas de ce type, en se basant sur des indicateurs polyvalents ainsi que sur la réalisation de certains objectifs sociaux plutôt que sur le taux de rentabilité économique". Sur cette question des critères des choix prioritaires, qui fait partie des grandes préoccupations des élus de la nation lors de l'interpellation du gouvernement au cours des séances orales du Parlement, on peut penser que des critères basés sur les taux d'accessibilité des femmes et filles aux services de base dans les poches de pauvreté, puissent être utilisés pour hiérarchiser les interventions et établir des priorités.

4.2.3. Le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER)

Les femmes sont responsables de l'approvisionnement de l'eau, de son stockage, de son utilisation et réutilisation ainsi que de son évacuation. Ce sont elles qui font la lessive, la vaisselle, la cuisine et entretiennent la maison. Elles sont donc, logiquement, les principales bénéficiaires du PAGER.

A la veille du lancement de ce programme, l'approvisionnement en eau des foyers ruraux était assuré dans 93% des cas par les femmes et les enfants. Les communes rurales, en majorité pauvres et mal structurées, n'ont jamais pu assurer et organiser un accès convenable à l'eau potable. La dispersion, caractéristique majeure de l'habitat rural, par le surcoût qu'elle engendre, a constitué une contrainte sérieuse à la mise en place de réseaux de distribution d'eau. Aucun département n'assurait un vrai rôle de tutelle sur le secteur de l'eau potable rurale et l'Etat n'accordait qu'une aide insignifiante.

Avec un coût global estimé à 10 milliards de dirhams et une réalisation étalée sur 10 ans, le PAGER prévoyait, lors de son adoption en 1994, d'équiper 31 000 localités au bénéfice de 11

millions d'habitants. Il s'agissait donc, moyennant un effort d'investissement d'un milliard Dh par an, d'atteindre la quasi-généralisation de l'accès à l'eau potable dans le monde rural à l'horizon 2005 alors que ce taux était de 14% seulement en 1994. L'augmentation du taux d'accès à l'eau potable se traduit non seulement par l'amélioration de la qualité de l'eau qu'induit l'aménagement du point d'eau mais, par sa disponibilité, même en période de sécheresse, et par la réduction de la distance entre le foyer et le point d'eau. Dans le montage financier du PAGER, l'Etat, les communes rurales et les bénéficiaires participent respectivement à hauteur de 80%, 15%, et 5% du coût.

Deux systèmes d'approvisionnement en eau ont été adoptés pour la mise en œuvre du PAGER :

- la réalisation par la Direction de l'Hydraulique (DH) des points d'eau aménagés au profit de 26600 localités ;
- la réalisation par l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) de piquages sur les adductions régionales d'eau potable au profit de 4400 localités.

Les résultats remarquables atteints en 1995, première année de concrétisation des objectifs du PAGER, n'ont pu être poursuivis du fait du tarissement de ces sources exceptionnelles de financement. Conditionnant l'augmentation de sa dotation budgétaire par le respect du plan de financement du PAGER (la plupart des communes ne contribuaient pas comme prévu dans le montage financier), l'Etat n'a contribué que pour 100 MDH pour les trois années fiscales suivantes. Par conséquent, le taux d'accès à l'eau potable était de 38% fin 1999, soit un gain d'environ 2% par an depuis 1996.

A ce rythme, le PAGER, contrairement aux programmes d'électrification et de construction des routes rurales, n'aurait atteint ses objectifs initiaux qu'à l'horizon 2024, soit avec deux décennies de retard sur ses prévisions. Les conséquences en étaient la remise en cause non seulement des synergies avec les deux autres programmes, mais les objectifs globaux de recul de la pauvreté dans les zones les plus dépourvues du

TABEAU 1.14 :
Evolution du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural (en %)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	*2007
14%	27%	30%	32%	37%	38%	40%	48%	50%	52%	90%

Source : Direction de l'Hydraulique ;
* prévisions

monde rural. Conscient de ce risque, le Gouvernement a, depuis 1999, porté sa dotation à 250 millions DH par an et a autorisé le prélèvement de la surtaxe de solidarité nationale prélevée sur les redevances d'eau. De même, dans le cadre des Plans anti-sécheresse 2000 et 2001, des fonds importants ont été affectés aux zones souffrant du tarissement de leurs sources traditionnelles d'alimentation en eau potable (creusement de puits). Le résultat en est qu'aujourd'hui, le taux d'accès a atteint 52% fin 2003 ainsi que l'indique le tableau.

Le PAGER est bâti sur l'idée que la seule garantie de la durabilité des investissements consentis est que les populations bénéficiaires assurent elles-mêmes la gestion des équipements hydrauliques et la prise en charge des frais de fonctionnement, voire de renouvellement des systèmes de distribution d'eau. Cependant, au vu des premières expériences qui ont montré que la pérennité des systèmes n'était pas garantie, le PAGER adopta en 1997 une approche reposant sur la participation des bénéficiaires dans toutes les phases de sa mise en œuvre. D'où la création des équipes mobiles provinciales (EMP) dont les membres, essentiellement des techniciens, ont reçu des formations intensives sur l'approche participative. Par ailleurs, la réalisation du projet d'AEP au profit du douar est tributaire de la création d'une association d'usagers.

L'appréciation de l'impact du PAGER sur la condition des femmes est facilitée par les résultats d'une évaluation faite par la Direction de l'Hydraulique. C'est ainsi que le gain de temps enregistré sur la corvée de l'eau a permis à la femme rurale de s'occuper davantage des activités plus productives et a incité les parents à envoyer leurs enfants à

l'école. Cet impact sur le gain de temps a été ressenti dans 69% des localités, surtout dans celles des provinces du sud : Ouarzazate (100%), Tata (90%). L'impact des projets PAGER a été également ressenti de manière positive sur la santé dans 65% des localités ; l'hygiène corporelle (dans 75% des localités) ; l'hygiène du milieu (71%) ; la scolarité (40%), ce qui est relativement faible par rapport aux attentes ; Le renforcement de la solidarité et de la cohésion sociale a été perçu dans la majorité des localités (69%), ce constat a été plus manifeste dans les provinces de Ouarzazate (100%), Tata (80%), El Jadida (79%).

Les impacts sur les femmes sont en fait plus importants que ceux recueillis. S'ils n'ont pas été évoqués c'est plutôt par leur ignorance. C'est le cas en particulier des impacts du transport de l'eau sur la santé (scoliose, anémie, répercussion sur le fœtus et sur le lait en cas d'allaitement...).

Par ailleurs, l'approche participative est devenue une culture largement partagée et une réelle dynamique associative a été imprimée au monde rural. L'approche participative du PAGER a contribué, dans les sites où l'approche a été bien appliquée, outre la résolution du problème de l'eau potable, à :

- i) une large prise de conscience chez la population de la nécessité de participer au développement local et communautaire ;
- ii) l'encouragement de la recherche d'autres projets communautaires : l'AEP ayant servi comme porte d'entrée au développement ;
- iii) une redynamisation et une recréation de l'esprit de solidarité ancré chez les populations rurales à travers la création des associations d'usagers.

En effet, un des éléments de réussite du Pager est l'émergence et le développement du tissu associatif en charge de l'eau potable. Les associations créées, malgré toutes les insuffisances, constituent actuellement un phénomène de société dans ces zones, de par le dynamisme dont font preuve plusieurs d'entre elles, lesquelles étendent leurs activités au-delà de l'eau potable et s'inscrivent déjà dans une optique de développement local. Les femmes adhérentes aux associations restent toutefois minoritaires. Dans les projets appuyés par la Jica, elles ne représentent que 3% de l'ensemble des adhérents. De grands efforts seront nécessaires pour les impliquer davantage.

Il s'avère que les rares associations conduites par les femmes vivent, outre les problèmes propres aux associations, d'autre plus spécifiques dont le manque de stratégie pour sensibiliser les hommes sur les potentialités des femmes rurales. Le handicap, au démarrage, est la formation dans la gestion et la promotion sociale, notamment la sensibilisation des hommes voire des femmes, elles mêmes, sur leurs possibilités et leurs capacités à entreprendre en matière de développement communautaire. Ce manque de formation ne permet donc pas aux femmes leaders d'acquérir une stature et une image leur permettant d'agir librement. Le manque de liberté dans l'action limite les initiatives nécessaires au développement local.

L'absence d'animatrices dans les EMP (équipes mobiles provinciales) n'a pas permis d'impliquer les femmes dans le processus de planification, de réalisation et de gestion des projets, ce qui risque de se répercuter négativement sur la réussite du programme et la durabilité des projets. En matière de motivation, le taux des indemnités est considéré comme injuste car il ne récompense pas l'effort fourni par ces équipes.

Il apparaît clairement que l'impact du Pager sur les femmes aurait pu être autrement plus important s'il y avait davantage d'animatrices et, de façon générale, suffisamment d'équipes d'animation. Ces insuffisances se sont traduites par des difficultés d'une part, à appliquer comme il se doit l'approche

participative, d'autre part, à asseoir de manière convenable les associations de gestion des systèmes d'AEP. C'est ce que révèle l'évaluation sus citée qui, lors de son examen des niveaux d'implication de la population, a montré que :

- la réalisation des projets a généralement eu lieu sans tenir compte de la participation de la population ;
- sur le plan associatif, beaucoup reste à faire pour les renforcer.

Par ailleurs, la perception de l'approche participative par les populations est extrêmement positive. Mais ces dernières demandent une information suffisante, un temps nécessaire avant les prises de décisions et la nécessité d'impliquer les femmes. D'où les recommandations de cette table ronde relatives, pour l'essentiel, à la durabilité des systèmes d'AEP. Elles tournent autour de la nécessité d'institutionnaliser les organes d'exécution du Pager et de gestion des systèmes d'AEP ; de renforcer les équipes d'animation en moyens humains et de les doter des animatrices pour l'intégration de la femme rurale dans la prise de décision ; de renforcer l'appui aux associations ; de préciser le rôle de l'Etat quant à sa contribution aux grosses réparations et au renouvellement des ouvrages afin de garantir la pérennisation des systèmes.

Ce souci de pérenniser ces systèmes est à la base de la décision de confier à l'ONEP la gestion d'ensemble du Pager. En effet, le transfert à partir de 2004 du volet Pager conduit par la Direction de l'Hydraulique à l'ONEP est motivé par deux facteurs essentiels et liés que qui sont :

- i) la garantie de la qualité de l'eau. Pour les points d'eau aménagés, le contrôle est fait par le Ministère de la Santé, mais il n'y a pas un bon suivi. L'ONEP, dont l'analyse régulière de la qualité fait partie de son métier de base, en est aujourd'hui responsable;
- ii) la durabilité, que la DH n'a pas les moyens d'assurer. Confrontées aux grosses réparations, les associations ont du mal aussi à assurer cette durabilité en ce sens qu'une très faible part d'entre elles constitue des provisions à cet effet.

L'ONEP va, de facto, devenir responsable de la durabilité des systèmes d'AEP en milieu rural, au même titre qu'il le fait pour les communautés urbaines. Quel sera alors le devenir des associations d'usagers? La réflexion est en cours, mais il est certain que la durabilité et la qualité ne peuvent être garanties qu'en contrepartie du paiement d'une redevance alors que les populations rurales ont depuis toujours eu un accès quasi-gratuit à l'eau (sauf pour les localités qui n'ont d'autre choix que de la faire venir par camions citernes, à un coût prohibitif).

Sur cette question de la prédisposition à en payer le coût, une autre leçon tirée de cette évaluation est que "les projets d'approvisionnement en eau potable sont hautement rentables, bien que l'on ait généralement tendance à les considérer autrement. Les populations de la région sont les premières à le percevoir en conférant une grande valeur à l'eau et, surtout, en acceptant d'en payer un prix, généralement plus élevé qu'en ville". Par ailleurs, l'acceptabilité de la redevance eau se posera de moins en moins au fur et à mesure qu'il y aura des branchements individuels, pour lesquels les populations rurales ont une préférence manifeste.

Cependant, la "marchandisation" d'une denrée comme l'eau pose des problèmes d'accessibilité pour les plus démunis. Il arrive que, pour les localités pauvres, la part des 5% des bénéficiaires soit payée sous forme de travaux, ou que les foyers qui n'arrivent pas à payer bénéficient de la solidarité villageoise. C'est le cas, souvent rapporté, des veuves et divorcées à faibles revenus. Cependant, cela ne résout pas le problème d'une manière institutionnelle. Il doit probablement y avoir, dans la multitude des systèmes de tarifications pratiqués par les associations d'usagers, des tarifs préférentiels ou exemptions pour ceux qui ne peuvent pas s'en acquitter. Il serait utile de pousser un peu plus loin l'investigation pour voir comment joue cette solidarité, quel est son degré d'extension, quelles sont les meilleures pratiques...

Sur la question du devenir des associations d'usagers, il est fort probable qu'on cherchera à les consacrer en tant que partenaires des communes rurales en leur octroyant la capacité juridique qui leur permette d'assurer une gestion légalement efficace et durable du service de l'eau potable. Compte tenu de la diversité des situations, il y aura plusieurs modèles et formules. Le plus important, de notre point de vue, est qu'il faut veiller qu'un niveau inévitable de normalisation évite d'entraver la dynamique associative ou l'esprit d'initiative, ni ne cantonne les associations à la seule gestion des systèmes d'Adduction d'Eau Potable (AEP). La normalisation peut jouer dans un autre sens, celui de fixer des seuils minimaux de représentativité féminine dans ces associations. D'où la nécessité, de nouveau rappelée, d'animatrices afin de relever le défi de l'intégration de la femme dans toutes les phases des projets d'AEP.

4.3. LES EFFORTS DE GÉNÉRALISATION DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES PILOTES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Même si l'on n'aborde dans cette analyse que l'impact de quelques programmes à caractère national, il faut souligner qu'une bonne partie des approches adoptées par ces programmes sont le résultat des enseignements tirés d'un grand nombre d'expériences pilotes (locales, régionales...) menées avec divers partenaires de la coopération.

En effet, au cours de la dernière décennie, le Maroc a mené avec ses partenaires de la coopération d'innombrables actions de développement local qui, malgré la modestie de l'enveloppe financière d'une grande partie, ont fortement contribué à dégager des approches nouvelles en matière de traitement de l'exclusion, ainsi que des modèles d'intervention susceptibles d'être étendus à travers le pays⁽¹⁾. Ces démarches s'organisaient autour de lignes d'action visant : i) la mise en place d'un

(1) Il s'agit, notamment, des programmes de lutte contre la pauvreté appuyés par : i) le PNUD en milieu rural (provinces d'Essaouira, de Chefchaouen, de Chichaoua et d'El Haouz) et en milieu urbain et péri-urbain (Casablanca, Marrakech et Tanger) ; ii) l'UNICEF (Ouarzazate, Essaouira, Zagora, Al Haouz, Chefchaouen) ; iii) l'USAID (éducation de base de la petite fille en milieu rural dans les provinces d'Errachidia, d'Al Hoceima, de Sidi Kacem et d'Essaouira) ; iv) l'UE (éducation de base et la santé de base en coordination avec le BAJ1)...

espace permanent de dialogue et de concertation ;
ii) l'élaboration et la validation de programmes d'action locaux, iii) la contractualisation de partenariats techniques, institutionnels et financiers, iv) l'amélioration des capacités et des compétences des acteurs.

Les principaux enseignements tirés de ces programmes sont relatifs notamment :

- i) à leur efficacité attestée par une bonne adéquation des résultats aux objectifs de départ;
- ii) au changement d'attitude envers la lutte contre la pauvreté, perçue aujourd'hui dans les régions ciblées comme une mise en synergie de partenaires autour de projets mobilisateurs plutôt qu'en termes de constructions et d'infrastructures nécessitant de grandes enveloppes financières ;
- iii) à l'émergence de nouvelles attitudes des administrations locales envers le développement local : ouverture sur leur environnement, et élargissement de la marge de manoeuvre des délégations ministérielles vis-à-vis de Rabat et "travail en partenariat" devenu le credo des autorités locales ;
- iv) à leur efficience que fournissent de beaux exemples de ce qu'on peut obtenir avec peu de moyens ;
- v) à leur capacité "d'activer" ou de rentabiliser des ressources humaines et physiques mal ou insuffisamment employées ;
- vi) à la mise en place à l'échelle locale d'espaces de concertation, d'échange et d'écoute qui, malgré les difficultés de toutes sortes, ont contribué à la redéfinition de la nature des relations entre les acteurs (ONG, administration, élus..) ;
- vii) à la diversité des formules d'ancrage institutionnel.

Une appropriation relative de ces enseignements a eu lieu dans certains domaines tels :

- l'alimentation en eau potable ou le Payer a adopté l'approche participative testée dans ces programmes ;
- l'enseignement fondamental en milieu rural où le Ministère de l'Education Nationale essaie

d'étendre à l'ensemble des écoles rurales du pays des principes et initiatives expérimentées dans le cadre de ces programmes (intégration d'activités pratiques, adaptation des horaires et congés scolaires...);

- l'entraide nationale dont l'extension de son réseau de centres repose en premier lieu sur le partenariat avec d'autres organismes.

En recourant aux ONG pour dispenser les cours d'alphabétisation, d'éducation non formelle, de sensibilisation... ces nombreux projets, ont joué un rôle instrumental à l'appui de l'approche partenariale avec la société civile. Aujourd'hui, il est largement admis que la démonstration faite de l'efficacité du partenariat, notamment son impact sur les dynamiques locales engendrées, a été le principal apport de ces programmes. Les pouvoirs publics se préoccupent de plus en plus d'associer les populations bénéficiaires et les collectivités locales à la réalisation d'actions préalablement définies en consultation avec elles. Cependant, de l'avis de tous les intervenants, agences de coopération internationale, administrations, associations de développement local... l'impact de ces expériences pilotes aurait pu être bien plus grand sur la capacité du Maroc à concevoir, à mettre en oeuvre et, surtout, à généraliser ce genre d'approches si le processus de déconcentration de l'administration marocaine était plus rapide. Par ailleurs, en l'absence d'une entité chargée d'une telle mission, les départements ministériels impliqués dans ces actions ont encore du mal, jusqu'à présent, à capitaliser sur ces expériences en vue de leur extension.

Aujourd'hui, de plus en plus de responsables sont conscients du fait qu'une plus grande efficacité en matière de lutte contre l'exclusion exige que les processus de régionalisation et de déconcentration envisagés par l'administration publique fassent rapidement des bonds qualitatifs. Fort des leçons tirées de ces expériences décentralisées, le Gouvernement réalise de plus en plus aujourd'hui qu'en matière de lutte contre la pauvreté :

- l'une des tâches majeures est d'avoir une démarche plus volontariste quant au décloisonnement de l'administration publique ;

- les difficultés actuelles sont plus liées à la persistance de pratiques centralisatrices et à des problèmes de communication, qu'à de réelles insuffisances juridiques;
- les difficultés dans la mise en oeuvre des actions efficaces sont moins dues aux insuffisances quantitatives et qualitatives des ressources humaines locales qu'à la faiblesse des capacités d'innovation et d'adaptation institutionnelle aux nouvelles approches de lutte contre la pauvreté...

4.4. L'IMPLICATION DES MOUVEMENTS ASSOCIATIFS DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Pour être efficace l'action publique a besoin d'une part, des ressources rassemblées par le mouvement associatif au sein de la société civile et d'autre part, d'une coordination de l'ensemble du système. Sur ces deux points, les problèmes sont encore imparfaitement réglés. En effet, le nouveau dynamisme des associations semble être de plus en plus fréquemment sous dépendance de l'action et des décisions publiques. Ensuite, pour réguler cet ensemble très complexe, le mode institutionnel choisi est celui de la coordination et du partenariat entre institutions. Après un réel engouement pour ce mode d'implémentation (de mise en place) des dispositifs, les réserves émises à l'encontre d'une telle démarche sont de plus en plus fréquentes.

4.4.1 Une évolution favorable pour le secteur des ONG

Au Maroc, la vie associative classique a vu l'émergence d'une nouvelle génération d'acteurs non- gouvernementaux capables de contribuer de façon concrète à la démocratisation et au développement durable. Une prise de conscience croissante des impératifs de développement a vu le jour au sein de la société civile au Maroc. En faisant le lien entre développement et démocratisation, celle-ci profite des opportunités accordées aux ONG pour la participation aux questions sociales, économiques et politiques qui concernent une plus grande tranche de la population.

Le secteur des ONG présente aussi bien les avantages que les inconvénients d'un mouvement jeune. Les nouvelles possibilités dans ce secteur

ont donné naissance à une profusion d'organisations au Maroc qui ne sont pas toutes capables d'apporter une contribution positive à la société civile par leur participation au processus de la prise de décision; cependant plusieurs d'entre elles apportent des contributions utiles à la société civile sans participer à la prise de décision en matière de politiques publiques. Le renforcement d'ONG sélectionnées peut ainsi être un facteur positif pour élargir cette ouverture politique d'opportunité qui s'est offerte à la société civile pour déterminer les politiques publiques.

Le contexte juridique de la vie associative constitue un obstacle à l'émergence de véritables ONG qui soient efficaces, bien structurées et autonomes. La nouvelle libéralisation et la réforme des textes ont permis de consolider l'existence des associations. Les ONG elles-mêmes accordent de plus en plus d'attention à leur statut juridique et se frottent aux limites de la législation actuelle, plus particulièrement en ce qui concerne les ressources matérielles.

Malgré certaines réserves émises par quelques ONG, une tendance certaine a immergé parmi les acteurs de la société civile en faveur d'une plus grande collaboration avec les agences publiques du développement. L'Etat a réagi en accordant des rôles consultatifs à des ONG dans la prise de décision en matière de politiques publiques. Des actions émanant de donateurs internationaux pour le soutien du secteur ONG rejoignent ainsi, à plusieurs niveaux, les progrès déjà en cours.

Trois considérations dans l'interaction actuelle entre les associations et leur environnement institutionnel favorisent les ONG en tant que forces positives dans la réforme démocratique en cours:

- les attitudes des associations, des ONG, du gouvernement, de partis politiques et des conseils consultatifs sont en train de changer. Elles évoluent d'une tendance imprégnée d'une méfiance mutuelle vers la recherche d'un terrain commun et la reconnaissance d'une synergie possible de coopération.
- une importance croissante est accordée aux réalisations concrètes plutôt qu'à l'élaboration de stratégies ou prises de positions abstraites.

- l'opinion publique devient de plus en plus intéressée aussi bien par la consolidation de la société civile que par les objectifs multiples poursuivis par les ONG individuellement. La tradition du multipartisme au Maroc et la tolérance de la diversité constituent les fondements culturels pour une démocratie pluraliste et sont particulièrement favorables à une société civile dynamique.

Il y a une telle profusion d'organisations non gouvernementales au Maroc que les donateurs ne peuvent espérer de façon réaliste renforcer la capacité institutionnelle de toutes ces organisations ni même d'un nombre important d'entre elles. Ce cadre de partenariat est censé profiter pleinement des opportunités qui existent et qui sont offertes par le gouvernement pour une plus grande participation de la société civile dans les affaires publiques et le développement.

Des initiatives conjointes ont impliqué l'Administration et les acteurs de la société civile en vue de trouver des solutions aux problèmes de la pauvreté et aux besoins publics au niveau local. Les ONG ont aidé l'administration à réduire les décalages de développement sur le plan local et à mobiliser la participation de la base. L'un des arguments forts de ces partenariats de développement est celui de garantir la durabilité des initiatives associatives de développement. Enfin, la participation des ONG et des groupements de base au développement est de plus en plus favorisée par les bailleurs de fonds internationaux.

Afin d'assurer le succès des partenariats de développement impliquant les ONG, il serait très important de minimiser les contraintes de la participation de la société civile. Parmi celles-ci on peut citer :

- i) le manque de confiance de la part du gouvernement à l'égard des ONG et de leur capacité et leur volonté de s'engager dans le processus de développement d'une façon qui complète les contributions du secteur public au lieu de les saper ;
- ii) la faiblesse des capacités institutionnelles des ONG, en particulier au niveau des groupes défavorisés ;

iii) un environnement lourd d'héritages politiques et juridiques et des incertitudes qui empêchent la maturité institutionnelle des ONG. Afin de minimiser ces contraintes, le nouveau cadre de développement de partenariats cherche à inclure les domaines suivants de soutien à la société civile: un programme de renforcement institutionnel pour le développement des capacités des ONG marocaines, le soutien à un environnement propice à travers un dialogue politique avec le gouvernement, les acteurs de la société civile et les bailleurs de fonds.

Il existe, certes, des potentialités considérables pour la durabilité du cadre de partenariat de développement, cependant toutes les parties ont besoin, comme catalyseur, d'une vision cohérente et partagée du rôle que les ONG pourraient jouer dans le processus de réduction de la pauvreté et du développement démocratique et des relations qu'elles pourraient entretenir avec l'Etat.

4.4.2 Les relations Etat/société civile : difficultés de la recherche d'une synergie

L'intervention du mouvement associatif dans le champ social ne constitue pas une nouveauté. L'associationnisme en effet, a souvent pris les devants sur le pouvoir politique national ou local pour tenter d'apporter des réponses aux problèmes posés par les handicaps, l'exclusion et plus généralement par les risques sociaux. Depuis longtemps, les individus ayant pris conscience de l'existence d'une communauté de problèmes, d'une conjonction d'intérêts ou encore de valeurs communes ont cherché à mettre en oeuvre des institutions exploitant les vertus de la coopération, prenant appui sur l'entraide mutuelle et essayant de capter la synergie de volontés individuelles associées.

Selon les époques, ces initiatives ont été encouragées, simplement tolérées parfois même empêchées. Les institutions politiques et administratives nées aux lendemains de l'indépendance reflètent une inquiétude générale quant au jeu des corps intermédiaires entre l'individu et l'Etat. C'est pourquoi, elles ont eu plutôt tendance, dans un premier temps du moins, à museler ou à

restreindre leurs actions. Ces corps intermédiaires étaient alors considérés soit comme les germes de puissances rivales potentiellement dangereuses pour l'ordre établi, soit comme des facteurs de trouble dans le champ économique et social, soit enfin, comme des groupes de pression susceptibles de pervertir le sens de l'action de l'Etat.

La reconnaissance du mouvement associatif aura pris des années. Aujourd'hui encore, la relation du mouvement associatif avec les pouvoirs publics reste l'objet de nombreux débats. Deux risques sont fréquemment évoqués : celui d'un appauvrissement de la collectivité en raison d'un enfermement du mouvement associatif dans des fonctions instrumentales d'opérateurs et celui d'une démission des pouvoirs publics avec la dilution de leurs responsabilités dans la société civile. *Pourtant, l'expérience passée comme l'analyse de la situation sociale actuelle semblent suggérer que le mouvement associatif demeure un gisement d'innovations qui peut apporter une contribution irremplaçable et complémentaire des missions qui doivent être assumées plus clairement par les pouvoirs publics.*

Quelles que soient les associations, plusieurs traits les caractérisent aujourd'hui : un nouvel essor et renouveau, un sens du service public, un début d'interassociativité. Néanmoins, leur action ne se développe pas sans rencontrer un certain nombre d'obstacles.

Essor et renouveau des associations

Les origines des associations sociales sont multiples. Aussi, le monde des associations est très diversifié, et au moins deux groupes doivent être distingués: les associations qui sont totalement autonomes, et les associations qui dépendent en partie financièrement de l'Etat. Depuis le début des années quatre-vingt, les associations du secteur social ont connu un nouvel essor, un renouveau par rapport aux décennies antérieures.

Aujourd'hui, les associations sont considérées comme une ressource indispensable, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, surtout dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté. Ce sont souvent

les militants d'associations qui ont le contact auprès des populations les plus défavorisées. Cette reconnaissance a été facilitée par l'extension de la pauvreté et de l'impréparation des services administratifs et sociaux publics à répondre de façon satisfaisante aux nouvelles situations désespérées. De ce fait, les associations ont été de plus en plus impliquées dans les dispositifs, dans les expériences qui ont été créées depuis plus de dix ans.

Les associations, nouvelles institutions du service collectif à la nation

L'implication croissante des associations dans la politique de lutte contre la pauvreté a créé une nouvelle situation, de nouvelles relations avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. Elles sont sollicitées, pour "leur connaissance du terrain", pour leur savoir faire et pour la flexibilité de leur action. De ce fait, elles possèdent une nouvelle légitimité, le sentiment de participer à un service public, collectif, d'agir pour la collectivité, de dépasser la simple légitimité par rapport aux membres de l'association.

La question posée est alors de savoir quelle est leur nouvelle position par rapport à l'action publique elle-même. S'agit-il d'une substitution ou d'une complémentarité des missions et des actions ? Quelle est aussi leur position par rapport aux bailleurs de fonds internationaux? Les situations sont variées mais reflètent, en général, l'état de la dépendance vis à vis des pouvoirs publics et des organismes internationaux et des stratégies qu'elle implique.

Certaines associations possèdent une relation de dépendance forte à l'égard des pouvoirs publics ou des bailleurs de fonds internationaux, par l'intermédiaire des contrôles et des financements. La dépendance financière des associations est souvent perçue par les associations comme une condition de survie. Cette dépendance est aussi manifeste dans les critiques traditionnelles des lourdeurs administratives.

La relation de dépendance des associations vis à vis des pouvoirs publics ou des organismes internationaux ne leur garantit pas la pérennité de leur action bien au contraire. Il faut naturellement

distinguer ici les domaines d'intervention. Dans les secteurs traditionnels de l'action sociale (charité), la longue histoire de l'action sociale a stabilisé les relations entre pouvoirs publics et associations. Cependant, l'explosion des nouvelles réponses déstabilise ces relations et les rend de plus en plus instables. On pourrait dire que l'instabilité des associations et des institutions est à l'image de celle des politiques sociales :

En définitive, ou bien les associations sont perçues comme des groupes d'opinion ou de pression de type syndical dont les pouvoirs publics ont tendance à se méfier, ou bien elles sont utilisées comme des organisations parallèles des pouvoirs publics. Elles n'ont pas toujours le sentiment d'être considérées comme des acteurs sociaux à part entière. L'Etat instrumentalise les associations. Il s'agit là d'une opinion largement partagée par les responsables salariés ou bénévoles des associations malgré l'amélioration récente et tangible des relations Etat- associations.

4.4.3 Les relations entre les associations

Dans le secteur social, la critique de multiplicité des institutions n'épargne pas les associations: le problème vient de la prolifération des associations avec des spécificités. Cette multiplicité s'explique par les facteurs qui ont déjà été notés à plusieurs reprises. La nouveauté vient d'un début d'inter-associativité non seulement au niveau national mais également à l'échelon local.

Une appréciation générale sur la capacité des associations dans la lutte contre la pauvreté reste plutôt mitigée. La vie associative est caractérisée par une force et par deux points de fragilité. Le point fort est la progressive reconnaissance d'une légitimité au monde associatif pour intervenir dans des programmes et actions de la politique de lutte contre la pauvreté. Le premier point faible réside dans l'extrême méfiance dans laquelle sont tenues la vie démocratique et la participation au sein du secteur associatif. Enfin, le second point faible est l'absence d'autonomie financière. Cette situation pose un réel problème. Souvent, trop gestionnaires et trop dépendantes des collectivités publiques ou des bailleurs de fonds, les associations n'ont pas la

capacité de contester, n'exercent pas une pression suffisante - et restent trop faibles - en tant que porteur d'une parole.

Cette situation commence à être contestée par le mouvement associatif. Une action est entamée au Maroc pour asseoir le partenariat sur un système de conventions. L'idée est d'établir une charte rassemblant les droits et les devoirs qui s'imposeraient aux pouvoirs publics comme aux associations. Cette charte a récemment fait l'objet de propositions concrètes de la part des associations.

Les associations doivent être reconnues dans leur rôle de lutte contre la pauvreté, comme mode de médiatisation entre les pauvres et la société, comme " moyen de réaliser un accompagnement personnalisé et/ou durable si nécessaire des personnes et des groupes, dans leur " rôle d'expérimentation et d'innovation et finalement dans leur fonction d'expression des usagers des institutions et des services publics.

Sans doute le mouvement associatif a-t-il besoin que l'Etat respecte à son égard une certaine déontologie mais cette meilleure disposition serait sans effet sans la mobilisation des citoyens au sein des associations.

Les défaillances de la coordination : D'une façon générale, la coordination se trouve face à une contradiction interne. Les politiques de lutte contre la pauvreté ont été développées sur la base d'une sédimentation de programmes, d'actions et de prestations. Or, l'architecture d'ensemble a atteint aujourd'hui un tel degré de complexité qu'on voit mal comment la coordination complétive et non substitutive pourrait la réduire. Les qualités de la coordination sont nombreuses. En premier lieu, la coordination d'institutions publiques ou associatives permet d'accroître l'efficacité des politiques en limitant les cloisonnements des politiques, en organisant les relations institutionnelles. Elle permet également de profiter des économies d'échelle dans la gestion des politiques en évitant les doubles emplois, elle réduit l'incertitude, elle réduit également les "individualismes", enfin elle réduit les asymétries d'information. Elle permet en outre, de réduire les comportements

d'anti-sélection par une meilleure orientation des demandes de prestations.

Fondement de la coordination : le partenariat

La réalité du terrain révèle très clairement la nécessité de l'approche partenariale de la coordination. Une forte demande de partenariat a été exprimée surtout de la part des associations à l'égard des collectivités territoriales, de l'administration de l'Etat ou des organismes de protection sociale. Le succès d'un partenariat, le bon fonctionnement d'une coordination entre institutions ne dépend pas seulement, dans le contexte actuel, de règles juridiques ou de coutumes fortement ancrées dans le milieu des institutions sociales, mais également de la personnalité des dirigeants, de la qualité humaine des responsables. Il est évident que dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'importance des négociations pour mettre en oeuvre des actions signifie que leur succès ou échec dépend en grande partie de la personnalité même des dirigeants. Ceci est d'autant plus important que le cadre légal demeure peu contraignant.

La pléthore des coordinations : La plupart des nouvelles institutions qui ont été créées dans le cadre de la mise en oeuvre de dispositifs de lutte contre la pauvreté sont des coordinations d'institutions préexistantes. Paradoxalement, les politiques globales, créées sur la base des politiques par fonctions, n'ont pas supprimé la sédimentation. Il existe pratiquement autant de coordinations qu'il existe de fonctions: coordination autour de la santé, de l'éducation, de l'exclusion, etc. Cette "mal-coordination" provient de l'éclosion incessante de nouvelles institutions sociales, sans réforme de l'ensemble du système. Cette profusion de coordinations a de plus engendré un double problème de coordination entre les acteurs et entre les services au sein d'un même secteur.

- **Absence d'un projet global :** les difficultés ou les limites que connaît le partenariat tant réclamé, la prolifération des dispositifs coordonnés proviennent en partie d'une absence de globalité: la coordination est difficile parce qu'on a du mal à élaborer une conception commune. Pour autant, il

est peut-être souhaitable de distinguer deux niveaux, celui de la conception d'ensemble, et celui de la traduction institutionnelle de cette globalité.

- **Maintien des cloisonnements :** les cloisonnements sont différents selon les domaines d'intervention sociale. Ces cloisonnements ne sont pas nouveaux. Les interventions sociales sont peu ou pas coordonnées entre elles. De ce fait, ces politiques permettent difficilement de rendre compte des cumuls de handicaps sociaux. Peu ou pas articulées entre elles, ces interventions engendrent des prestations qui s'accumulent, s'empilent ou se succèdent les unes aux autres. Cette situation est particulièrement inefficace dans le cadre de la politique de la lutte contre la pauvreté.

La solution qui est prônée pour surmonter les conséquences dommageables des cloisonnements entre fonctions de la politique de lutte contre la pauvreté est la coordination horizontale comme mode local de régulation de fonctions différentes.

Les perspectives en matière d'organisation : dans le cadre de l'amélioration de la lutte contre la grande pauvreté, deux pistes principales d'action peuvent être retenues :

- **L'harmonisation de l'action des pouvoirs publics :** en premier lieu, il apparaît indispensable que les différents niveaux d'administration cessent de développer entre eux des oppositions ou même des conflits dont les populations les plus pauvres font souvent les frais. Il semble urgent de clarifier les responsabilités entre les acteurs pour dépasser les blocages institutionnels. Il est aussi nécessaire de reconnaître que, dans un état de droit, les pouvoirs des acteurs locaux ne sont pas sans limite et qu'ils doivent s'inscrire dans le respect de la loi.

- **La mise en valeur des ressources associatives :** pour engager la lutte contre la pauvreté, l'expérience a montré qu'il était utile et même fréquemment nécessaire de mobiliser les ressources rassemblées par les associations. Toutefois, les associations souffrent de leur dépendance par rapport aux pouvoirs publics et

des organismes internationaux surtout lorsque cela les maintient exclusivement dans une fonction instrumentale d'opérateurs et dans une situation économique particulièrement précaire. L'espoir de rapports plus équilibrés entre le mouvement associatif et les pouvoirs publics décentralisés ou déconcentrés est sans doute l'une des variables-clés pour organiser une lutte efficace contre la grande pauvreté.

La clarification des choix politiques, l'articulation des acteurs entre eux, leur mode d'organisation interne, la volonté des militants et des professionnels qui les animent sont des conditions indispensables à la mise en place des politiques publiques pour lutter contre la grande pauvreté. Pourtant, elles ne suffisent pas. Il faut également savoir comment agir pour être efficace.

4.4.4. L'apport des organismes internationaux

Les pays étudiés éprouvent des difficultés à dégager les ressources publiques nécessaires pour traduire dans les faits les objectifs des PPRP*. Face à la précarité des ressources publiques, plusieurs programmes ont pu être initiés grâce à l'assistance internationale.

La contribution du PNUD à la mise en œuvre des plans d'action issus des grandes conférences des Nations Unies a conféré à cette organisme un rôle de catalyseur, propice à la mobilisation d'autres sources de financement ainsi qu'un rôle de facilitateur pour la réalisation des programmes de lutte contre la pauvreté.

Le Système des Nations Unies a joué un rôle moteur en matière de mobilisation des ressources et, pour ce faire, associe les donateurs potentiels en amont des actions entreprises. Dans l'ensemble, les donateurs bilatéraux ont exprimé un grand intérêt, à l'égard des objectifs et stratégies proposés dans les programmes des systèmes des Nations unies (SNU).

A la lumière des défis de développement identifiés d'une part, et des priorités nationales retenues dans les Plans de développement économique et sociale d'autre part, le Système des Nations Unies envisage axé sa coopération sur deux principaux domaines :

- i) la contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations, en tenant compte des disparités géographiques et en intégrant la dimension "genre", et
- ii) la promotion de la gouvernance dans la perspective d'un développement humain durable, dont les objectifs et les stratégies de coopération proposés sont développés ci-après.

Le système des Nations unies appuie notamment les partenaires nationaux pour s'assurer de l'intégration des recommandations des conférences mondiales dans ces politiques, stratégies et programmes, tant au niveau national que local, et pour veiller à la mise en œuvre des engagements pris lors de ces importantes manifestations. La poursuite des interventions des différentes agences du SNU en appui aux priorités nationales en matière de population, de santé, d'éducation, de développement rural, d'environnement, de droits et de gouvernance, ainsi que la coordination de ces interventions auprès des partenaires nationaux par une approche intégrée.

4.4.5 Perceptions des mouvements de la société civile sur les Politiques de lutte contre la pauvreté

Au Maroc, les ONG reconnaissent que nombre d'initiatives ont été déployées au Maroc ces dix dernières années. Les pouvoirs publics ont de plus en plus intégré le fait qu'une stratégie de réduction de la pauvreté n'est pas forcément celle qui est reléguée à un département ministériel précis mais plutôt celle qui de manière transversale est reflétée dans les différentes stratégies sectorielles.

C'est ainsi que différents programmes aussi bien en milieu rural (Plan d'action national de lutte contre la désertification, programme d'approvisionnement groupé en eau du milieu rural,) qu'en milieu urbain (Programme de résorption de l'habitat insalubre, programme Agenda 21) intègrent de fait cette stratégie plurielle dont l'objectif est la réduction des disparités et de la pauvreté au Maroc.

* Politiques publiques de réduction de la pauvreté

Il importe de dire qu'une stratégie de réduction de la pauvreté tout comme celle du développement durable ne peut forcément que s'inscrire dans les processus de long terme. Le recul n'est pas suffisant pour apprécier, de manière objective, l'amélioration des conditions de vie des communautés les plus démunies et la réduction des disparités.

La société civile est de plus en plus sollicitée pour la participation effective à la formulation de certains volets des politiques de réduction de la pauvreté, pour preuve, la consultation de celle-ci lors de la mise en place du fonds pour le développement social, ou encore lors de l'élaboration du plan d'action national de lutte contre la désertification par exemple.

Par contre, l'implication de cette même société civile dans la mise en oeuvre de ces politiques reste encore à construire. Des efforts substantiels sont faits à travers l'identification des projets soumis par les associations et leurs financements par des entités telles que l'agence de développement social, mais le plus souvent, ces projets ont une approche sectorielle, ne s'inscrivent pas forcément dans des logiques d'intermédiation sociale de moyen et long terme.

Il n'est pas aisé de dire exactement sur quels critères les organisations de la société civile sont choisies, mais ceux-ci sont à priori basés sur les capacités de plaidoyers de celles-ci, leur ancrage à l'échelle locale, ainsi que leur rayonnement en termes de mise en oeuvre de projets.

Quelques associations ont été associées à plusieurs reprises, à ces processus de formulation de politiques sectorielles ayant pour objectif la réduction de la pauvreté. Dans leur majorité, ces consultations ont été basées sur l'organisation de rencontres avec les différents acteurs; et dans nombre de cas, le recours à des outils de base tels que les méthodes de programmation par objectif ont servi à structurer la démarche de consultation des acteurs pour dégager les éléments de la stratégie.

Les associations sont quelques fois appelées pour consultation concernant des politiques stratégiques

tel que le plan de développement économique et social ou encore pour donner un avis sur certains dossiers sectoriels tels que l'élaboration de la loi sur le micro-crédit, de la stratégie nationale de la lutte contre le sida, de la stratégie de l'approche genre, de la stratégie de partenariat Etat/associations. Par ailleurs, les partenaires académiques constituent un acteur clé à même de valider la construction des politiques sur la base d'un processus d'investigation et d'analyse appropriés

4.5. LES PROGRAMMES DE MICRO-CRÉDIT

Par l'importance de son impact sur l'exclusion, par le rythme de sa progression et, surtout, par les perspectives qu'elle offre, l'activité du micro-crédit (MC) au Maroc occupe, en tant qu'axe de lutte contre l'exclusion, une place de choix dans cette étude.

Pratiqué à une large échelle dans quelques pays d'Asie dès les années 80, l'activité du micro-crédit a fait son apparition au Maroc dans la seconde moitié de la décennie 90. Les premiers pas dans ce domaine ont été faits par l'AMSED. Cependant, le véritable démarrage de l'activité du micro-crédit date de 1995 avec l'association Zakoura. Marquée par le volontarisme de ses promoteurs, elle a pu mobiliser les appuis locaux (banques, entreprises publiques et privées, administrations...) et accumuler une expérience qui l'a amenée notamment à satisfaire des milliers de bénéficiaires. Elle se concentre actuellement sur les femmes et le monde rural. A partir de 1997, une très forte impulsion a été donnée au secteur par l'entrée en lice de l'association Al Amana, fruit d'un projet financé par l'USAID⁽²⁾.

Globalement, fin 2003, le secteur du micro-crédit détenait un portefeuille de 300 000 clients actifs dont 70% de femmes. L'encours total de prêts était de 500 millions Dh. L'effectif global employé était de 1200 personnes dont (68 %) de sexe féminin.

Le secteur compte aujourd'hui une douzaine d'opérateurs. Cependant, à elles seules, Zakoura et Al Amana réalisent aujourd'hui près des quatre cinquièmes de l'activité. Si on y ajoute la Fondation

(2) Le démarrage a été assuré par une ONG américaine spécialisée : Volunteers In Technical Assistance

Evolution des principaux indicateurs de l'activité MC d'Al Amana

Encours	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de clients actifs	1 495	8 335	20 310	37 195	61 260	78 114	101 565
Encours (millions Dh)	3	12	30	65	108	154	248
Encours moyen	2 098	1 439	1 480	1 751	1 765	1 979	2 440
Prêts déboursés							
Cumuls historiques	1 880	11 985	44 820	104 795	197 850	313 760	460 788
dont Femmes	306	5 273	22 858	55 514	107 358	175 842	263 334
% femmes	16	44	51	53	54	56	57

Source : Al Amana

Banque Populaire (FBP) et le FONDEP, respectivement troisième et quatrième en importance, on peut dire que ces quatre entités assurent la quasi-totalité de l'activité (97%).

L'activité du secteur s'est accrue à un rythme extrêmement rapide. A défaut de données consolidées pour l'ensemble des opérateurs, celles relatives à Al Amana attestent de la vigueur de cette progression.

C'est ainsi qu'à fin 2003, Al Amana avait octroyé plus de 100.000 prêts actifs (30% du secteur) pour un encours de 248 millions Dh (25% du secteur). Le cumul des prêts déboursés, 460 000 prêts pour un montant cumulé de 1,47 milliard Dh, donne une idée du caractère " industriel " de l'activité du MC.

Les données de ce tableau attestent également de la part croissante prise par les femmes dans le MC : l'objectif initial de pas moins de 30% de femmes a vite été dépassé. En dehors de la FBP dont la proportion des femmes reste inférieure à la moitié, tous les autres opérateurs avaient privilégié et ciblé les femmes. C'est particulièrement le cas de Zakoura dont les femmes

représentent la quasi-totalité des bénéficiaires. Dans toutes les autres associations de MC, la part des femmes dépasse 80%.

L'impact du micro-crédit sur les bénéficiaires

L'appréciation de cet impact repose sur deux études d'impact récemment conduites par Al Amana et Zakoura. L'un de leurs objectifs était de comprendre l'impact du programme sur l'émancipation de la femme⁽³⁾. Les principaux points tirés de ces études sont comme suit :

Pour Zakoura :

- 63% des clientes ont enregistré une augmentation de revenu durant les douze derniers mois contre 39% pour les non clientes. Les clientes du programme semblent s'impliquer plus significativement dans la gestion du budget familial, potentiellement en raison de leur apport financier croissant et plus significatif.
- La participation au programme favorise aussi une diversification des activités, soit par les financements qu'il permet, soit par l'émancipation (réseau) des femmes qui y participent.

(3) Cf. " Etudes de l'impact du programme de Zakoura Micro-Crédit " : (Programme Micro-Start), par Fouzi Mourji ; décembre 2000 ; et " Evaluation de la contribution d'Al Amana au développement de cses clients micro-entrepreneurs ", Association Al Amana, février 2003.

- Face aux aléas de la conjoncture, les clientes semblent moins vulnérables que les non clientes.
- Quelle que soit la zone géographique considérée, la proportion des clientes ayant accru leurs dépenses d'éducation demeure supérieure de 10 points en moyenne à celle des non clientes. Les enfants en âge scolaire vont à l'école dans 84% des ménages des clientes (73% chez les non clientes).
- A propos de l'émancipation, les clientes sont, proportionnellement, plus nombreuses à prendre seules, davantage de décisions.

Pour Al Amana :

- Lors des interviews, les clientes ont jugé positif l'impact du programme, aussi bien aux niveaux personnel, professionnel, familial, qu'au niveau de la vie sociale en général. Le terme " plus " revient très souvent dans leurs discours.
- Avant d'accéder au programme, beaucoup de femmes se sentaient dépendantes tant au niveau décisionnel que financier. D'autres encore se sentaient " humiliées " et mises à l'écart du fait de cette dépendance tant morale que financière. En s'impliquant dans le programme, elles agissent d'une façon plus déterminée pour réaliser leurs rêves.
- au niveau professionnel, grâce à une plus grande confiance en elles, les clientes semblent être plus à l'affût des opportunités et d'une rentabilité meilleure de leur activité.
- aux niveaux personnel et familial, la plupart des femmes interrogées se considèrent estimées, respectées, et aimées au sein de leur ménage. Elles ont plus confiance en elles grâce à leur réussite professionnelle et à leur contribution aux dépenses familiales. Beaucoup plus de décisions sont prises conjointement par le couple.
- L'étude d'impact sur l'autonomie de la femme donne des résultats positifs. Cependant, selon les auteurs de l'étude, ces résultats manquent de finesse pour comprendre avec précision ce qui

détermine l'amélioration de la condition des femmes grâce au MC.

Quel impact du micro-crédit sur les pauvres ?

La motivation première de la plupart des promoteurs des associations marocaines de MC est de lutter contre la pauvreté des personnes les plus démunies des milieux urbain et rural, en priorité les femmes, qui ne bénéficient d'aucun programme d'aide, ni d'aucun accès aux sources de financement traditionnelles. Il s'agit d'aider les bénéficiaires à créer ou développer un projet en relation avec leur savoir-faire. Ces opérateurs entendent également apporter des changements significatifs dans la qualité de vie de leurs clients en combattant l'analphabétisme et en développant et enracinant le civisme et la responsabilité⁽⁴⁾.

Qu'en est-il dans les faits ? Dans quelle mesure les femmes pauvres sont touchées par le MC ? Dans quelle mesure le secteur est présent dans les poches de pauvreté ? La réponse à ces interrogations appelle les observations suivantes :

- 1) le micro-crédit sert essentiellement en tant que fonds de roulement. A ce titre, et à l'instar des entreprises du secteur formel qui disposent de lignes de financement de court terme auprès de leur banque, les bénéficiaires du micro-crédit peuvent avoir recours en permanence à ce service. La logique du secteur est donc de pérenniser les relations avec les clients et, bien évidemment, d'en gagner d'autres.
- 2) Les candidats au MC doivent avoir une activité ou un projet de progrès, une identité sociale. Ces caractéristiques ne correspondent pas souvent à celles des plus démunies, lesquels n'ont pas toujours les compétences physiques et mentales requises.
- 3) De ce fait, le secteur ne vise pas particulièrement les poches de pauvreté. Cependant, sa stratégie est de développer une machine performante pour aller vers des espaces difficiles. A titre

(4) Zakoura dit explicitement que son action s'inscrit dans un esprit emprunt de cinq valeurs : solidarité, respect, égalité entre les femmes et les hommes, lutte contre la corruption, exigence de la qualité.

d'exemple, Al Amana a commencé par les grandes villes, puis les villes moyennes, puis le rural fortement concentré.

- 4) Il n'y a pas d'indications précises sur la sortie de la pauvreté. Des opérateurs de MC font montre d'une grande réserve à ce sujet car ils n'ont pas une appréciation quantitative fine, du fait de la difficulté d'isoler l'impact du micro-crédit.
- 5) D'après certains opérateurs, le slogan : "le micro-crédit s'adresse aux plus pauvres" est un non sens. Le secteur ne travaille pas avec les plus démunis.
- 6) Le profil socio-démographique de la femme bénéficiaire du micro-crédit ne correspond pas à celui de la femme pauvre. Dans l'enquête d'impact de Zakoura, les veuves et divorcées enquêtées représentaient 17% de l'ensemble contre plus du quart de la population féminine pauvre. Par ailleurs, la proportion de bénéficiaires de MC femmes sachant lire et écrire était de 34% alors, qu'à titre d'illustration, ce taux chez les femmes chefs de ménage était de 24% en milieu urbain et de 3% en milieu rural.
- 7) Pour pouvoir apprécier de manière plus fine l'impact du micro-crédit sur les femmes pauvres, il faudrait pouvoir établir, parmi les clientes actives du secteur, celles qui n'ont commencé à exercer pour la première fois une activité génératrice de revenus que parce qu'elles ont eu accès au micro-crédit. Or, les données des études d'impact ne permettent pas d'en estimer l'importance. Même s'il s'avère qu'il s'agit d'une proportion importante de femmes, il faudrait se garder d'en déduire qu'il semble plutôt que les prêts sont accordés essentiellement aux femmes qui avaient déjà une telle activité.
- 8) L'analyse comparative des différents acteurs du micro crédit au Maroc (montants moyens des

prêts, populations visées, zones d'implantation) fait ressortir l'existence de trois segments dans l'offre :

- un segment supérieur occupé par la Fondation Banque Populaire (FBP) pour les micro-entreprises structurées : petits métiers de réparation et d'entretien...
- Un segment moyen occupé par Al Amana.
- Un segment inférieur occupé par la Fondation Zakoura et les autres opérateurs. Il s'agirait là pour l'essentiel d'une population féminine s'adonnant à des activités de subsistance et non des micro-entreprises que la FBP et Al Amana ciblent en premier lieu.

Comme la dominante des activités des femmes est celle relative aux activités génératrices de revenus, on peut globalement déduire de ce qui précède que seule une partie du MC est susceptible d'atteindre les femmes les plus vulnérables. Il s'agit essentiellement du segment inférieur dont la part des prêts représente plus de la moitié du total des prêts. Même si le secteur n'a pas de politique spécifique pour s'adresser aux plus pauvres, sa fonction principale est d'éviter que les femmes vulnérables ne tombent dans la pauvreté lors de ces chocs adverses⁽⁵⁾. C'est là le principal enseignement à tirer de cette discussion de l'impact du MC sur la situation des femmes attesté par le fait que :

- plus du tiers des femmes bénéficiaires de MC sont chefs de ménages, soit le double de leur part dans la population totale du pays ;
- 70% des bénéficiaires de MC sont des femmes alors que ces dernières ne représentent que 12% des Unités de Production Informelle (UPI) recensées en 1999/2000⁽⁶⁾. Ce contraste est encore plus saisissant quand on sait que la proportion de ménages ayant au moins une unité informelle est deux fois plus élevée chez les ménages dirigés par un homme (24% en milieu urbain et 12% en

(5) La Fondation Zakoura vise à aider les femmes pauvres mais ne s'adresse pas aux plus pauvres parmi les personnes défavorisées. Le revenu maximum de la population ciblée est fixé à 1500 DH par mois et par ménage composé de 5 personnes, soit un montant inférieur au seuil de pauvreté.

(6) Cette proportion est très variable selon les activités : commerce et réparation (5%), Industrie et Artisanat (37%).... Cf. " Enquête nationale sur le secteur informel non agricole 1999/2000 " Rapport des premiers résultats ; Direction de la Statistique

milieu rural) que dans ceux dirigés par une femme (12% en milieu urbain et 6% en milieu rural)⁽⁷⁾.

Il faut garder à l'esprit que, compte tenu de la concentration des dépenses autour du seuil de pauvreté (cf. chapitre 1), une augmentation minime de quelques centaines de dirhams de revenus par an pour un ménage se traduit, statistiquement, par une baisse substantielle (en centaines de milliers de personnes) de la population pauvre vivant au dessous de ce seuil. De ce fait, il est certain que l'existence du secteur du micro-crédit aura un impact sur les taux de prévalence de la pauvreté et de la vulnérabilité des femmes lors des prochaines enquêtes de consommation. Celle de 1998/99 ne pouvait, du fait du démarrage du secteur, prendre en considération le micro-crédit en tant que facteur contribuant à l'augmentation des revenus, à l'instar, par exemple, des analyses sur l'impact des transferts. Il ne semble pas non plus que l'enquête de consommation de 2002 ait intégré cette dimension dans sa démarche.

Les perspectives du secteur du micro-crédit

- Avec près de 400 000 clients actifs, le secteur du micro-crédit dans son ensemble sert environ 20 % de la population cible des villes. Il est quasiment absent du monde rural.
- La population potentielle du secteur du MC est estimée à 3 millions. Compte tenu d'un coefficient de pénétration de 25 à 30% du micro-crédit au sein de cette population (ce qui est déjà très fort), le secteur devrait servir, raisonnablement, un million de personnes. La part des femmes semble avoir atteint un palier qu'il est difficile de dépasser.
- Al Amana projette d'avoir 240.000 clients actifs fin 2007. Zakoura cible 300.000 clients à moyen terme. Compte tenu des tendances passées, ces objectifs ne semblent pas être hors de portée⁽⁸⁾.

- La mobilisation des ressources financières pour l'expansion du crédit ne semble pas poser de problème du fait des taux exceptionnels de remboursement des prêts.

- Le cadre réglementaire permet de financer aujourd'hui le logement. La LF 2004 a introduit des modifications sur la loi organisant le MC. Elle autorise le crédit au logement, à l'équipement... Il n'est pas exclu que, dans l'avenir, il permette aux associations de micro-crédit de mobiliser l'épargne auprès du public. Au Maroc, la micro-finance est actuellement confinée au fonds de roulement alors que la tendance générale est de répondre à tous les besoins à caractère financier : prêts pour l'investissement, logement, assurance... En Inde, la micro-assurance a pris une grande envergure. En Afrique du Sud, la plus grande réussite du micro-crédit est celle du logement. Au Maroc, des études en cours indiquent que le potentiel du logement serait supérieur à celui de l'activité productrice⁽⁹⁾. Par ailleurs, l'USAID vient de signer récemment une convention de garantie à ces prêts au logement avec Al Amana et Zakoura pour respectivement 5 millions et 2 millions de \$.

- Un plus grand déploiement consistant à compléter rapidement la couverture territoriale des régions urbaines, à investir rapidement le monde rural concentré (agglomérations ou zones de plus de 10.000 habitants), à s'adresser au monde rural à faible concentration humaine⁽¹⁰⁾;

- Le facteur limitant de cette très forte expansion du secteur est celui relatif à la compétence organisationnelle du secteur pour pouvoir répondre aux besoins (prêts plus importants, individualisés)

- Le principal défi des associations de MC est celui de pérenniser leur activité, par l'autonomisation de leur action par rapport aux bailleurs de fonds.

(7) Cette proportion est très variable selon les activités : commerce et réparation (5%), Industrie et Artisanat (37%).... Cf. " Enquête nationale sur le secteur informel non agricole 1999/2000 " Rapport des premiers résultats ; Direction de la Statistique

(8) Pour Al Amana, le rythme projeté fin 2003 à fin 2004 est de 27% par an contre un rythme de 40% par an de fin 2000 à fin 2003

(9) L'étude menée par Deloitte & Touche en 1999 a estimé à 720.000 le nombre des ménages qui auraient besoin de services de micro-finance pour le logement. Dans ce nombre, 195.000 ménages sont dans les bidonvilles et 300.000 dans les médinas

(10) Al Amana projette de passer, au cours de l'année 2004, de 125 antennes servies à 200 antennes. Un tiers environ de ces 75 antennes nouvelles seront créées dans des zones rurales ; cf. " L'Economiste " du 24 février 2004.

Pour arriver aux objectifs (un million clients actifs) il faudra, selon le SG de la FBP, mettre un système de refinancement adéquat en créant notamment un fonds de garantie. Il faudra également réviser les contraintes de rentabilité prévues par la loi. Celle-ci impose aux associations un délai de 5 ans pour assurer la pérennité de leur activité (autonomie financière et fonctionnelle), "cette contrainte constitue un véritable danger car elle pousse ces structures à s'éloigner du champ socio-économique dans lequel elles se positionnaient pour éradiquer la pauvreté et à devenir des sociétés de financement à part entière⁽¹¹⁾".

4.6. LES PROGRAMMES D'ALPHABÉTISATION ET D'ÉDUCATION NON FORMELLE

4.6.1. Le programme d'alphabétisation des adultes

Au Maroc, la lutte contre l'analphabétisme des adultes a, pendant longtemps, figuré parmi les grands absents de la politique socio-culturelle du Maroc. Passée l'euphorie de l'après indépendance marquée par les grandes campagnes nationales d'alphabétisation des adultes de 1956 et 1957⁽¹²⁾, l'action de l'Etat en la matière a été insignifiante

pendant plus de quatre décennies. Ce n'est qu'à la fin des années 90 que le Gouvernement d'alternance avait inscrit cet axe parmi ses priorités. L'intérêt grandissant porté depuis par le Maroc à cet axe s'est traduit par :

- la création, en 1997, d'une Direction de la Lutte Contre l'Analphabétisme au sein du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales et d'une Direction de l'Education Non Formelle au sein du Ministère de l'Education Nationale⁽¹³⁾ ; puis, en novembre 2002, du Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse Chargé de l'Alphabétisation et de l'Education Non Formelle au sein du Gouvernement.
- La progression du budget public pour l'alphabétisation des adultes (négligeable au début des années 90) qui était passé à 10 millions Dh en 1997, à 34 millions en 1999, puis à près de 100 millions en 2003, montant auquel il faut ajouter une dotation spéciale de 50 millions Dh accordée par la primature ;
- La progression rapide du nombre des participants aux programmes d'alphabétisation à partir de 1998, ainsi qu'une seconde accélération en 2002 ;

Personnes ayant suivi des cours d'alphabétisation

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2003-04
Effectif (milliers)	107	111	119	181	234	301	390	720*
Tx déperdition	70% en moyenne			20% en moyenne				
Tx réussite	7%			80%				
Rendement (%)	2% en moyenne			64%				
Personnes alphabétisées	2500 par an		116 000	150 000	193 000	250 000	461 000	
% femmes	non disponible		55% en moyenne	70%	80%	80%		

Source : Données reconstituées et estimées avec l'appui de la Direction de la lutte contre l'analphabétisme chiffres des inscrits en début de période, alors que les effectifs relatifs aux années précédentes sont ceux des inscrits enregistrés à la veille du test

((11) " L'Economiste " du 20 février 2004 ; p. 5

(12) Ces campagnes avaient touché respectivement un et deux millions de personnes

(13) Ce n'est qu'en 1980, qu'un service d'alphabétisation des adultes a été créé au sein du Département chargé des Affaires Sociales, érigé en division en 1991

- La progression du taux de participation des femmes aux programmes d’alphabétisation. Il a été de 55% en moyenne durant la période 1995-2000, alors que les femmes analphabètes représentaient les trois quarts de l’ensemble de la population analphabète au Maroc. Ce n’est qu’en 2001 que ce taux s’est élevé à 70% pour se stabiliser à 80% durant les deux dernières années. En milieu rural, ce taux a atteint 88% en 2002 contre 50% en moyenne durant les années précédentes.

Ainsi que l’indiquent les données du tableau, l’année 98 constitue un réel tournant non seulement dans la volonté politique et les moyens déployés, mais aussi dans la conception et dans la mise en œuvre des programmes d’alphabétisation. Avant cette date, les campagnes nationales d’alphabétisation touchaient annuellement environ 100 000 bénéficiaires. Elles se caractérisaient par un taux de déperdition de 70% et un rendement ne dépassant guère les 2% ⁽¹⁴⁾. L’évaluation de ces actions a révélé ce qui suit :

- Sur le plan pédagogique, les alphabétiseurs restaient prisonniers d’une pédagogie des enfants, non adaptée aux adultes, d’où un rejet de la situation d’apprentissage.
- Sur le plan organisationnel, le rythme d’alphabétisation restait fortement lié au rythme scolaire, sans tenir compte des spécificités du milieu, notamment rural, de la disponibilité des bénéficiaires et de leurs occupations. La participation de l’ensemble des opérateurs demeurait inefficace, aussi bien sur le plan de l’organisation et de la coordination que sur le plan de la motivation et de la sensibilisation des bénéficiaires.

Le changement spectaculaire du taux de rendement qui a atteint 64% (80% * 80%) à partir de 1998 s’explique :

- d’une part, par une nouvelle approche basée sur une politique partenariale avec les ONG⁽¹⁵⁾, les-

quelles se trouvent fortement impliquées en tant qu’opérateurs sur le terrain ;

- d’autre part, par une remise en cause des méthodes pédagogiques utilisées jusque là, favorisée par le coup de pouce donné par le FNUAP pour l’élaboration de manuels centrés sur la santé reproductive. Ce qui explique la forte progression du taux de participation des femmes à ce programme.

Encouragé par ce mouvement, le Gouvernement a, dans le cadre de la Charte Nationale d’Education et de Formation adoptée en 2000, fixé comme objectifs la réduction du taux global d’analphabétisme des populations âgées de 10 ans et plus à moins de 20% à l’horizon 2010 et l’éradication quasi totale de ce phénomène à l’horizon 2015 (ainsi que la réduction du taux d’analphabétisme de la population active à moins de 10% à l’horizon 2010). Aussi, le Plan 2000-2004, avait prévu un effectif de 600 000 bénéficiaires en 2004. Cependant, une nouvelle accélération a été donnée en 2002 par le Souverain marocain qui a fixé un objectif d’un million de bénéficiaires dès fin 2003.

Pour atteindre ces nouveaux objectifs, il a été procédé à une redynamisation des programmes d’alphabétisation, avec la mise en place d’une nouvelle stratégie dont les axes d’intervention ont été progressivement affinés. Cette stratégie s’articule autour des points suivants :

- la mobilisation des opérateurs (entreprises, société civile, opérateurs publics) par l’adoption d’une approche partenariale ;
- une réforme pédagogique par la mise en place de programmes fonctionnels adaptés aux populations cibles et la formation des formateurs ;
- des actions d’accompagnement : organisation de campagnes de sensibilisation et promotion d’activités génératrices de revenus .

(14) Selon une évaluation faite en 1994 qui a montré que le taux de réussite ne dépassait pas 7% des candidats qui passaient l’examen. Comme le taux de déperdition était de 70% (sur 100 personnes inscrites en début d’année, 30 seulement passaient le test), on en déduit le taux de rendement égal à 2% (7% * 30%).

(15) Les premières conventions avec les ONG furent signées en décembre 1998, à l’occasion du lancement du programme des “cent mains”

Objectifs et bénéficiaires pour les années 2002-03 et 2003-04

	Nombre de bénéficiaires				Taux de réalisation des objectifs (en %)	
	Objectif initial		Inscrits		2003	2004
Programmes	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Programme général	70 000	570 000	62 000	413 000	89	72
Associations	198 000	269 000	217 000	222 000	110	82
Opérateurs publics	137 000	146 000	105 000	93 000	77	57
Entreprises	10 000	15 000	6 000	2 000	60	13
Total	400 000	1 000 000	390 000	720 000	98	72

Source : MEN : Direction de l'Alphabétisation

La concrétisation de l'objectif d'un million de bénéficiaires s'est traduite par le lancement de la campagne nationale d'alphabétisation "Massirat Ennour" qui a permis d'inscrire 720 000 bénéficiaires répartis selon quatre programmes distincts conduits par :

- i) la société civile : il s'agit d'un vaste programme de soutien financier, logistique et technique lancé par le Ministère depuis décembre 1998, au profit des ONG oeuvrant dans le domaine d'alphabétisation. Les actions sont réalisées sur la base de conventions de partenariat comportant un programme d'intervention ;
- ii) le Ministère de l'Education Nationale : ce programme général est destiné à l'ensemble des populations analphabètes âgées de 15 à 45 ans, celles qui n'ont pas de statut socio-professionnel bien défini ;
- iii) des opérateurs publics (Ministères et Etablissements Publics) au profit de leurs

personnels ou des populations analphabètes bénéficiant de leurs services ⁽¹⁶⁾;

iv) les entreprises du secteur privé.

La pratique a vite montré que le programme d'alphabétisation est beaucoup plus attractif pour les femmes. Ces dernières seraient plus assidues et plus réceptives que les hommes⁽¹⁷⁾. Les raisons invoquées sont, d'une part, la rupture pédagogique de 1998 qui a capitalisé sur les préoccupations des femmes (santé reproductive...), d'autre part, une plus grande disponibilité en temps et une bonne adéquation entre temps libre et horaires des cours, généralement l'après-midi ; alors que la plupart des hommes n'ont comme tranche horaire libre que celle séparant les prières d'Al Moghreb et d'Al Ichaâ. En milieu rural ⁽¹⁸⁾, la principale difficulté est l'éloignement.

Les objectifs de l'alphabétisation ne sont pas déclinés selon le milieu, la catégorie socio-professionnelle ou le genre. La participation des femmes est encouragée du fait de leur handicap de départ,

(16) Jeunesse et Sports (maisons de jeunes et foyers féminins) ; Entraide Nationale (centres sociaux) ; Agriculture (Centres de vulgarisation agricole et Offices de mise en valeur) ; Pêches Maritimes (Centres de formation maritime) ; Justice (établissements pénitentiaires) ; Collectivités Locales ; Forces Armées Royales (places d'armes et foyers féminins des oeuvres sociales) ; Artisanat ...

(17) Mais il n'a pas été possible d'avoir des chiffres pour étayer ces assertions, compte tenu de l'inexistence d'une véritable base de données, en cours de constitution (cf.).

(18) Il n'a pas été possible d'avoir des précisions sur la répartition des bénéficiaires entre milieux, mais il semble que, jusqu'à présent, l'essentiel des efforts s'est porté sur les villes.

mais sans fixation d'objectifs explicites. Cela s'explique probablement par le fait que les taux de participation des femmes ont vite dépassé toutes les espérances. Ces dernières représentent aujourd'hui les quatre cinquièmes des bénéficiaires alors qu'elles constituent un peu plus des deux tiers des analphabètes au Maroc. Il s'agit là, si la tendance se confirme, et compte tenu aussi du rattrapage en cours des filles en matière de scolarisation, de l'amorce de la fin de la détérioration du niveau d'illettrisme de la femme rapporté à celui de l'homme. Détérioration mesurée par le ratio du taux d'analphabétisme des femmes sur celui des hommes, ainsi que l'indique le tableau suivant :

Ratios des taux d'analphabétisme des femmes rapporté à celui des hommes

	Urbain	Rural	Ensemble
1960	1,46	1,15	1,23
1994	1,96	1,46	1,63
2004*	2,10	1,6	1,80

Source : Recensements de la population

* Estimations des auteurs

Ramener le taux d'analphabétisme de son niveau actuel de 43% (estimation des auteurs pour 2004) à 20% à l'horizon 2010 signifie une baisse de ce taux d'environ 4% par an pour les six années à venir. Cet effort doit être apprécié par rapport au rythme de baisse de 1% par an enregistré au Maroc durant les quarante dernières années. Par ailleurs, si on applique cette hypothèse optimiste de 4% par an de manière uniforme pour les femmes comme pour les hommes, pour les campagnes comme pour les villes, on se rend compte que l'objectif moyen de 20% d'analphabètes recouvre en fait, à l'horizon 2010, des taux d'analphabétisme de 33% pour les femmes (56% pour les femmes rurales et 14% pour les femmes urbaines, cf. tableau). Ainsi, pour les femmes dans le monde rural, en dépit d'un

recul annuel de l'analphabétisme dix fois plus important que celui qui a prévalu depuis l'indépendance, plus de la moitié d'entre elles seront encore illettrées à cette échéance.

Il existe, selon la Direction de l'alphabétisation, des différences importantes des performances entre les programmes. Celui du MEN a les rendements les plus faibles car les animateurs étaient insuffisamment préparés à de nouvelles approches pédagogiques et peu stimulés financièrement. La situation devrait normalement changer du fait de l'amélioration des indemnités qui sont passées d'un forfait annuel de 1500 à 4000 Dh (à raison de 20 Dh l'heure pour les 200 heures prévues). L'expérience a cependant montré que le principal défi pour ces instituteurs est de pouvoir se départir de l'attitude passive du fonctionnaire traditionnel, condition nécessaire pour se "remotiver" et s'engager d'une manière plus active. Cet engagement "militant" est important en ce sens qu'il faut parfois se déployer en dehors de l'école car c'est cette dernière qui va vers les bénéficiaires. C'est dire l'ampleur du travail de sensibilisation, de formation et de suivi de ces instituteurs car la campagne d'"Massirat Ennour" repose avant tout sur le programme général auquel on a confié l'alphabétisation additionnelle d'un demi million d'adultes (cf. tableau).

L'état d'impréparation des alphabétiseurs du programme général est certainement élevé du fait du passage brusque d'un objectif de 70 000 à 570 000 bénéficiaires. Une autre stratégie aurait peut-être consisté à s'appuyer davantage sur le programme avec les associations en renforçant les capacités de ces dernières et en faisant émerger de grandes ONG professionnelles spécialisées dans le domaine, pouvant jouer le rôle de prestataire de services. Une analyse coûts-bénéfices aurait probablement plaidé pour cette option⁽¹⁹⁾. Aussi, il est important de renforcer le système d'évaluation et de suivre attentivement les rendements des programmes. La comparaison de leurs efficacités servira certainement à infléchir les choix dans un sens ou dans un autre.

(19) En moyenne sur les quatre dernières années, le coût annuel de l'alphabétisation d'un bénéficiaire est de 250 Dh. Il est de 210 Dh pour le Programme Général et de 260 Dh pour le programme avec les associations du fait que celles-ci assurent un complément de formation. Mais il ne s'agit là que de bénéficiaires inscrits. Une étude coûts-bénéfices considère d'autres paramètres, notamment, les personnes considérées comme alphabétisées, les effectifs moyens des classes (entre 20 et 30 en milieu urbain et autour de 15 en milieu rural)...

Il est largement admis qu'une plus grande dynamisation de la demande passe par une meilleure adéquation entre les attentes et les besoins d'une part et les contenus pédagogiques s'autre part. Il s'agit d'aller vers les gens pour voir ce que l'alphabetisation peut leur apporter. Globalement, c'est dans l'amélioration des outils pédagogiques que les attentes des responsables du programme sont les plus fortes. Des efforts sont à faire pour : i) la formation des animateurs; ii) la production des manuels et supports pédagogiques, ainsi que leur impression ; iii) l'encouragement et l'incitation des bénéficiaires auxquels il faudrait accorder plus d'importance : initiation professionnelle pour améliorer leur métier et compétences, fourniture d'un petit équipement aux plus méritants, accompagnement des cours d'alphabetisation par des rudiments de comptabilité ; offre de prix et de récompenses de mérite.... Des ONG ont déjà expérimenté ces mesures d'incitation au sud du Maroc. Il s'agit de s'en inspirer pour généraliser la démarche.

Plusieurs partenaires ont été impliqués, à des degrés divers, dans l'amélioration des outils pédagogiques. A titre d'exemple, la coopération française a appuyé le suivi et la formation; la Banque Mondiale appuie un projet qui vise : i) l'amélioration des manuels existants et l'élaboration de nouveaux manuels adaptés aux différents groupes cibles; ii) la formation des formateurs d'animateurs; iii) le renforcement de la gestion du système en mettant l'accent sur l'approche participative et de proximité ; iv) le lancement de cinq études servant à la concrétisation des objectifs précédents⁽²⁰⁾. Ce que de nouveaux partenaires de la coopération peuvent apporter, c'est l'amélioration de la qualité et l'accélération du rythme du programme.

Les programmes d'alphabetisation sont financés en quasi- totalité par le budget de l'Etat. Celui alloué au programme est à présent six à sept fois plus élevé qu'il ne l'était en 1997, ainsi que l'indique le tableau suivant :

A l'occasion du lancement de la campagne " Massirat Ennour ", la Primature a pris en charge une grande campagne de sensibilisation (d'un coût de 3 millions Dh), en plus d'une dotation hors budget de 50 millions Dh au titre de l'exercice 2004. On ne sait pas si cet effort exceptionnel de la Primature va être reconduit pour les exercices suivants car il conditionne l'atteinte des objectifs fixés. La question est d'une grande importance car la dotation budgétaire ordinaire au titre de l'année 2004 a même été réduite à 88 millions Dh contre 98 millions Dh en 2003. Pour pallier ce manque, le département de l'alphabetisation essaie de mobiliser des ressources auprès des grands opérateurs économiques. C'est ainsi que la Régie des Tabacs et l'ONEP ont financé l'impression de manuels; de même que le groupe Banques Populaires prend en charge des clients de son réseau (entre 10 000 et 15 000 bénéficiaires)

La circulaire du Premier Ministre Etat –Associations donne un droit de regard sur l'utilisation des subventions publiques accordées associations. De ce fait, il semble que rien n'empêche de prendre en charge une partie des frais de fonctionnement des ONG. Avant, des grilles étaient utilisées. Elles prévoyaient la prise en charge par le programme de coordinateurs locaux, d'auditeurs selon le nombre de bénéficiaires. Ce système, dont la mise en œuvre n'est pas facile, a été remplacé, à partir de 2004, par un package forfaitaire de 250 Dh par bénéficiaire, ce qui donnera assurément plus de souplesse aux ONG et créera plus d'émulation.

Budget public (d'investissement) du programme d'alphabetisation des adultes

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enveloppe budgétaire (millions Dh)	13	19	48	53	73	92,6	98	88,2

Source : MEN. Direction de l'Alphabetisation

(20) Il s'agit de : i) l'analyse des besoins en matière de manuels d'alphabetisation ; ii) la formation des formateurs à l'alphabetisation ; iii) la formation d'animateurs à la réforme pédagogique ; iv) la gestion de la déconcentration ; v) la formation à la gestion de projets d'alphabetisation

Le principe du paiement forfaitaire par personne est intéressant à plusieurs égards car il montre qu'il s'agit bien d'une prestation de services. Il met fin, à l'occasion, aux supposés tabous que l'Etat confie des missions d'intérêt public à des ONG. Il inaugure le processus par lequel l'Etat peut confier à autrui, et à moindre coût, des missions qui lui étaient quasi-exclusivement dévolues ; ce qui lui permet de fixer des objectifs multiples, de cibler des poches de pauvreté et de solliciter des ONG et même des organismes privés. Le coût par bénéficiaire pourra être facilement modulé selon la densité de la zone...

Les difficultés de mise en œuvre du programme sont également dues à la lourdeur des procédures administratives et budgétaires. Les retards fréquents dans le paiement des indemnités sont un puissant facteur de démotivation des animateurs. Le retard accusé dans la nomination des directeurs des académies régionales de l'Education Nationale a fait que les responsables qui assuraient l'intérimaire, mal préparés à assurer cette mission d'alphabétisation des adultes, n'ont pas pu ou voulu signer les conventions avec les associations, lesquelles étaient signées à Rabat. Il en a résulté un vide de sept mois au cours de l'année 2003 où le programme des associations a pratiquement cessé (certaines associations ont continué à travailler comme elles pouvaient). Cependant, la transition d'un système centralisé à un système déconcentré, bien qu'il ait engendré ce vide momentané, constitue un important pas en avant dans l'efficacité et l'adaptation du programme aux réalités locales même si ces certaines difficultés ne sont pas encore aplanies⁽²¹⁾.

Par ailleurs, l'impact de tout programme d'alphabétisation se mesure par la création d'un environnement lettré nécessaire pour prolonger les effets et en assurer la durabilité. A ce sujet, plusieurs initiatives ont été prises comme la publication de brochures (la dernière en date étant celle relative à la vulgarisation des droits de la femme résultant de la nouvelle loi sur la famille). L'expérience de la publication régulière d'un journal pour nouveaux alphabétisés par la fondation Zakoura est intéressante en ce sens qu'il est facile de capitaliser dessus pour en améliorer le contenu et assurer une plus large diffusion.

Le profil des bénéficiaires n'est pas bien connu. Il le sera avec beaucoup plus de précision dans les mois à venir avec la mise en place d'une base de données, grâce à l'institution du " passeport à la lumière ". Ce dernier est une initiative du Secrétariat d'Etat entrée en application en février 2004. Chaque inscrit reçoit un passeport numéroté qui l'accompagne durant toute la phase d'alphabétisation-apprentissage. Il permet d'identifier la personne, de connaître quelques caractéristiques (âge, localité, profession...). Il permet l'inscription sur ce passeport des résultats des évaluations au test d'aptitude. Il permet également, du fait de l'identification par la CIN, de juger des doubles inscriptions de candidats ou des inscriptions répétées. Ce passeport peut s'avérer un bon outil de gestion, de contrôle et de suivi. Par ailleurs, sa possession peut être un objet de fierté auprès des personnes en ce sens qu'il leur confère un nouveau statut. Des mesures d'incitation à l'alphabétisation pourraient accorder à ses détenteurs certains avantages ou récompenses (priorité pour certains services, bourses, pèlerinages pour les plus méritants...).

Comme signalé plus haut, les objectifs annoncés n'ont pas été déclinés par sexe et/ou par milieu. Il est certain cependant que l'effort à la marge va augmenter du fait non seulement de la dispersion des populations cibles, mais aussi du fait que plus de la moitié des femmes ne semblent pas disposées à sortir de leur situation d'illettrée ainsi que l'indiquent les données du tableau suivant. Il est intéressant de souligner, au passage, que cette prédisposition est bien plus forte chez les femmes chefs de ménage.

4.6.2. Le Programme National de l'Education Non Formelle (ENF)

L'ENF est un programme national initié par le Ministère de l'Education Nationale en mai 1997. Il est organisé en dehors du cadre scolaire traditionnel. Il vise les enfants âgés de 9 à 15 ans non scolarisés ou déscolarisés en vue de les insérer dans l'enseignement formel ou dans le tissu productif à travers une formation profes-

(21) Il s'agit de difficultés non totalement aplanies résultant de l'interprétation des prérogatives de la circulaire du Premier Ministre relative aux relations entre l'Etat et les associations

sionnelle. Sachant que la non scolarisation est un phénomène plutôt rural et féminin et la déscolarisation est un phénomène plutôt urbain et masculin, ce programme accorde une attention particulière aux enfants du milieu rural et du périurbain, avec priorité aux filles. Il est fondé sur le partenariat entre d'une part, le ministère en charge de l'ENF et, d'autre part, les ONG, les CL, les autres départements ministériels, les entreprises... Les cours sont assurés par des animateurs recrutés par les ONG parmi les licenciés chômeurs. Ils sont dispensés dans des locaux fournis par les associations ou dans des écoles publiques. L'encadrement et le suivi sont confiés conjointement aux ONG et au ministère.

On estime que le programme de l'ENF a bénéficié, depuis son lancement, à seulement 128 000 enfants dont les deux tiers sont des filles et dont 40% sont des ruraux (cf. tableau) ;

En outre, près de 35 000, dont 60% de filles sont en activité dans différents secteurs (artisanat, agriculture, travail domestique, services...). Ceux insérés dans l'enseignement formel représentent 17% de l'ensemble des bénéficiaires. De même que près de 24 000 ont été insérés dans la vie active. On considère que le reste a reçu une

certaine préparation à la vie active ⁽²²⁾. Ces chiffres sont à mettre en perspective avec les 1,5 millions d'enfants non scolarisés ou déscolarisés, encore sous l'obligation scolaire.

Le programme d'ENF n'établit pas de manière explicite d'objectifs ou de seuils pour les filles, mais demande de respecter une proportion de deux tiers. Il ne fixe pas non plus d'objectifs selon le milieu (urbain – rural) ou les catégories de bénéficiaires. Il faut signaler que, sur les 800 animateurs en exercice en 2002/03 (de niveau bac + 4 et recrutés par les ONG), 63% sont de sexe féminin.

Le constat général de l'évolution décrite dans le tableau ci-dessus est celui d'une stagnation, sinon d'un recul des inscrits. La stagnation a concerné aussi les ressources publiques allouées. Depuis son lancement, le budget annuel moyen de l'Etat accordé au programme d'ENF a été de 17 millions Dh, dont la quasi-totalité (96%) a consisté en subventions versées aux ONG.

Il est difficile, du fait de la faiblesse du système d'information du programme d'ENF, d'avoir des chiffres fiables sur le rendement du système. On estime que le taux de déperdition était de 43%⁽²³⁾. Cela s'explique aisément du fait que la Direction

Bénéficiaires de l'ENF en partenariat avec les associations bénéficiaires du programme

	Total des inscrits	Nouveaux inscrits	Total filles inscrites	% des filles
1997-98	34550	34550	21993	64%
1998-99	35855	16642	24998	70%
1999-00	34859	20062	24207	69%
2000-01	29676	15976	19016	64%
2001-02	29136	13212	18890	65%
2002-03	27442	N.D.	17755	65%

Source : Programme de l'Education Non Formelle- Rapport général ; Secrétariat d'Etat auprès du MEN chargé de l'Alphabétisation et de l'Education Non Formelle; Juin 2002 (sauf pour 2002-03)

(22) Le programme d'ENF a bénéficié également à des enfants en situation précaire (1136 dans les centres de sauvegarde de l'enfance dont 27% de filles; et 1200 enfants de la rue dont 19% de filles).

(23) Une évaluation partielle pour l'année 2000-01 a fait ressortir que le tiers des bénéficiaires inscrits ne terminent pas l'année scolaire (18% s'absentent et 14% abandonnent). Les raisons sont liées principalement aux conditions économiques, à la dislocation des familles et à la migration.

de l'ENF n'avait pas de programme éducatif et que les deux tiers des animateurs n'ont jamais eu de formation initiale. A ce sujet, il faut souligner qu'aucune dotation budgétaire n'était réservée pour la formation pendant les premières années du programme; les seules initiatives dans ce sens étaient le fait d'associations par leurs moyens propres. Ce n'est qu'en 2000 qu'avec l'appui de certains partenaires de la coopération (Unicef, Belgique...) un véritable travail d'amélioration des approches didactiques a commencé à être mis en œuvre pour certaines catégories de bénéficiaires. Le rythme de production de manuels pour d'autres catégories est jugé encore très lent. Ainsi, contrairement au programme d'alphabétisation, celui de l'ENF ne fournit toujours pas de manuels aux bénéficiaires.

Il faut signaler, parmi les nombreux partenariats en vigueur avec les associations (42) et les départements gouvernementaux (5), ceux conclus avec des partenaires étrangers. Il s'agit, notamment, de " l'association des Maisons Familiales Rurales " pour les enfants non scolarisés du monde rural ; de l'association " Initiative Education " et le Ministère américain du travail pour les petites filles bonnes ; la région de l'Hérault pour l'élargissement des programmes d'ENF et d'alphabétisation dans la région Souss Massa Drâa; " l'école de la deuxième chance " de Marseille pour la formation par alternance et l'insertion des entreprises.

En vue de l'élargissement de la base des bénéficiaires du programme de l'ENF, et particulièrement les enfants âgés de 9 à 11 ans (du fait de la possibilité d'insertion directe de cette catégorie à l'école), le MEN a instauré depuis janvier 2002 une autre formule d'exécution du programme en ayant recours aux ressources humaines et matérielles disponibles du ministère. Cependant, l'organisation des études tient compte des spécificités de l'ENF (flexibilité, adaptabilité...). Les 13000 bénéficiaires

de la première année de ce programme sont de sexe féminin (47%) et de milieu rural (86%). A noter que l'effectif des enfants non scolarisés et déscolarisés âgés de 9 à 11 ans s'élevait à 350 000 en 2000/2001

Les responsables du programme sont conscients du fait que l'ENF connaît un essoufflement qui risque, à terme, de le fragiliser. Ce programme souffre d'une faiblesse de lisibilité et de visibilité, due notamment à la confusion et aux conflits de perception entre l'ENF et l'alphabétisation, aux insuffisances pédagogiques, et aux contraintes et difficultés qui handicapent sa mise en œuvre.

La conclusion principale tirée d'une enquête d'évaluation du programme, commandée par la Direction de l'ENF et appuyée par la Banque Mondiale, est que le programme d'ENF " a besoin d'une intervention urgente pour l'asseoir sur des bases solides en termes stratégiques et le structurer à tous les niveaux, que ce soit au niveau de l'organisation, de la gestion opérationnelle ou de la gestion pédagogique. L'atteinte des objectifs qui lui sont assignés ne pourra pas se faire sans une injection de moyens conséquents. " (24).

Pour être en conformité avec les objectifs de la charte de l'éducation qui prévoit la scolarisation, sous une forme ou une autre, de tous les enfants âgés de 6 à 15 ans, il s'agira de garantir l'accueil éducatif de 200 000 enfants par an pour atteindre les objectifs en 2010. Les perspectives de l'ENF pour la période 2005-2007 sont l'éducation d'environ 500 000 enfants de 9 à 15 ans non scolarisés ou déscolarisés, selon le calendrier figurant dans le tableau ci-dessous.

Il va sans dire que, pour atteindre ces objectifs, il faut des ressources beaucoup plus importantes que celles accordées jusqu'à présent par le budget de l'Etat. Cependant, cet effort budgétaire annuel additionnel est à la portée du Maroc (cf.). Il représente une fraction minime du budget des

(24) Cf. " Etude d'évaluation des Ecoles Non Formelles au Maroc " par Abdelhak Moutawakkil, Direction de l'Ecole Non Formelle, juin 2003.

augmentations de salaires du MEN. Le département en charge de l'ENF ne désespère pas pour autant. Il sait que, en termes de priorités, après celle donnée à la scolarisation des enfants de 6 ans, c'est l'ENF qui devait normalement suivre. Il se prépare à mener une large campagne de sensibilisation pour que se manifeste une volonté politique à l'instar de ce qui a été fait pour l'alphabétisation des adultes. En même temps, il poursuit ses efforts de recherche de ressources à travers de nouveaux partenariats et de nouveaux projets de coopération.

La Direction de l'ENF sait également que le plaidoyer ne peut se contenter de vanter l'utilité de sa mission, mais qu'il doit surtout convaincre les décideurs à différents niveaux de la pertinence de la démarche et de l'efficacité du système. A ce propos, la journée d'étude consacrée récemment aux perspectives de renouvellement de la stratégie de l'ENF, en partant des nouvelles données⁽²⁵⁾, est sortie avec des propositions d'ordre organisationnel, pédagogique, axées, notamment, sur :

- un concept novateur de l'ENF qui va vers l'enfant ;
- le renforcement de l'autonomisation des structures régionales ;

- la promotion d'une approche partenariale plus performante ;
- un professionnalisme accru des ONG
- l'appui des expériences réussies par les délégués du MENJ.

Les plus importants défis, en plus de ceux des moyens et des approches didactiques, sont ceux de :

- l'identification des bénéficiaires, de leur visibilité⁽²⁶⁾, compliquée par l'éparpillement de la population cible qui rend difficile d'avoir des classes avec un nombre suffisant d'élèves ;
- la capacité de les attirer et de les retenir. S'agissant d'enfants qui ont, pour une bonne partie, rejeté l'école formelle, il est reconnu que les associations réussissent mieux à les mobiliser et à les intéresser que les instituteurs de l'école formelle⁽²⁷⁾. L'engagement " militant " de ces derniers ne dépend pas que des incitations financières, récemment fixées à 20 Dh l'heure, mais, de l'avis des praticiens, du degré de motivation des directeurs d'école, au demeurant très variable selon les établissements, ainsi que du leadership local et régional en la matière...

Perspectives de l'ENF pour la période 2005 - 2007

	2005	2006	2007
Enfants non scolarisés (9-15 ans)	630 000	406 000	323 000
Nouveaux bénéficiaires (9-15 ans)	152 000	162 000	192 000
Budget total nécessaire (millions Dh)	68,5	118	162
Dont			
Augmentation du nombre de bénéficiaires (subventions aux ONG)	58,5	107,4	151,6
Mise en place de curricula adaptés à toutes les catégories d'enfants	2,2	2,2	2,6
Amélioration des compétences des intervenants	7,7	7,9	7,4

Source : Direction de l'ENF

(25) Ces nouvelles données sont : i) la circulaire du Premier Ministre régissant le partenariat entre l'Etat et la société civile ; ii) la circulaire stipulant l'obligation d'insertion de tous les enfants âgés de 8 ans à l'école formelle ; iii) la promulgation de lois pour rendre l'enseignement obligatoire de 6 à 15 ans ; iv) l'adoption de mesures consacrant les droits de l'enfant et le protégeant contre la non scolarisation ou la déscolarisation... Cf. Résultats de la journée d'étude sur l'ENF, Rapport de synthèse, Secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisation et de l'Education Non Formelle, février 2004.

(26) Il est fait état, à ce propos, de " problèmes énormes de statistiques "

(27) Diverses expériences conduites avec des partenaires de la coopération ont donné de très bons résultats (cf.).

-
- la capacité d'atteindre plus de 100 000 bénéficiaires par an ; ce qui ne peut se réaliser que sur la base de la diversification des populations cibles et, par conséquent, des curricula spécifiques, d'un travail de terrain, d'une politique de proximité...

On estime que 17% des bénéficiaires de l'ENF ont intégré l'école formelle (avec un taux de réussite de 68% à l'examen d'insertion), ce qui est considéré comme un bon résultat. Cependant, pour ces enfants insérés dans le circuit formel, les résultats de leurs performances (années 1999-00 et 2000-01) montrent que 30% des bénéficiaires admis n'ont pas regagné leur classe ; et que près de la moitié quitte l'école après une année de scolarité. Ce qui pose une question plus large qui est de la pédagogie de l'école formelle.

Il s'agit là d'un problème fondamental au Maroc, celui l'inefficacité de son système éducatif, due à des facteurs d'ordre essentiellement pédagogique que le pays, pour des raisons multiples (idéologique, conception dogmatique de l'école...), a du mal à voir en face et ne reconnaît donc pas à sa juste mesure. Il s'agit notamment de la langue véhiculaire d'apprentissage dans les petites classes (arabe dialectal, arabe classique, autres dialectes ou langues) (cf. encadré), de l'uniformité

de l'approche didactique et des curricula face à la diversité des situations d'apprentissage; de la faiblesse de la volonté de mener d'une manière résolue la formation des enseignants; de la faiblesse de la recherche - évaluation en éducation.

Jusqu'à présent, la pédagogie reste le parent pauvre des nombreuses mesures de réformes prises dans le domaine de l'éducation, particulièrement pour les aspects relatifs au rapport de l'enseignant à l'élève, à l'animation, au raisonnement, au développement de l'esprit de curiosité, du goût de la lecture, de la capacité analytique... Dans les systèmes d'évaluation des enseignants, les méthodes en vigueur sont non seulement très faibles, mais intègrent très peu ces critères pour juger du rendement, d'un enseignant ou d'un établissement. On ne se rend pas suffisamment compte que le phénomène de la déscolarisation est du, en bonne partie, à la déficience pédagogique de l'école formelle, ainsi qu'en témoigne les résultats d'une étude de la Direction de l'ENF (cf. encadré suivant) qui visait, notamment, à déterminer les facteurs de la déscolarisation, et à apprécier les perceptions des enfants pour une école alternative.

ENCADRÉ : **Les contraintes à la scolarisation**

Dans la perception par les enfants enquêtés des contraintes à la scolarisation, les contraintes majeures sont celles liées à l'école. L'école est mise à l'index pour plus de 36% des contraintes citées, suivie des contraintes liées aux contextes familial et local pour respectivement 30 et 21%, et pour les contraintes liées à la personne propre de l'enfant pour 12%.

Plus que les conditions institutionnelles et matérielles de l'école, le volet pédagogique constitue le bloc le plus important des contraintes en rapport avec :

- le comportement et les attitudes des enseignants envers les élèves (attitude autoritaire basée sur l'hostilité et la réprimande) ;
- le contenu pédagogique des programmes ;
- les méthodes d'évaluation ;
- les comportements du personnel de l'école.

(28) E. Azoui et M. Gherfane : "D'une catégorisation à une typologie des enfants en situation de non scolarisation et de déscolarisation" ; rapport de synthèse ; MEN - UNESCO ; novembre 1998. Cette enquête a été menée auprès de 638 enfants (moitié déscolarisés et moitié non scolarisés) de sites à forte population défavorisée dans le péri-urbain et le rural, et de 100 acteurs pédagogiques et socio-éducatifs locaux.

ENCADRÉ :

Les contraintes à la scolarisation

Cependant, la majorité des enfants affirment que leur avenir est à l'école avec un pourcentage de 37% pour la réponse " terminer ma scolarisation " ; mais pas n'importe quelle scolarisation puisque 30% recherchent une école associant apprentissage et formation (17% seulement se voient en situation de travail et 13% en formation professionnelle). Leur perception de l'école alternative semble combiner les apprentissages fondamentaux (lire et compter) aux activités d'éveil, sportives et culturelles, à en croire que ces enfants ont enduré les horaires surchargés, des tâches scolaires trop complexes et des rythmes de vie inadaptés.

L'école souhaitée est une école différente car la solution ne saurait être la reprise d'une école identique. L'exigence de formation professionnelle traduit, déjà, une conception nouvelle de l'école qui devrait être, semble-t-il, plus pertinente en opérant un recentrage sur les apprentissages fondamentaux, plus pragmatique en articulant apprentissages fondamentaux et formation professionnelle, plus éducative en intégrant plus d'activités socio-éducatives.

Les acteurs pédagogiques et socio-éducatifs locaux ont une perception différente des contraintes à la scolarisation en ce sens qu'ils considèrent les contraintes liées à l'enfant comme facteur premier. Cet écart de perception constitue aujourd'hui un obstacle à la situation des non et déscolarisés.

Les enfants non et déscolarisés ont tendance à former un groupe plutôt homogène, par la similitude de leur profil socioculturel, caractérisé par un cumul de déficits en termes de pouvoir économique familial, de capital culturel hérité et de cadre familial éducatif.

4.7. LE PROGRAMME SOCIAL DE PROXIMITÉ

Le Programme Social de Proximité 2004-2005 comprend un ensemble de projets de développement social mis en oeuvre par le Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, le Secrétariat d'Etat à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées, l'Agence de Développement Social et l'Entraide Nationale.

Il a pour objectifs :

- d'améliorer le bien-être des citoyens en facilitant leur accès aux infrastructures et aux services sociaux de base ;
- de contribuer au développement socio-économique des zones défavorisées par le renforcement du capital humain (alphabétisation, éducation non formelle, formation) et la création d'activités génératrices de revenus ;
- de favoriser l'insertion des personnes en situation difficile ;
- de promouvoir l'inclusion des jeunes.

Ces projets couvrent l'ensemble du territoire national et sont réalisés avec la participation de près de 2 000 associations et coopératives, selon

une démarche participative, partenariale et de proximité.

Partenaires

- associations locales et coopératives
- ONG nationales
- agences de coopération bilatérale et multilatérale
- départements ministériels
- collectivités territoriales
- établissements publics
- entreprises privées

Ce programme reflète un effort majeur de l'Etat en faveur du soutien des initiatives locales et des initiatives de la société civile. Il reflète aussi l'adhésion de l'Etat aux actions locales de développement pilotées par les communautés et par les associations. Il reflète, enfin, son engagement concret dans les modalités opérationnelles nouvelles du développement social à, à savoir : l'implication communautaire, le partenariat et la coresponsabilité civile. Les 321 millions de Dirhams de subvention de l'Etat, qui ne représentent qu'une fraction du coût total des projets soutenus, donnent une idée de l'effort

	Nombre de projets	Budget
- Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité	183	44 MDH
- Secrétariat d'Etat à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées	186	19 MDH
- Agence de Développement social	1044	137 MDH
- Entraide nationale	402	121 MDH
Total	1815	321 MDH*

* Cette enveloppe budgétaire ne représente que la part de l'Etat dans le financement total de ces projets.

Répartition des projets par région

Région	Ministère	Secrétariat d'Etat	EN	ADS	Total	Coût
Oued Ed-Dahab-Lagouira	1	0	0	9	10	4.375.153
Laayoune-Boujdour Sakia Elhamra	5	5	6	50	66	10.016.847
Guelmim-Smara	7	11	9	57	84	14.701.227
Sous-Massa-Draa	10	8	18	195	231	38.636.131
Gharb-Chrarda-Béni Hssen	7	1	11	99	118	14.542.183
Chaouia-Ourdigha	5	4	7	22	38	5.031.585
Marrakech-Tensift-El Haouz	10	11	22	142	185	20.175.998
Oriental	14	13	5	121	153	20.624.669
Grand Casablanca	21	52	9	3	85	13.820.445
Rabat-Salé-Zemmour-Zaërs	39	41	8	23	111	21.549.150
Doukkala-Abda	12	3	2	13	30	6.097.800
Tadla-Azilal	6	2	15	92	115	13.364.462
Meknès-Tafilalet	15	11	28	95	149	27.278.117
Fès-Boulemane	7	7	4	33	51	6.208.230
Al Hoceima-Taza-Taounate	17	2	31	70	120	14.091.939
Tanger-Tétouan	7	15	27	20	69	12.640.887
TOTAL	183	186	202	1044	1615*	248.493.143

* Ne sont pas incluses dans ce tableau les subventions de l'Entraide nationale aux associations de bienfaisance.

collectif et solidaire des communautés, des associations, des entreprises et de la coopération.

Cependant, la ventilation de ce programme fait apparaître une concentration excessive des crédits

de subvention dans les régions du Souss et du Haouz. Ce qui prouve la vitalité de l'implication communautaire et du tissu associatif dans ces deux zones. Ce qui prouve aussi en même temps la

Répartition des projets par domaine d'intervention

<i>Domaine</i>	<i>Ministère</i>	<i>SE</i>	<i>ADS</i>	<i>EN</i>	<i>Total</i>
Infrastructures sociales de base	39		682	73	794
Insertion de la jeunesse	13				13
Protection de l'enfance	8	21		12	41
Promotion de la condition de la femme	8	35			43
Promotion de la famille	1	65			66
Insertion des personnes handicapées	3	65			68
Promotion de l'emploi et aide à l'insertion professionnelle	6		38	116	160
Auto-développement et activités génératrices de revenu	57		201		258
Renforcement des capacités des acteurs du développement social	15		33		48
Amélioration de la qualité de vie	20		87		107
Assistance sociale	3				3
Projets intégrés	10		3	1	14
Centres de bienfaisance				200	200
TOTAL	183	186	1044*	402	1815

* 400 projets concernent la réfection et l'équipement de salles de classe ainsi que la formation dans 400 communes rurales, en partenariat avec le Ministère de l'Éducation nationale.

nécessité de stimuler la vitalité communautaire et associative dans les autres régions et provinces du pays. Le ministère du développement social a bien analysé ces constats et a entrepris plusieurs démarches dans les directions suivantes :

(i) clarification relationnelle avec le tissu associatif et les ONG de la société civile : plusieurs réunions ont été tenues avec les représentants des associations. Leurs doléances regroupées dans un document commun, sous forme de charte avec les pouvoirs publics, ont été prises en compte. Les dysfonctionnements induits par la circulaire du Premier ministre concernant les modalités de subvention des associations et des solutions sont en cours. Le Le ministère du développement social a pris l'initiative de constituer

une banque de données sur les associations et d'uniformiser les procédures de ses différentes structures en termes d'éligibilité des projets, de suivi, d'audit et d'évaluation ;

(ii) constitution d'une banque de projets et d'un portefeuille de programmes ; cette démarche vise à la fois la cohérence thématique et l'efficacité supérieure des actions groupées, et à la fois la correction des inégalités territoriales en fonction de la densité et de la concentration des projets et des programmes déjà en cours ;

(iii) mise en place d'une ingénierie programmatique en vue de concevoir des démarches descendantes dans lesquelles peuvent s'inscrire les

initiatives locales de développement social. Et ceci dans le but de ne pas cantonner le ministère du développement social et les institutions qui en dépendent dans une attitude purement réactive aux initiatives ascendantes.

4.8. LES FILETS DE SÉCURITÉ

Par commodité, on inclut dans cette rubrique l'Agence de Développement social (ADS), l'Entraide nationale (EN), la Promotion nationale (PN) et la Caisse de Compensation dans sa composante de soutien aux denrées de première nécessité. On en a exclu les cantines scolaires et les distributions de denrées sèches par l'Éducation nationale.

4.8.1. L'Agence de Développement social

L'ADS a été instituée en 1999 en tant qu'instrument étatique devant jouer un rôle important, sinon prépondérant, dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité par l'appui, sous forme de dons, à des projets de développement durable selon une démarche participative, partenariale et de proximité. Pour pouvoir mettre en pratique cette démarche, le législateur l'a instituée en tant qu'établissement public avec des caractéristiques spécifiques (contrôle a posteriori de ses dépenses, composition tripartite du Conseil d'Administration qui, outre des représentants de l'administration, comprend ceux des ONG et du secteur privé).

Appuyée par la Banque mondiale sur la base de l'expérience de cet organisme sur les fonds sociaux similaires dans plusieurs pays, l'ADS, dont l'activité effective n'a démarré qu'en avril 2001, avait, dès le départ, volontairement opté pour une stratégie consistant à consacrer les deux premiers exercices 2001-2002 à :

- asseoir la structure organisationnelle de l'Agence en identifiant l'architecture d'ensemble à atteindre en année de croisière avec ses différents départements et coordinations régionales et les responsabilités et les prérogatives qui leur sont dévolues ;
- élaborer le manuel de procédures : le document devant expliciter les règles et procédures des différents aspects organisationnels et adminis-

tratifs de l'Agence, y compris les critères d'éligibilité, les domaines susceptibles de recevoir un financement... ;

- tester, à partir d'un nombre limité de projets pilotes, différentes modalités d'application et approches.

L'ADS a mis à profit également ces premières années pour organiser :

- i) douze rencontres régionales pour informer sur ses objectifs, approches et procédures. Rencontres auxquelles participèrent des représentants de centaines d'associations (732), de collectivités locales (689), les services extérieurs de l'Etat (307), les médias (91), les coopératives (37);
- ii) cinq tables rondes avec des partenaires de parrainage oeuvrant dans les domaines de la femme, de l'enfance, du micro-crédit ; tables rondes qui ont servi à dégager les grandes lignes d'une future coopération ;
- iii) 24 ateliers de formation (de 2 à 3 jours) à travers le pays qui ont bénéficié à 640 associations. Douze de ces ateliers comprenaient un module "initiation à l'approche genre".

Ce vaste travail préparatif a facilité la tâche à l'ADS qui n'a pas trouvé de difficultés à trouver la demande requise de projets, tant en quantité qu'en qualité :

- Quand le coup de départ a été réellement donné en 2003, l'Agence a pu approuver près de 400 projets.
- Sur les 1353 projets reçus en 2004, 1260 ont été retenues pour examen, soit un taux de rejet de moins de 7%. 1044 projets ont été finalement soutenus à la fin de l'année.

La situation du financement des projets approuvés par l'ADS (à la date du 1 décembre 2004 figure dans le tableau du Programme social de proximité.

L'approche genre, au même titre que l'approche participative et la prise en considération de la dimension environnementale, fait partie des

démarches transversales devant être déployées durant tout le cycle de vie du projet. Cette transversalité a conduit l'ADS à l'élaboration d'indicateurs genre essayant de voir dans quelle mesure le projet proposé contribue :

- à la réduction tant de la charge de travail des femmes que des inégalités concernant la participation aux décisions au sein des comités ou associations villageois ou, tout simplement, à la prise de décision pour la demande du projet présenté et son éventuelle implication dans sa mise en oeuvre;
- à favoriser l'accès des femmes aux ressources et leur contrôle (terre, capital, information...).

Parmi les critères spécifiques d'éligibilité relatifs au genre, le manuel des procédures de l'ADS établit, d'une manière assez systématique, la distinction hommes –femmes (nombre de bénéficiaires, emplois créés...). Par ailleurs, à titre d'exemple, les projets dans le domaine de renforcement des capacités susceptibles de recevoir un appui financier, portent principalement sur la formation des associations féminines oeuvrant pour les femmes marginalisées... On relève également, parmi ces critères que :

- les formateurs devraient tenir compte de la situation particulière des femmes et les encourager à bénéficier des formations ;
- les cours d'alphabétisation doivent contenir des modules ayant trait à la situation sociale des femmes et mettant l'accent sur l'apprentissage des métiers porteurs ;
- les partenaires relais, les formateurs(trices) et les consultants (es) doivent maîtriser l'approche genre"

Dans quelle mesure cette démarche a été réellement mise en oeuvre dans l'action de l'Agence ? Plus concrètement, comment est-elle pratiquée sur le terrain ? Dans quelle mesure les demandes de projets répondent réellement aux indicateurs ? Dans quelle mesure le comité d'éligibilité intègre la composante genre ?

Le traitement des réponses relatives au genre dans les demandes de financement des projets aurait pu dégager, à titre d'exemple, la proportion de femmes bénéficiaires, l'impact du projet ou les changements induits quant à la participation des femmes dans la prise de décision, dans l'autonomie financière... Ce traitement ne semble pas avoir été fait jusqu'à présent. Sa réalisation et la diffusion de ses résultats constitueraient un exemple précieux pour d'autres organismes. C'est d'ailleurs sur ce terrain que l'ADS est attendue car elle est appelée à jouer le rôle de pionnier dans l'institution et la diffusion de nombre de normes et de pratiques innovantes pour l'ensemble des intervenants.

Il semble que l'important dans l'action de l'Agence n'est pas tant la prise en compte de la question du genre (dans les projets qu'elle soutient) dont la philosophie est clairement exprimée dans son manuel de procédures, que la concrétisation de cette approche. Laquelle concrétisation passe par sa systématisation grâce, notamment, à la mise en place d'outils d'analyse de genre devant être mis à la disposition de ses agents (siège et coordinations régionales) et des partenaires associatifs ou institutionnels.

La mission d'appui à l'Agence de Développement social confiée au cabinet d'études (GRET) en 2003 a abouti à des recommandations suffisamment explicites pour ne pas être reproduites ici. On rappellera seulement la nécessité de simplifier les procédures ainsi que celle de l'évolution du rôle de l'Agence vers l'ingénierie de la programmation sociale.

4.8.2. Le Programme de l'Entraide Nationale (EN)

L'Entraide Nationale (EN) est le premier filet de sécurité créé par le Maroc juste après l'indépendance pour dispenser l'aide et l'assistance aux populations nécessiteuses, mais son budget est modeste (% du PIB ?). C'est la principale institution publique axée sur les femmes et filles

pauvres. Son action, consistant essentiellement en formation de base, alphabétisation, foyers, maternelle... est aujourd'hui déployée à travers 1900 Centres comprenant les principaux types suivants :

- Centres d'Education et de formation : alphabétisation, éducation sanitaire, apprentissage (coupe, couture, broderie, coiffure...). Ces centres, dont plus des trois quarts sont en milieu urbain, sont destinés quasi-exclusivement à la femme et aux jeunes filles non scolarisées ou ayant quitté prématurément l'école.
- Centres de formation par apprentissage (plomberie, menuiserie, électricité...) : ils ciblent principalement les jeunes garçons déscolarisés, mais ils accueillent de plus en plus de jeunes filles dans les filières telles que la coiffure et les arts ménagers.
- Associations musulmanes de bienfaisance : ils constituent des abris pour enfants en âge de scolarisation et pour orphelins (garçons essentiellement). Elles sont subventionnées et encadrées par l'EN.

- Jardins d'enfants qui accueillent les enfants de moins de 6 ans issus de familles pauvres.

Du fait de la nature des prestations offertes et de la localisation de ses centres, le ciblage de l'EN envers les populations défavorisées est implicite. Le ciblage selon le sexe des bénéficiaires était également quasi-implicite du fait que les filles étaient traditionnellement orientées vers la broderie, couture... Mais, ainsi que le montrent les chiffres du tableau suivant, les filles sont de plus en plus présentes dans les autres centres. L'intérêt grandissant à la dimension genre dans l'action de l'EN est encouragé, notamment, par la très forte demande des filles pour certaines formations dont le taux d'insertion est de 100%. Il s'agit des filières de coupe, couture, coiffure et arts ménagers, assurées aussi bien dans les Centres d'Education et de formation que dans les Centres de formation par apprentissage. Cet intérêt se traduit aussi par la construction, grâce à l'appui d'une ONG espagnole, d'un grand centre d'écoute et de formation à Tanger destiné exclusivement aux femmes. Un second centre similaire est prévu à Tétouan.

Bénéficiaires des prestations de l'EN

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Centres
Centres d'éducation et de formation	28956	35798	37869	40106	66000	76000	898
Centres de formation par apprentissage	963	1167	2167	2293	4620	5940	51
Alphabétisation	15600	18263	23972	29257	40000	50000	-
Programme de lutte contre la malnutrition						3000	-
Jardins d'enfants	4397	2669	4550	4869	7000	9000	300
Centres des handicapés	540	540	655	655	840	1120	8
Associations des paralytiques et des aveugles	4101	4101	4101	4101	4101	5000	147
Centres d'initiation professionnelle	1352	1061	1278	801	1960	2260	75
Associations de bienfaisance	29304	33500	35000	37500	60000	70000	420
Total	85213	97117	109592	119583	186521	222320	1899

Source : Données communiquées aux consultants par l'EN

Part des bénéficiaires de sexe féminin dans les principaux centres de l'EN (2003)

	Urbain / péri-urbain		Rural		Total		
	Total	Pourcentage de filles	Total	Pourcentage de filles	Total	Pourcentage de filles	
Centres d'éducation et de formation	38313	98%	11388	97%	50202	98%	49200
Centres de Formation par apprentissage	3325	12%	-	-	3325	12%	400
Associations musulmanes de bienfaisance	22000	11%	19000	14%	41000	13%	5330
Total	63638	63%	30388	45%	94527	58%	54800

Source : Données communiquées aux consultants par l'EN

Ce n'est que récemment, à la faveur du chantier de réforme en cours, que le nombre de bénéficiaires des diverses activités de l'EN, longtemps plafonné autour de 80 000 personnes, connaît un accroissement important puisqu'il a atteint le chiffre de 186000 en 2003. Les prévisions pour 2004 sont de 222000, mais cela ne représente que 4% de la population pauvre au Maroc

En effet, après une longue période de stagnation, l'EN a commencé à mettre en œuvre, à partir de 2001, un plan d'action visant⁽²⁹⁾: i) l'extension de son réseau d'institutions sociales ; ii) la généralisation et l'adaptation des services de l'EN aux spécificités régionales ; iii) la modernisation des méthodes de gestion ainsi que la souplesse organisationnelle ; iv) la décentralisation et la déconcentration ; v) le renforcement du partenariat.

C'est dans ce cadre que l'EN a entamé en 2002, avec l'appui de la coopération française, la réalisation d'un programme pilote "najma" dans quatre provinces (Azilal, Chefchaouen, Al Haouz, Safi) dont la finalité est, grâce à la redynamisation des structures opérationnelles de l'EN, d'aider au

passage d'un organisme d'assistance en une institution de développement social au niveau local. Cette approche a pour objectif d'agir sur tous les programmes de lutte contre la pauvreté locaux menés tant par des institutions publiques que par des ONG en vue d'une meilleure cohérence et complémentarité ; ainsi que pour insuffler une synergie entre les différentes actions locales. C'est ainsi qu'un comité local, animé par l'EN et comprenant tous les intervenants sur le terrain, élabore, à partir des résultats des recherches-actions, un projet de territoire⁽³⁰⁾. Ce dernier devrait permettre d'intégrer l'approche genre, mais cette préoccupation n'apparaît pas de manière explicite dans la démarche. Aussi, comme l'une des principales orientations stratégiques de l'EN est la généralisation de la démarche du programme "nejma", il serait fortement utile de greffer au projet de territoire cette dimension.

Ce qui intéresse aujourd'hui au premier chef l'EN est la multiplication des centres. D'où sa prévision, dans le cadre de l'extension de son réseau d'institutions sociales, de l'ouverture d'une centaine de

(29) Pendant longtemps, l'EN a été perçue comme une institution archaïque, fermée sur elle-même, n'arrivant pas à se départir d'une image réductrice associée au rôle qu'elle a joué dans la distribution des dons alimentaires américains au lendemain de l'Indépendance. L'EN a continué à bénéficier de ces dons qui ont pris fin en 1992.

(30) L'élaboration du projet de territoire repose sur une démarche recherche-action dont l'objet est : i) de mieux connaître les populations cibles (aspirations, besoins); ii) d'élaborer des pistes d'intervention.

Financement nécessaire à la réalisation du Plan d'action de l'EN (milliers DH)

Type d'institution	Périurbain			Rural			Total budget
	Nbre) Instit. (1)	Coût unitaire	Coût global	Nbre Inst. (1)	Coût unitaire	Coût global	
Formation	Formation de 20 "formateurs de formateurs " en genre						200
CEF	108 (2)	180	18720	216	300 (3)	64800	83520
CFP	54	280	15120	54	280	15120	30240
FE	54	3000 (4)	162000	54	2200	118800	280800
Total	216	-	195840	324	-	198720	394560

Source : Données communiquées aux consultants par l'EN

(1) : nombre moyen de centres par province x 54 délégations de l'EN (provinces)

(2) : ce coût concerne uniquement l'équipement car l'EN procède par location de locaux dans le milieu urbain ou elle les obtient dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales ; idem pour les CFP

(3) : le coût des CEF et CFP dans le milieu rural est plus élevé car il intègre le coût de construction du fait que les opportunités de location sont faibles. Les terrains de construction sont généralement donnés par les collectivités rurales dans le cadre du partenariat

(4) : ce coût comprend la construction et l'équipement des foyers pour jeunes filles

centres par an. L'EN estime que c'est un chiffre minimum pour faire un véritable travail de proximité et intégrer les vagues successives d'enfants déscolarisés ou non scolarisés. Il s'agit, outre les centres traditionnels, de la création de deux foyers d'étudiantes (FE) par province pour permettre aux filles issues de familles pauvres de poursuivre leurs études. On estime que 15.000 filles vont bénéficier de ces FE, dont la moitié en milieu rural.

L'EN estime à près de 400 millions DH l'enveloppe budgétaire globale nécessaire à la réalisation de son plan d'action, répartie comme suit :

L'EN compte atteindre ses objectifs grâce à l'approfondissement de sa démarche partenariale (plus de 250 conventions de partenariat à caractère tant national que local), principalement avec les CL, aidée en cela par les walis et gouverneurs qui s'avèrent être les principaux appuis de son action sur le terrain. L'évolution du nombre de bénéficiaires, ainsi que le nombre de conventions de partenariat signées avec les opérateurs publics et les ONG attestent que l'EN, pour ceux qui l'ont connu auparavant,

vit une véritable mutation. Ces résultats doivent être capitalisés et renforcés par des actions en interne et par l'octroi de moyens financiers adéquats.

L'EN sait fort bien qu'elle ne pourra pas compter sur son seul budget, lequel stagne depuis plusieurs années. Il est aujourd'hui de 250 millions Dh⁽³¹⁾ dont l'essentiel (65%) est alloué aux salaires des 5 450 agents dont plus des deux tiers perçoivent une rémunération nette de 1 350 DH par mois, c'est-à-dire moins que le Smig. Cette situation, source de frustrations et de démotivation durant de longues années, a récemment connu une nette amélioration grâce à la mise en place d'un nouveau statut du personnel qui permet, notamment, de bénéficier des allocations familiales, de souscrire à une mutuelle, ainsi que de pouvoir recruter des cadres. Ce nouveau statut constituait, pour les responsables de l'EN, un préalable à toute action durable de (re) motivation du personnel.

Les efforts de mise à niveau de l'EN se sont également traduits, à budget quasi-constant, par une meilleure efficacité mesurée par une augmen-

(31) Dont 75% en provenance du budget général de l'Etat, et 25% de taxes

tation des bénéficiaires et des centres (cf. tableau) concomitante à une baisse des agents employés (6700 en 1994, 5600 en 2001). Ceci s'est traduit par une baisse sensible du coût par bénéficiaire, établi aujourd'hui à 2200 Dh par an. Il semble difficile, aux yeux des responsables, d'aller au-delà dans l'optimisation des dépenses si on veut garder le niveau actuel de prestations. Cependant, il y a lieu de noter qu'il existe encore des disparités dans l'utilisation des capacités avec un faible taux dans le cas des Centres socio-éducatifs, comparés avec les autres centres.

L'EN est certainement l'organisme public dont la proportion de femmes employées est la plus élevée au Maroc. C'est probablement aussi le seul établissement qui a réservé la responsabilité de la gestion de ses centres sociaux exclusivement à des femmes (monitrices et directrices). Pour les postes de haut niveau, si le tiers des chefs de service est de sexe féminin, on ne trouve cependant que 6 femmes parmi les 54 délégués provinciaux.

4.8.3. Le programme de la Promotion Nationale (PN)

Le programme de la PN est le plus ancien (institué en 1961), le plus important et, de l'avis de tous les observateurs, l'un des mieux ciblés des programmes sociaux au Maroc. Il a pour objet d'injecter un minimum de revenus dans les communautés rurales pauvres. Sa mission première est donc le financement de travaux d'utilité publique axés sur les sous-employés ou sans emploi du milieu rural. Il s'agit, notamment, de travaux de mise en valeur (petite hydraulique, reboisement, aménagement des sols) ; d'infrastructure (ouverture et aménagement de pistes...).

Du fait de la pénibilité de ces travaux, les femmes étaient "naturellement" exclues. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 70 que ces dernières ont commencé à bénéficier de la PN lorsqu'il fut demandé à cet organisme d'aider les collectivités locales qui n'avaient pas de moyens de recruter du personnel, de mettre à leur disposition des agents occasionnels pour des postes, dans le cas des femmes, de petits emplois de bureaux, femmes de ménage, aide-soignantes...

Ceci a donné lieu au "programme d'opportunités occasionnelles" dans le cadre duquel la PN compte aujourd'hui près de 7200 employés quasi-permanents dont 63% sont de sexe féminin. Il faut y ajouter les 19 000 emplois créés dans les provinces sahariennes (dont la moitié pour les femmes) dans le cadre d'un programme spécifique confié à la PN.

Un volet important de l'activité de la PN durant ces 6 à 7 dernières années a eu lieu dans le cadre du BAJ où la BM, grâce à un prêt au gouvernement marocain, a rendu possible la réalisation par la PN d'équipements complémentaires (routes, puits d'eau, latrines, murs de clôture...) pour les écoles et les dispensaires construits dans le cadre du BAJ. Le volet du programme BAJ confié à la PN a eu un impact " considérable " non seulement sur les bénéficiaires de ce programme, mais, aux dires de ses responsables, sur la PN même. En ce sens que cet organisme a amélioré ses méthodes de travail et ses approches en matière de ciblage et a gagné en rigueur de gestion, laquelle rigueur a été généralisée à l'ensemble des provinces.

En moyenne annuelle sur la période 2001-2003, la PN a offert environ 7 millions de journées de travail par an, l'équivalent de la création de 30 000 emplois (dont 4500 pour les femmes), les trois quarts en milieu rural. Dans les faits, le nombre de bénéficiaires de la PN est bien plus important du fait que l'emploi est offert pour une courte période variable selon le projet, la saison, la localisation et, surtout, la demande d'emplois. En effet, cette période peut varier, dans le cadre de ce qu'on appelle le roulement, qui permet de répartir un volume donné de journées de travail entre les personnes à la recherche d'un emploi, entre six mois et deux semaines. Ce dernier cas est rencontré en période de forte sécheresse quand les opportunités d'emploi agricole se font rares. Du fait de ce roulement, de la durée variable des chantiers et d'approches didactiques adaptées, la greffe de certaines activités comme l'alphabétisation n'a pas pris. La formation se fait seulement sur le tas pour des projets importants.

En moyenne annuelle sur la période 2001-2003, le budget de la PN a été de 560 millions DH, auquel il

faut ajouter une dotation annuelle de 160 millions Dh pour le programme des provinces du sud. Le budget de la PN, qui provient exclusivement de l'Etat, est calculé et servi, depuis 2003, sur la base de 5,05% de la partie des 30% de la TVA destinés aux collectivités locales. En d'autres termes, le budget futur de la PN, fixé à un minimum de 1,5% des recettes de la TVA, évoluera au rythme de cet impôt. Quel que soit le soubassement de cette décision, il y a lieu de noter qu'elle est favorable à la PN du fait que les montants de la collecte TVA ont progressé ces dernières années à un rythme supérieur à celui du budget alloué à la PN ; elle la libère des contingences des arbitrages budgétaires même si, il engendre momentanément des difficultés : le complément versé pour arriver au seuil de 560 millions DH engendre des retards et des complications. Cette décision constitue probablement le prélude à un montage financier virtuellement "débudgétisé" similaire à celui en vigueur pour les grands programmes nationaux d'équipement rural.

L'efficacité de la PN est attestée par le nombre relativement réduit de son personnel, 400 agents dont une centaine de cadres. D'où le faible poids des frais de gestion, soit moins de 6% des coûts d'investissement, une proportion nettement inférieure aux coûts moyens de l'administration publique. L'efficacité de la PN résulte également de la simplicité de sa mission ainsi que de la présentation de son budget en une seule ligne ; ce qui confère une grande souplesse de gestion. La PN a ainsi appliqué la globalisation des crédits des décennies avant que cette mesure de réforme ne soit instituée pour l'ensemble de l'administration. Pour gagner en efficacité, la PN pense qu'elle devrait se focaliser sur sa mission première où elle a acquis une expertise et un savoir faire reconnus et appréciés. Cela suppose un désengagement de l'urbain et du périurbain que d'autres organismes peuvent faire aussi bien.

4.8.4. Le programme des subventions alimentaires

La Caisse de compensation, qui est l'organisme public chargé de la péréquation des prix et de la gestion du système de subventions à la consommation, existe depuis 1941.

A partir du début des années 70, l'Etat va en faire l'instrument privilégié de la politique de soutien des prix des produits agricoles, puis de plus en plus l'instrument de subventions à la consommation des denrées de base (farine de blé tendre, sucre, huile, gaz butane). Ces subventions ont engendré des coûts excessifs pour le budget de l'Etat, alors même qu'elles étaient mal ciblées et qu'elles profiteraient surtout aux ménages aisés et aux intermédiaires (industriels, minotiers, stockeurs et spéculateurs, etc.). Les premières tentatives de décompensation et de libéralisation des prix se sont heurtées aux "émeutes de la faim" entre 1981 et 1984 dans différentes villes du pays. Ce qui traduisait l'extrême sensibilité des populations pauvres au prix des denrées de première nécessité. Depuis, cette question de la décompensation a été traitée avec la plus grande prudence.

La libéralisation réussie de la filière des oléagineux qui a abouti à la décompensation de l'huile de table sans hausse des prix est un exemple de processus gagnant-gagnant (win-win) entre l'Etat, les industriels et les consommateurs. La libéralisation en cours de la filière sucrière sans hausse des prix et sans pénurie est elle aussi un processus qui semble maîtrisable à terme. Par contre la décompensation de la farine demeure un projet à haut risque politique et semble beaucoup plus difficile à conduire que celui qui a concerné l'huile. Pourtant, la levée de cette distorsion à la production agricole et de cette subvention irréaliste aux ménages urbains et aux intermédiaires de la filière céréalière est incontournable. La question est de savoir comment protéger au mieux les ménages les plus pauvres qui seraient victimes de la décompensation progressive.

4.8.5. Les programmes en faveur des groupes à risque

Le Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité a fait l'effort de recenser les populations à risque afin d'améliorer les réformes à leurs besoins spécifiques.

Populations cibles

- Enfants et jeunes orphelins ou nécessiteux scolarisés : garçons et filles âgées de 6 ans et plus qui

poursuivent une scolarité ou une formation professionnelle.

- Enfants et jeunes nécessiteux déscolarisés ou au travail : garçons et filles âgées de 6 à 15 ans ne fréquentant pas l'école ou se trouvant dans une situation de travail illégal.
- Enfants abandonnés : enfants de moins de 6 ans de parents connus ou inconnus trouvés dans la rue, abandonnés à l'hôpital ou confiés aux centres d'accueil.
- Enfants et jeunes sans domicile fixe : garçons et filles entre 6 et 18 ans ayant des démêlés avec la justice.
- Adultes sans domicile fixe : personnes âgées de 18 ans et plus errant dans la rue.
- Mendiants par nécessité : adultes pratiquant la mendicité pour survivre.
- Personnes handicapées mentales sans ressources: enfants et adultes souffrant de handicaps mentaux légers ou profonds nécessitant une prise en charge médicale et sociale.
- Personnes handicapées moteurs sans ressources : enfants et adultes nécessitant une éducation spéciale ou une formation adaptée à leur situation qui puissent assurer leur insertion socioéconomique, auxquels il faut ajouter les personnes non voyantes sans ressources, et les personnes sourdes et muettes sans ressources.
- Personnes âgées sans ressources : personnes de plus de 60 ans sans familles ou rejetées par leurs familles, issues d'un milieu très pauvre
- Familles situation de précarité : famille ne pouvant plus payer leurs loyers en attendant de trouver un autre logement après récupération de celui qu'ils occupaient par les propriétaires.

(i) Problématique générale

Il s'agit de catégories de population vivant dans une situation de précarité qui nécessitent une intervention urgente de l'Etat et de la société civile, à travers des structures d'accueil et des programmes appropriés, afin d'assurer leur prise en charge ou leur réinsertion socio économique

selon les cas. La mise en œuvre du programme de lutte contre la précarité extrême permettra d'améliorer les conditions de vie de ces populations et d'éviter les dérives qui peuvent résulter de la marginalisation et de l'exclusion qu'elles vivent.

(ii) Problématique par catégorie

- Enfants et jeunes orphelins ou nécessiteux scolarisés : existence de plus de structures d'accueil pour les filles que pour les garçons ; nécessité de renforcement quantitatif (gestion, encadrement et fonctionnement) des structures existantes, absence de couverture sociale et médicale.
- Enfants et jeunes nécessiteux déscolarisés ou au travail : situation de pauvreté ou de dislocation des familles ; risque de dérive ; exploitation par les tiers et non respect du code du travail, rémunération dérisoire, particulièrement en ce qui concerne les petites bonnes, absence de couverture sociale et médicale, déscolarisation. Cette catégorie nécessite des programmes spécifiques et n'a pas besoin de se retrouver dans une structure d'accueil.
- Enfants abandonnés : manque d'affection familiale, insuffisance des centres d'accueil, d'encadrement spécialisé et de suivi et social, irrégularité de la Kafala, nombre d'enfants abandonnés en croissance continue, insuffisance des programmes de sensibilisation et d'information sur les moyens de planification familiale pour les jeunes issus des familles très pauvres, non reconnaissance de l'enfant par le père, rejet par la famille de l'enfant conçu hors mariage.
- Enfants et jeunes sans domicile fixe : rejet familial, exploitation par des réseaux (drogue, prostitution ou vol), insuffisance des centres d'accueil et du personnel spécialisé ; indifférence de l'entourage ; déscolarisation ; nombre en croissance continue.
- Enfants et jeunes délinquants : pauvreté ; déscolarisation ; problèmes psychologiques ; nécessité de la mise à niveau des structures d'accueil existantes ; difficultés de la réinsertion familiale.
- Adultes sans domicile fixe : pauvreté ; exploitation des enfants et des handicapés dans la majorité des cas ; influence négative sur l'environnement ;

analphabétisme et manque de savoir faire ; inexistence des structures d'accueil adaptées.

- Personnes handicapées mentales sans ressources: rejet familial ; insuffisance des centres et du personnel d'encadrement spécialisés ; exploitation de certains d'entre eux dans la mendicité ; spécificité des moyens de leur insertion socioéconomique.
- Personnes âgées sans ressources : rejet par la famille (de plus en plus fréquent) ; indifférence de l'entourage ; manque de couverture sociale et médicale ; sans abri ; insuffisance de centres pouvant répondre à leurs besoins.
- Femmes en situation de précarité : analphabétisme ; pauvreté extrême ; exploitation par l'entourage ; insuffisance des centres d'écoute et d'orientation ; chômage ; insuffisance de la sensibilisation.
- Familles objet d'expulsion judiciaire : risque d'errance ; instabilité des enfants et déscolarisation ; manque de moyens ; inexistence de structures d'accueil adaptées.
- Ex détenus sans ressources : rejet familial et social; risque de récidive ; difficulté de trouver un travail; inexistence de structures d'accueil adaptées.

Le ministère du développement social, dont on a repris ici les constats, a fait un effort remarquable de recensement des différents groupes sociaux à risque, ainsi que des réponses déjà apportées à leurs problèmes spécifiques. Il en a tiré les conclusions suivantes :

- les besoins de ces catégories fragiles dépassent les réponses qui leur sont déjà apportées par le programme social de proximité et par les prestations de l'Entraide nationale ainsi que par le Secrétariat d'Etat à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées ;
- les besoins dépassent aussi les capacités de réponse des associations, des familles, des initiatives faites de compassion, d'altruisme et de solidarité ;
- ces besoins nécessitent des réponses plus efficaces de l'Etat dans cinq directions principales :

- (i) des interventions d'assistance dans des structures appropriées, notamment par l'extension de maisons de bienfaisance (actuellement au nombre de 435), dont l'Entraide nationale est chargée de la mise à niveau, par la création de centres d'accueil et d'orientation polyvalents ;
- (ii) par l'extension des programmes d'insertion socio-professionnelle conduits par le Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de l'Enfance et des Personnes handicapées ;
- (iii) par le développement de la législation et de la réglementation en faveur des personnes handicapées ;
- (iv) par une action indispensable de prévention de l'invalidité et du handicap (prévention des accidents liés à la maternité et à la morbidité néonatale, prévention des accidents de la route, du travail, de l'environnement domestique, etc.) ;
- (v) par l'inclusion des mendiants par nécessité dans les programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (alphabétisation, - éducation non formelle, apprentissage, activités génératrices de revenus, microcrédit, etc.)

5-GOUVERNANCE ACTUELLE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Les programmes pilotes de développement social menés en partenariat avec les communautés, les ONG et la coopération sont caractérisés par un excellent ancrage local, une bonne implication des populations bénéficiaires et un partenariat efficace public-privé. On peut en dire autant des programmes de formation agricole, de développement rural intégré, de tourisme rural, d'artisanat rural, de villages de pêche côtière, et d'une façon générale, des programmes d'activités génératrices de revenus initiés par les communautés, les ONG ou les coopératives qui ne demandent aucun soutien financier de l'Etat.

Alors pourquoi est-il si difficile de généraliser les expériences de ces "success stories" ? Plus globalement, l'ensemble de ces programmes et des interventions publiques mobilise des coûts considérables, des institutions nombreuses, des acteurs publics et privés, des soutiens financiers consé-

quents de la coopération internationale. Alors pourquoi tous ces efforts, toutes ces dépenses et toutes ces énergies ne sont-ils pas suffisamment efficaces ? Et pourquoi la pauvreté ne recule pas vraiment ? Et pourquoi la société marocaine demeure-t-elle aussi inégalitaire en terme de capacités, de chances, d'opportunités, de revenus, de patrimoine, de genre et de disparités territoriales ?

Une réponse de nature historique a déjà été formulée au début de ce chapitre par l'ensemble des politiques sociales menées jusqu'en 1995. Ces politiques, comme on a pu le constater, se sont révélées peu inclusives, peu cohésives et ont eu finalement peu de comptes à rendre.

Malgré cela, pourquoi depuis une dizaine d'années, alors que l'environnement politique est plus favorable et que les programmes de développement social sont plus cohérents et plus soutenus suscitant ainsi l'adhésion de la société civile et de la coopération internationale, la pauvreté et l'exclusion sociale ne régressent pas plus rapidement ?

Les politiques sectorielles majeures (éducation, santé, logement) ont fait l'objet de réformes substantielles même s'il faut regretter la lenteur de ces réformes. La politique de l'emploi et la politique économique font l'objet de toutes les attentions des pouvoirs publics. La dimension territoriale du développement est à l'ordre du jour du gouvernement et des agences spécialisées. En dépit de tous ces efforts, les retards sociaux persistants ne sont pas résorbés au rythme qui conviendrait afin de pouvoir affronter les nouveaux défis sociaux qui se profilent rapidement à l'horizon. Les disparités de genre et les disparités entre régions sont toujours aussi profondes.

La réponse à apporter à toutes ces questions tient en un seul mot : la gouvernance. Le rapport du PNUD sur le développement humain au Maroc de 2003 intitulé "Gouvernance et accélération du développement humain" est, à cet égard, un document absolument remarquable. Il met le doigt sur les causes réelles qui entravent la dynamique du développement social au Maroc. En effet, il ne s'agit ni de changer de politiques, ni de changer de programmes, ni de changer d'instruments et encore moins de textes de loi ou de

dispositions institutionnelles. Car la finalité de ces politiques, de ces programmes, de ces instruments et de ces textes de loi est globalement bonne. Il ne s'agit pas non plus d'insuffisances de financement, même si les besoins sont immenses par rapport aux ressources mobilisables.

Il s'agit de constater avec lucidité que la cause majeure d'inefficacité des politiques sociales réside dans leur dispersion institutionnelle, leur morcellement, leur verticalité excessive et leur cloisonnement, rendant leur intégration et leur coordination le plus souvent problématique. Il s'agit de constater aussi que beaucoup de projets et de programmes de développement social ne sont ni intégrés ni coordonnés entre eux et qu'un certain nombre d'entre eux ne sont ni durables ni pérennes. Cette situation est en grande partie responsable de déperditions d'énergie et de bonnes volontés, de gaspillages, de redondances et de double emploi. Ces deux constats rendent compte de la faible efficacité des interventions au macro niveau (au niveau du gouvernement) et au micro niveau (au niveau du terrain).

Le troisième constat lucide consiste à affirmer qu'il existe bien au Maroc un conflit authentique entre croissance économique et redistribution ; pour atténuer ce conflit, il faut replacer la stratégie de développement social au cœur de la politique économique afin de définir ex ante les modalités de redistribution de la croissance et non plus définir ex post la stratégie d'accompagnement social des laissés pour compte de la croissance, et cela quel que soit le niveau de la croissance.

Le dernier constat qu'il faut dresser aussi en toute lucidité et toute sérénité, c'est celui d'une certaine dichotomie entre la qualité institutionnelle et la qualité du discours concernant la démocratie et la primauté du droit et la "qualité" des comportements de l'administration vis-à-vis des citoyens qu'elle est censée servir.

L'administration marocaine, dans tous ces constats, apparaît en première ligne. C'est pourquoi on ne reprendra pas dans le détail l'excellent travail réalisé dans le rapport de PNUD (cité plus haut) concernant l'environnement institutionnel, la décentralisation et la déconcentration, mais on sera en

revanche plus critique sur le rôle et les performances de l'administration en matière de développement social.

Ainsi, par gouvernance on entendra surtout la capacité du gouvernement, et de l'administration qui en dépend, de pratiquer l'inclusivité et la consolidation de la cohésion sociale en impliquant les individus et les citoyens dans les décisions qui concernent leurs conditions d'existence. Ce qui a pour corollaire l'obligation de ceux qui gouvernent et qui administrent de rendre des comptes sur leurs actions et leurs décisions. Ce qui a aussi pour corollaire le respect, par ceux qui gouvernent et ceux qui administrent, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Garantir des droits et des libertés, c'est d'abord garantir des capacités, des opportunités, des choix qui peuvent s'exprimer dans la liberté politique, la liberté économique de travailler, d'épargner, d'investir et de disposer de ses biens. Par gouvernance, on visera donc essentiellement la capacité du secteur de l'administration publique à développer une action transparente, responsable et efficace, au profit des citoyens quels que soient leurs conditions sociales ou leurs niveaux de revenu.

Dans le passé, l'administration marocaine s'est peu souciée des pauvres alors même qu'elle était le seul acteur du développement. Elle a prouvé son efficacité dans la réalisation de grands travaux d'infrastructures, mais elle s'est révélée totalement inadaptée aux missions du développement social qui nécessitent une capacité d'écoute, de dialogue, de proximité, de délégation de responsabilités et d'initiatives. L'administration publique au Maroc a longtemps été une bureaucratie prescriptive et donneuse d'ordres. Longtemps aussi, l'Etat s'est identifié à son administration qu'il a chargée de distribuer des situations de rentes politiques, économiques et sociales.

L'Etat commence peu à peu à s'identifier à sa population dont il n'est, somme toute, que l'émanation. Mais l'administration continue à confondre ses propres intérêts avec ceux de la population et de se comporter en fonction de ceux-ci et de la perception des intérêts de l'Etat et de l'image qu'elle s'en

fait. Le processus démocratique est par conséquent lui-même tributaire d'une administration qui doit jouer le jeu et changer de mentalité.

A cet égard, des changements positifs sont en cours, l'administration a appris à écouter et à accepter de n'être qu'un acteur parmi d'autres dans le processus de développement. Ces changements ont été déjà suffisamment soulignés dans le chapitre I pour ne pas être repris ici. Mais ces changements apparents dans le discours, dans les mentalités et les comportements demeurent superficiels et ne compensent pas des réticences et des inerties profondes au changement. L'administration publique marocaine demeure une citadelle bureaucratique, centralisée et centralisatrice.

En effet, il existe un paradoxe évident entre une politique dont le cadre général s'articule autour d'une nouvelle conception et une reconfiguration de rôle de l'Etat : Etat stratège, Etat régulateur, Etat incitateur, Etat garant de l'équité et de la cohésion sociale, Etat privatiseur, Etat externalisateur et partenaire de l'entreprise et de la société civile ; et une forteresse administrative centrale qui ne veut rien lâcher de ses prérogatives.

Ainsi, des thèmes comme ceux de la modernisation du secteur public, la mise à niveau de l'administration, la déconcentration et la bonne gouvernance de la gestion de proximité sonnent creux lorsqu'on les confronte avec la praxis des grandes administrations centrales tous les jours que Dieu fait. La redéfinition des missions de l'Etat telle qu'elle est judicieusement précisée dans des textes de loi d'une exceptionnelle qualité, notamment en ce qui concerne la gestion territoriale, est totalement contredite par une pratique administrative contraire qui fait valoir quelques délégations de pouvoir aux régions, aux agences spécialisées mais qui n'entend rien céder de ses prérogatives vis-à-vis de ses structures territoriales.

Quant à la modernisation du secteur public qui veut promouvoir une administration "amaigrie", managériale et citoyenne, elle porte sur 3 thèmes : la compression des effectifs, l'introduction de mécanismes managériaux de la fonction publique et

l'amélioration des rapports administratifs-usagers, ainsi que l'humanisation des comportements administratifs. A ce projet de réforme, on peut opposer les constats empiriques suivants : les dysfonctionnements du management public sont caractérisés par une gestion financière inefficace, une absence de culture des performances et des résultats et une gestion inadaptée des ressources humaines.

Les nouvelles règles de gestion budgétaire axées sur les contrats-programmes et l'allocation des ressources en fonction d'objectifs avec contrôle financier a posteriori ne doivent pas faire illusion. La déconcentration des effectifs et des moyens de l'administration centrale vers les niveaux où les citoyens ont le plus besoin de ces services doit être imposée à l'administration.

Cette démarche doit lever les incertitudes qui pèsent encore sur le niveau de la déconcentration et qui sont liées à l'incohérence des délégations préfectorales, provinciales, régionales, etc. qui ne sont pas les mêmes pour toutes les administrations. La déconcentration administrative est vraiment le problème majeur qui handicape les chances de réussite de la bonne gouvernance locale et de la politique de proximité.

Ce long développement sur la nécessité d'une déconcentration effective humaine et budgétaire, décisionnelle et responsable, a été jugé utile, car c'est la condition indispensable à une décentralisation réussie. Par décentralisation, on veut bien entendu souligner le rôle fondamental des élus locaux dans le développement social. Sans les collectivités locales, on ne peut rien faire en matière de développement social, que ce soit à l'échelle d'une petite commune rurale ou à l'échelle de la gestion des grandes villes. La décentralisation ne pose plus de problèmes institutionnels, quelle que soit la collectivité territoriale concernée : communes, provinces, villes, régions. Les deux problèmes résiduels sont : (i) la déconcentration des administrations publiques sans laquelle la décentralisation restera inopérante ; (ii) les problèmes de financement des collectivités locales. Concernant ce dernier point : le projet de loi sur la réforme de la fiscalité locale,

bien qu'il vise l'amélioration des ressources propres à travers une simplification des taxes et une meilleure performance de recouvrement ne réglera pas par lui-même les problèmes cruciaux des collectivités locales défavorisées.

Un effort supplémentaire de solidarité et de péréquation doit être recherché pour une allocation plus équitable des produits de la TVA et pour un rôle accru de compensation par le FEC. Ce dernier point est fondamental car, d'une part, un certain nombre de découpages territoriaux (communaux, provinciaux, régionaux) ont été basés plus sur des critères électoraux que sur des critères de viabilité économique, et d'autre part, les gens sont pauvres parce qu'ils vivent dans des territoires pauvres, notamment en milieu rural. Si l'on veut développer et multiplier les programmes de développement local pilotés par les communautés, encore faut-il être capable d'être solidaire vis-à-vis de ces communautés et de leurs chances réelles de développement économique durable.

Cet argument interpelle la dimension territoriale du développement et la nécessaire mise en harmonie du développement économique régional et intrarégional avec le développement social des habitants de ces différentes régions. Ce qui implique une certaine équité et même une discrimination positive dans les projets d'aménagement du territoire, d'implantation d'activités industrielles, de renforcement des vocations agricoles, pastorales, touristiques etc., ce qui implique surtout un transfert de ressources à la hauteur des prérogatives transférées aux collectivités locales.

Dans le passé, le processus de démocratie locale a été quelque peu discrédité parce que l'interventionnisme de l'administration a coopté des élus nivelés par le bas. Depuis la réforme électorale de 2002 et les dernières élections, plus transparentes que les précédentes, les choses se sont améliorées. Il faut faire le pari qu'elles iront de mieux en mieux et que les pouvoirs publics garantiront à l'avenir des élections de plus en plus transparentes et lutteront de façon plus efficace contre la vénalité et l'utilisation de l'argent pour acheter des suffrages.

Il faut faire aussi le pari d'aider les édiles et les élus par des formations managériales appropriées et leur permettre de recruter les nombreuses compétences nécessaires à la gestion collective, surtout dans les villes.

L'amélioration récente du statut des personnels des collectivités territoriales est un début qu'il faut concrétiser par des efforts de modernisation supplémentaires. On ne soulignera jamais assez l'intérêt de ces mesures, car la fonction publique territoriale est destinée à devenir un des plus grands employeurs du pays, de même que les travaux d'utilité collective et l'économie sociale (coopératives et autres groupements d'intérêt mutuel) sont des gisements d'emplois dont l'importance est aujourd'hui insoupçonnée.

La réussite de la démocratie locale constitue le véritable test de la maturation et de l'approfondissement du processus démocratique. La décision récente de créer un bulletin officiel spécifique qui rendra publics les actes et décisions des collectivités territoriales est un pas important vers la transparence ; la garantie d'élections transparentes est un gage plus pérenne de la capacité des citoyens à demander des comptes aux institutions qu'ils ont désignées pour les servir. Il en est de même pour le gouvernement et l'administration qu'il a en charge, qui doivent rendre des comptes aux échéances prévues par la loi.

Ainsi décentralisation, déconcentration, démocratie, reddition des comptes sont autant de conditions institutionnelles nécessaires à une meilleure efficacité des politiques de développement social en général et au développement de proximité en particulier.

Pour autant, il ne faut pas perdre de vue que la tendance jacobine, hypercentralisatrice de l'administration ne nécessite pas seulement un traitement de déconcentration, mais aussi et surtout un traitement de décloisonnement entre secteurs de l'administration. En effet, le risque de ne pas traiter les deux aspects en même temps consiste à pérenniser sur les niveaux déconcentrés la verticalité excessive des politiques et des programmes. La mise en cohérence horizontale

des politiques et des programmes et leur synchronisation doit commencer au macro niveau, c'est-à-dire au niveau du gouvernement, comme elle doit être relayée au niveau intermédiaire (régional ou provincial selon les politiques et les programmes) et au niveau le plus décentralisé (communes ou groupes de communes).

L'intégration, la coordination, la mise en musique et en harmonie des actions concertées multidomaines de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doivent être opérées sur une base territoriale précise et dans un horizon de temps et de durée concordantes, l'effet de ces interventions multidomaines groupées dans l'espace et dans le temps étant supérieur à la somme de chacune des interventions isolées.

6. PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ÉVALUATION

Le Maroc est aujourd'hui un vaste chantier de réformes politiques, économiques et sociales. La société marocaine est traversée en profondeur par des mutations sociologiques, culturelles, sociétales de grande ampleur. Le pays consent des efforts très importants aux domaines sociaux, ou il accuse des retards et des déficits dont on a essayé de cerner les causes et dont les conséquences représentent des menaces pour la cohésion sociale.

Les événements du 16 mai 2003 ne constituent pas seulement une poussée de fièvre en rapport avec les turbulences géopolitiques actuelles, mais aussi une manifestation paroxystique du "mal être" et de la "mal vie" d'une partie de la jeunesse marocaine. Ce mal être et cette mal vie s'expriment aussi dans les tentatives désespérées d'émigration clandestine (phénomène des "harragas"). Cette pathologie sociale révèle une crise civique dont l'origine est une crise sociale longtemps négligée.

L'action sociale de l'Etat doit impérativement devenir plus lisible et plus visible et donner des signaux d'espoir à la jeunesse ; cette jeunesse qui constitue l'essentiel de la population et sur laquelle repose l'avenir du pays est un formidable potentiel. La stratégie nouvelle de développement social doit être résolument axée sur l'incorporation politique,

économique, sociale, culturelle et sociétale de cette jeunesse. Le pays possède les atouts politiques pour réussir ce pari sur l'avenir. La jeunesse marocaine possède des atouts éducatifs et culturels de plus en plus solides, elle est en bonne santé physique, elle est généreuse et avide de connaissance et de savoir faire ; elle est curieuse de tout et ouverte à la modernité, elle demande simplement à être guidée et a soif de sens. Surtout, elle ne veut pas vivre les conditions de pauvreté et d'exclusion de ses parents.

Cette jeunesse a une "âme" et vibre au moindre succès des athlètes nationaux, de l'équipe nationale de football et aux accents du patrimoine folklorique et culturel. Même expatriée, elle garde des attaches profondes avec le pays, le "derb", le "douar", etc. Elle veut emprunter l'ascenseur social par le travail, le revenu, l'accès à la société de consommation et reproduire le modèle familial et social marocain.

La stratégie future de développement social doit répondre à ces aspirations : créer de l'emploi, du revenu, des chances de promotion sociale par les arts, la culture, le sport, la politique, la fabrication du lien social et le renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté nationale riche de ses traditions et ouverte à la modernité.

Les enjeux sont énormes car il ne faut pas laisser cette jeunesse en proie au prosélytisme obscurantiste et rétrograde qui exploite sa "mal vie" pour tenter de l'enrôler dans des attitudes de crispation identitaire et religieuse extrémiste et nihiliste. Ces menaces sur la cohésion sociale ne sont pas l'apanage du Maroc ou des pays de la région MENA, elles s'expriment aussi dans les pays les plus riches jusqu'au point de justifier la création des ministères de la cohésion sociale (France et Québec). En effet, le conflit entre développement, puissance économique et redistribution sociale est

réactivé un peu partout dans le monde. Ce conflit a pu conjoncturellement être occulté par les "trente glorieuses" où la croissance économique a créé dans les pays riches un salariat nombreux qui a réussi, par les arbitrages démocratiques, à imposer un partage des fruits de la croissance. Il revient aujourd'hui sur le devant de la scène, avec la globalisation des échanges, les nouvelles formes de partage du travail à l'échelle mondiale, les délocalisations, le chômage de masse qui créent des crises économiques engendrant des crises sociales qui débouchent sur des crises civiques (populisme, montée des extrémismes, xénophobie).

Ce conflit entre croissance et redistribution est largement responsable des déficits sociaux au Maroc; il impose (dans tous les pays riches ou pauvres) une interrogation sur la finalité de l'économie et sur l'éthique du développement. Cette considération nous permet de renouer avec le fil de l'argumentation en faveur d'une nouvelle conceptualisation de la stratégie de développement social, celle-ci qui va faire l'objet de recommandations précises dans le chapitre III, doit être définie au confluent de trois éthiques : une éthique politique, une éthique économique et une éthique sociale. Les aménagements institutionnels nécessaires à une nouvelle gouvernance plus efficace sont directement liés à ces préoccupations éthiques. C'est pourquoi la stratégie proposée comporte la remise en cause de la politique macroéconomique, l'adoption de réformes économiques structurelles et sectorielles favorables à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et favorables à la création d'emploi et à l'inclusion sociale active, ainsi que l'intégration des politiques sociales sectorielles et des politiques spécifiques de développement social à la politique économique nationale et régionale.

CHAPITRE III

La stratégie proposée

1. LES BASES THÉORIQUES ET OPÉRATIONNELLES DE LA NOUVELLE STRATÉGIE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Au cours des deux premiers chapitres de ce document on a procédé à l'analyse du contexte du pays, et des nouveaux concepts et paradigmes qui animent les politiques de développement, on a procédé aussi à l'inventaire des réalisations remarquables du pays en matière sociale, des déficits sociaux persistant, de leurs causes et de leurs conséquences. On a tenté d'évaluer les politiques publiques, les outils, les instruments et les acteurs. La finalité globale de ces analyses et de ces évaluations était de tenter d'identifier les dysfonctionnements et les entraves qui s'opposent à une meilleure efficacité des politiques, des programmes et des projets de développement social. Elle réside aussi dans l'identification des success stories telles que l'impact du micro-crédit par exemple, ou par les expériences de développement local géré par les communautés (régions du Souss et du Haouz notamment), aussi que des causes qui empêchent la généralisation des expériences réussies. Plus fondamentalement, l'ensemble de l'argumentation développée dans les deux premiers chapitres a mis en exergue l'éthique du développement et de la gouvernance.

Ainsi la nouvelle stratégie nationale de développement social, dont les experts se proposent de formuler les grands axes, est donc nécessairement multidimensionnelle, multi sectorielle, et multi partenariale. Par multidimensionnelle on entend la dimension politique, la dimension macroéconomique, les dimensions territoriales, les dimensions transversales particulières à la jeunesse, aux groupes sociaux à risque. Par multi sectorielle on entend la nécessaire intégration et la mise en cohérence verticale, horizontale, et temporelle des différentes politiques sociales sectorielles et spécifiques. Par multi partenariale on entend la coresponsabilité sociale partagée entre l'État, les collectivités territoriales, les associations, les ONG de la société civile, le secteur privé et la communauté internationale du développement.

L'ensemble : multidimensionalité, multi sectorialité et multi partenariat devant constituer une stratégie de développement social globale, cohérente, de proximité et participative, garantissant l'inclusion sociale active, la cohésion sociale et la reddition des comptes.

1.1. LA DIMENSION POLITIQUE DE LA STRATÉGIE

La pauvreté, comme nous avons pu le définir au chapitre I, réside essentiellement dans une privation de capacités élémentaires, de chances, de choix et d'opportunités, plutôt que dans une simple faiblesse des revenus comme la perçoit sociologiquement le bon sens populaire. Cette précision conceptuelle ne vise en aucune manière à nier l'évidence : un revenu faible constitue bien une des causes essentielles de la pauvreté. Pour autant, la réduction de la pauvreté par les revenus ne saurait servir de motivation dernière aux politiques publiques.

Beaucoup de personnes au Maroc ont défendu et défendent encore la priorité des "droits économiques" liés aux besoins sociaux et matériels essentiels et relèguent les droits politiques et démocratiques au social rang. Cette position dogmatique traduit des questions simples : faut-il accorder la priorité à la lutte contre la pauvreté et la misère ou garantir les libertés politiques et civiques d'une utilité discutable pour les gens concernés et qui ne constituent pas, du reste, leurs revendications fondamentales compte tenu de leur situation matérielle et de leur problèmes quotidiens ? Est-il fondé d'aborder cette question sous la forme d'une alternative entre économie et politique ? Faut-il rester à cette dichotomie simpliste qui réduit presque à néant la valeur des libertés politiques et des droits civiques en arguant du prétexte de l'urgence des besoins économiques et sociaux ?

La nouvelle stratégie proposée consiste à reformuler cette question sur un autre terrain : Elle part du principe simple qu'il faut prendre en considération le réseau d'interdépendances qui associe les libertés politiques et civiques à la définition des besoins économiques et sociaux et

donc à leur satisfaction. Ces interconnexions ne sont pas seulement d'ordre instrumental. Elles sont aussi d'ordre structurel. L'importance de la liberté politique comme constituant des capacités et des choix élémentaires est incontestable. Il est légitime pour les êtres humains, qui sont des créatures sociales, de souhaiter voir reconnues leur libre participation aux activités sociales et politiques ainsi que leur capacité à faire rendre des comptes aux institutions qui sont sensées les servir.

En outre, la formation de nos valeurs collectives, dans un cadre critique et non doctrinaire, exige un processus de communication ouverte et de libre débat, qui ne saurait exister sans reconnaissance des libertés politiques et des droits civiques. Les libertés politiques jouent un rôle instrumental parce qu'elles constituent des aiguillons susceptibles d'agir sur le gouvernement, les institutions, les individus ou groupes d'individus, les réseaux, responsables de la définition des orientations sont ainsi incités à écouter les revendications et les aspirations de leurs administrés. La démocratie, au delà de sa légitimité intrinsèque, joue donc un rôle de protection des groupes sociaux les plus faibles et dispose ainsi d'une fonction constructive dans l'inclusion sociale et la cohésion sociale, en même temps qu'elle permet la transparence et la responsabilité de l'action publique.

Mettre fin à la pauvreté humaine, lutter contre les inégalités sociales, prévenir l'exclusion sociale, nécessitent un Etat volontaire qui a compris les enjeux du développement social et qui crée les conditions politiques nécessaire à une stratégie plus efficace plus inclusive et plus cohésive de développement social. Par dessus tout, cette stratégie nécessite un espace démocratique dans lequel les individus puissent exprimer leurs revendications, agir collectivement, et lutter pour une distribution plus équitable du pouvoir politique. C'est seulement ainsi que les ressources appropriées seront investies dans les priorités du développement humain durable et que l'accès aux moyens de production et d'émancipation individuelle sera plus équitable. C'est ainsi que la

politique macroéconomique pourra d'avantage être axée sur les pauvres et les marginaux et que les marchés leur donneront de plus larges opportunités d'améliorer leurs conditions de vie et de se prendre en charge.

Le Maroc, comme nous l'avons souligné au Chapitre I, possède des atouts politiques et institutionnels favorables pour susciter l'élan et l'environnement adéquat à cette nouvelle stratégie. Pour autant, l'Etat peut aller encore plus loin et prendre des mesures dans plusieurs secteurs clefs pour donner une place aux pauvres sur l'échiquier politique, soutenir une mobilisation du capital social et susciter des partenariats à l'échelle de l'ensemble de la société en faveur des pauvres, des exclus et des groupes sociaux à risque.

Ces mesures consisteraient à :

- (i) promouvoir l'inclusion politique de tous et réconcilier les jeunes avec la politique ;
- (ii) encourager toutes les formes de partenariat public/privé : Etat société/civile, Etat /entreprises privées ;
- (iii) faciliter l'initiative et la planification ascendante sans renoncer pour autant à l'initiative et à la programmation descendante.
- (iv) garantir la transparence de l'action publique, la responsabilisation des institution, lutte contre la corruption et la criminalisation de la politique.
- (v) protéger la liberté d'opinion et la liberté de la presse.
- (vi) garantir une justice équitable pour tous et les recours des citoyens vis-à-vis des administrations censées les servir.
- (vii) garantir la liberté d'association et lui aménager un cadre juridique, financier, et fiscal adéquat
- (viii) revitaliser l'éducation civique,
- (ix) garantir l'égalité de tous devant la loi et veiller à l'application effective de la loi.
- (x) rapprocher l'administration au plus près des citoyens et de leurs élus locaux

1.2. LA DIMENSION MACROÉCONOMIQUE DE LA STRATÉGIE

On a pu mettre en évidence, dans la section précédente, que l'éthique du développement social dépendait au premier chef d'une éthique politique. Cette section du document a pour objet de démontrer qu'elle est aussi tributaire d'une éthique économique et plus généralement de la finalité du développement économique lui-même.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie proposée, quelle devrait être une politique macroéconomique favorable à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, à la prévention de l'exécution sociale et au renforcement de la cohésion sociale ? Pourquoi un cadre macroéconomique approprié en relation étroite avec les objectifs d'inclusion, d'insertion sociale active et de cohésion sociale est-il nécessaire ? Quelle pourrait être une bonne politique macroéconomique du point de vue de la réduction de la pauvreté ?

1.2.1. Une politique de croissance économique favorable aux pauvres et à la réduction des inégalités sociales devrait respecter les critères suivants :

(i) Une croissance économique équilibrée et régulière : pour cela il est nécessaire de consolider la tendance à l'assainissement des grands équilibres macroéconomiques et en particulier maîtriser la tendance récente à la reprise du déficit budgétaire (masqué par les recettes des privatisations) et la tendance au déficit de la balance des paiements (masquée par les transferts des RME et les recettes touristiques). Il est nécessaire aussi de maîtriser les fluctuations de la croissance de l'économie nationale qui reste très volatile et très sensible à l'aléa climatique intérieur et aux aléas extérieurs (prix des hydrocarbures, fluctuations monétaires, évolution de la demande extérieure). Il est nécessaire enfin d'accélérer les mutations structurelles de la croissance afin de créer les conditions d'un sentier durable de cette croissance ;

(ii) une croissance plus forte ayant comme objectif un taux de croissance moyen compatible avec les besoins de création d'emplois et d'insertion sociale active. Ayant comme moyens de financement des

politiques d'épargne et d'investissement compatibles avec les niveaux requis de mobilisation des ressources ayant un environnement institutionnel favorable à l'intervention, l'initiative et la participation de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux ;

(iii) une croissance génératrice d'emplois : c'est véritablement la question prioritaire qui interpelle aujourd'hui le gouvernement et la société au Maroc. En effet, la qualité et le niveau actuels de la croissance ne sont pas susceptibles de créer le changement du rythme d'expansion et de création d'emplois qui puisse garantir une adéquation de l'offre à la demande d'emplois. Cette problématique centrale, sociétale, qui conditionne l'inclusivité et la cohésivité de la collectivité nationale nécessite à la fois une politique volontariste de long terme et une allocation sectorielle optimale des investissements ;

(iv) une croissance plus diffuse prenant en compte la dimension du développement social et de ses complémentarités, posant les fondements d'une stratégie de réduction des disparités régionales et utilisant l'aménagement du territoire comme outil d'équité, de cohérence et de vision globale du développement économique et social.

1.2.2. Une politique économique efficiente devrait respecter les critères suivants :

(i) la maîtrise des échanges extérieurs en optimisant l'intégration de l'économie nationale dans le réseau des échanges mondiaux et dans le cadre des accords de libre-échange conclus avec les pays et les ensembles régionaux partenaires, en contrôlant et en atténuant aussi les chocs de l'ouverture extérieure. Ce qui suppose deux séries de mesures : la première concerne la mise à niveau des entreprises et des ressources humaines, de l'environnement administratif, juridique et fiscal. La deuxième concerne la protection sociale de groupes sociaux fragilisés par l'ouverture de l'économie et des transitions qu'elle implique. En effet, la question de la distribution des avantages et des coûts du changement pose elle aussi un défi significatif à la société marocaine. La future cohésion sociale risque d'être difficile ou pratiquement impossible à atteindre si

les sacrifices et les coûts de transition exigés par une économie de plus en plus ouverte et de plus en plus flexible sont perçus comme reposant sur la partie, pauvre et la plus faible de la population plutôt que sur la société dans son ensemble.

(ii) la maîtrise de la politique des prix suppose une bonne appréciation du rôle des prix dans la politique sociale et une bonne appréciation des principaux marchés des produits consommés par les pauvres. Elle suppose, en tout état de cause, une issue aux effets pervers des subventions, des prix, notamment dans le domaine agroalimentaire.

(iii) une meilleure politique fiscale de l'Etat qui favorise les objectifs généraux du développement social en améliorant la distribution des revenus et en réaménageant la charge sociale fiscale imposée sur les dépenses des pauvres.

(iv) une meilleure politique des dépenses publiques: les dépenses publiques ont une importance déterminante sur le niveau de vie des ménages pauvres. Il faut donc donner la priorité aux catégories de dépenses qui influencent la consommation des groupes sociaux pauvres. Il faut améliorer l'utilisation effective par les pauvres des services fournis par l'Etat. Il faut continuer l'extension des services publics et leur renforcement dans les régions pauvres. Soutien au revenu, éducation, santé, logement sont des politiques publiques qui constituent des instruments puissants de redistribution, encore faut-il les développer là où les gens ont le plus besoin de ces interventions publiques, c'est-à-dire dans les communes, les quartiers, les provinces et les régions pauvres.

(v) une meilleure politique du crédit : à la fois pour améliorer les conditions de financement de l'économie et aménager de meilleures conditions d'accès au crédit, et pour élargir les opportunités et les institutions de micro et de méso financement, le but étant de couvrir toute la palette des besoins de financement : micro crédit pour les activités génératrices de revenus et les fonds de roulement, micro et méso crédit pour l'auto-emploi et l'accès au logement, jusqu'au crédit pour la micro, la petite et la moyenne entreprise. Sans oublier les possibilités, insoupçonnées à l'heure actuelle, des autres

possibilités de la micro-finance, c'est-à-dire essentiellement la micro assurance.

1.2.3. La dimension sectorielle d'une croissance pro-pauvres

(i) La nécessaire réforme de la politique agricole et du développement rural en assurant une meilleure répartition des ressources dans le secteur agricole (foncier, eau, mécanisation, mise en valeur, recherche agronomique, crédit, etc.) en levant les contraintes qui pèsent sur le développement de l'agriculture et qui pérennisent la médiocrité de la productivité agricole. En intégrant le fait qu'une production agricole excédentaire assure non seulement la sécurité alimentaire, mais qu'elle constitue aussi une condition sine qua non du développement industriel. En désenclavant le monde rural et en rattrapant son retard d'équipement. En créant des activités en amont, en aval et à côté de l'agriculture.

Le développement du monde rural ne peut pas se concevoir sans une expansion de l'agriculture, qui constitue la ressource essentielle de ses habitants, mais il ne peut pas se limiter à elle seule.

(ii) La nécessaire réforme de la politique industrielle : le PIB industriel ne représente que 17 à 18% de l'économie nationale. Il faudrait le porter au moins à un niveau de 25% pour éviter les méfaits de la désinstrualisation au profit des services et les méfaits d'une croissance pauvre en emplois.

Selon le ministre de l'industrie et du commerce et le ministre de l'économie et des finances, 2005 sera l'année de la mise en place d'une politique industrielle qui basera l'essentiel de la croissance économique sur les secteurs choisis pour leur capacité à y contribuer. Cette politique industrielle sera à la fois globale et diversifiée. Globale, parce qu'elle touchera l'ensemble des secteurs industriels, avec comme objectif l'argumentation de la valeur ajoutée de ces secteurs dans le PIB. Diversifiée parce qu'elle s'efforcera de mettre en place des stratégies par branches ou secteurs : ceux du textile, des industries électriques et électroniques, des composants automobiles, de l'agroalimentaire, de la chimie et para chimie, etc. Cette politique sera déterminée en fonction, d'une part de la demande

intérieure, mais surtout des risques et des défis générés par la compétition internationale.

Cette politique, pour être efficace, devra être accompagnée d'un traitement favorable des PME-PMI, d'un encouragement à la création de micro entreprises et du renforcement des services d'appui aux activités industrielles (veille technologique, transferts de technologie, intelligence économique, etc.).

1.2.4. Une politique de l'emploi plus efficace

La réforme du marché du travail enclenchée par le Code du travail doit être complétée par la levée des obstacles à la création d'emplois et l'atténuation de la précarité de l'emploi. Elle doit surtout être accompagnée par l'encouragement des investissements riches en emploi (la plupart des investissements actuels ayant un contenu pauvre en emplois). Elle appelle une meilleure efficacité des mesures et des dispositifs actuels d'incitation à la création d'emplois : formation professionnelle, reconversion professionnelle, employabilité, intermédiation, encouragement à la création d'emplois pour les jeunes.

1.2.5. Le soutien et la légitimation de l'économie non conventionnelle.

Beaucoup d'actions et d'interventions en faveur des pauvres consistent à créer des activités génératrices de revenu, à les rendre possibles en ayant recours à l'alphabétisation fonctionnelle, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à leur assurer un financement par le micro crédit et à essayer de faciliter l'accès à la commercialisation des produits de ces activités. La plupart de ces interventions sociales ont pour résultat une insertion plus ou moins réussie par le biais de ce que l'on a coutume d'appeler l'économie informelle. Ces formes d'activité et d'insertion étant appelées à se développer, il est temps de développer en conséquence une réflexion sur la relation entre l'économie formelle et l'économie informelle.

Une des tendances réductionnistes de la relation entre la sphère économique et la sphère sociale est de focaliser la réflexion sur le champ des formes d'activités et d'insertion sociales dominantes ou se

présentant comme telles (entreprises modernes, secteur structuré, salariat, emplois publics, etc.). On tolère mal le pluralisme des formes d'activité économique et leur hybridation, ou du moins on ne les perçoit que comme de simples secteurs d'insertion marginale ou d'insertion de subsistance. Un effort conceptuel doit être fait pour approfondir la connaissance des différents modes économiques d'insertion et pour mieux identifier les différentes formes d'initiatives locales et les modes relationnels qui se nouent entre les divers acteurs de l'économie formelle et de l'économie informelle. La frontière entre l'économie de subsistance, l'économie affective, l'économie marchande locale, l'économie informelle et l'économie de dons est poreuse.

Cependant, ce qui fait cruellement défaut à ces activités dites informelles, porteuses de formes primaires et souvent efficaces de solidarité, c'est une sorte de légitimité, alors que l'économie moderne bénéficie d'une hégémonie culturelle qui, non seulement étouffe d'autres approches, mais conduit précisément à la destruction des formes de solidarités traditionnelles. C'est donc un saut conceptuel plus fondamental qui est nécessaire, un élargissement du paradigme. Il s'agit de réintégrer l'économie dans la société, c'est-à-dire de ne plus réfléchir sur le développement économique indépendamment du lien social, de la vie sur un territoire, du développement humain. Alors, faut-il institutionnaliser l'économie informelle dans le but de la légitimer ? Cette approche risquerait, compte tenu de l'hétérogénéité des activités et des statuts en présence, de faire percevoir le secteur informel comme un réceptacle d'activités pour exclus, ce qui le condamnerait à devenir un "ghetto occupationnel". Or, il ne peut y avoir de frontières étanches entre l'économie moderne et les autres formes d'activité, l'essentiel étant précisément d'assurer un "continuum" entre ces formes d'économies dans le cadre d'une dynamique territoriale de citoyenneté. Plutôt qu'une institutionnalisation "dichotomique", il vaut mieux procéder à des soutiens spécifiques aux différentes activités (formation professionnelle, apprentissage, éducation non formelle, subventions relatives à tel ou tel service d'utilité collective, etc.).

En réalité, les formes de soutien sont diverses. Il s'agit, en premier lieu, de l'intégration de ces activités dans une dynamique de développement territorial reliant toutes les actions de développement à l'intérieur d'un même territoire, de façon à constituer des réseaux solidaires qui permettent une utilisation optimale des ressources existantes. En d'autres termes, parier sur une dynamique de solidarité installée dans la durée, qui va dégager des économies d'échelle, qui va mettre en place des outils communs de commercialisation, etc. Il s'agit ensuite de mettre en place une nouvelle ingénierie, c'est-à-dire des dispositifs d'assistance technique aux projets et de formation des acteurs, mais qui soient très souples en intervenant de manière continue et largement en amont de la création d'activités ((AGR), pour aider à la maturation du terrain local. Deux facteurs clés apparaissent essentiels à la mise en place d'une telle ingénierie : l'existence d'acteurs jouant le rôle de catalyseurs et une nouvelle philosophie de l'action publique. Il s'agit enfin d'assurer la pérennité de ces initiatives par l'existence de financements permanents en encourageant "les structures intermédiaires" qui ont pour rôle de mobiliser les ressources marchandes, publiques et bénévoles au service d'une démarche de développement local plurielle et solidaire.

1.3. LA DIMENSION TERRITORIALE MULTISECTORIELLE ET MULTIPARTENARIALE DE LA STRATÉGIE

Pour que la nouvelle stratégie nationale de développement sociale soit le reflet d'une politique sociale intégrée, globale, cohérente, de proximité et participative, il faut qu'elle implique l'ensemble des acteurs agissant de concert les uns avec les autres. Il faut qu'elle implique des interventions simultanées et coordonnées sur tous les leviers du développement social. Il faut que ces interventions s'inscrivent dans la durée car la plupart du temps les efforts seront longs à produire leurs effets, même si un certain nombre de situations peuvent réclamer des mesures d'urgence.

Il faut surtout que cette stratégie s'adresse à des personnes qui vivent au quotidien dans un espace déterminé et dans un environnement limité. Cet

espace et cet environnement ne recoupent pas nécessairement les découpages politico-administratifs.

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner (aux chapitres I et II) que le Maroc encourage positivement la décentralisation. Cette politique qui consolide les compétences propres, les compétences transférées et les compétences transférables à l'ensemble des collectivités territoriales (communes rurales et urbaines, villes, provinces, régions) est une démarche irréversible. Elle pâtit néanmoins d'un rythme de déconcentration administratif beaucoup plus lent et beaucoup moins soutenu qui handicape les chances d'émancipation de ces collectivités territoriales. Quoiqu'il en soit, ce mouvement irréversible va accentuer l'ancrage et l'enracinement spatial des activités économiques, sociales et culturelles. Les politiques sociales et les programmes de développement social qui sont les vecteurs de la solidarité, ne peuvent pas échapper à ce phénomène.

La problématique de l'environnement territorial de la stratégie nationale de développement social soulève, toutefois, deux questions majeures : la première concerne la complexification des découpages, des chevauchements de prérogatives, des processus de décision et des procédures. La deuxième concerne la nécessaire articulation des niveaux spatiaux des actions de développement social.

En fait, la stratégie proposée se décline à tous les niveaux. Le niveau national impose un cadre réglementaire et législatif, d'élaboration des politiques et des programmes à caractère national et général. Le niveau régional impose une corrélation très étroite entre le développement économique régional et le développement social régional : il doit définir les orientations essentiellement organisationnelles pour gérer les procédures et les budgets (la région constituant un Etat en miniature et un mini gouvernement local). Le niveau intermédiaire, provincial et préfectoral, constitue un relais et un maillon indispensable pour la mise en cohérence des services des collectivités locales avec les services déconcentrés des

administrations centrales. Ce niveau doit harmoniser et coordonner, dans l'esprit de la nouvelle stratégie, la relation immédiate et régulière des acteurs publics et privés du développement social avec les bénéficiaires des politiques et des programmes au niveau le plus proche possible (douar, village, commune rurale ou urbaine, quartier, etc.). Il est important, en effet, de capitaliser les expériences type BAJ ou celles qui ont concerné d'autres provinces, notamment les programmes du PNUD (MOR/96/002, MOR/97/001, MOR/96/005, MOR/97/006), MOR/97/003, MOR/97/005, MOR/97/006) qui ont, à un égard ou à un autre, un ancrage provincial.

Ne serait-ce que pour éviter d'idéaliser outre mesure l'échelon communal ou infra-communal et des micro projets éclatés initiés au plan local. Nous reviendrons sur cet aspect, mais d'ores et déjà, ces interrogations relatives à l'ancrage territorial de la stratégie nationale de développement social révèlent un certain nombre d'enjeux qu'il convient de clarifier.

Si le principe d'appliquer à l'action de solidarité institutionnelle un découpage territorial qui prend en compte "l'espace vécu" des populations est indiscutable, la question de la détermination de l'espace pertinent pour l'action reste posée. En effet, l'espace territorial est construit par les acteurs, sa géométrie est variable, elle fluctue en fonction des lieux, du temps et aussi de la dynamique sociale. C'est pourquoi l'espace politico-administratif doit, en quelque sorte, s'adapter aux réalités concrètes afin de pouvoir gérer sagement les situations.

Les lieux d'intervention du développement social doivent, d'une certaine manière, pouvoir tenir compte des représentations des acteurs (homogénéité ethnique et culturelle, solidarités traditionnelles, vocations agricoles et artisanales dominantes, etc.). L'adaptation nécessaire des instances de décision à la variété des situations exige en même temps de préciser les prérogatives des différents niveaux spatiaux. Pour autant, la cohérence des choix et des priorités doit laisser la plus large place possible à l'initiative de proximité et au développement local piloté par la communauté. Ceci

dit, cet engouement pour la demande des acteurs locaux du développement social, pour la légitimité des bénéficiaires à définir eux-mêmes les priorités d'actions et d'interventions à mettre en œuvre, ne trouve aujourd'hui aucun contradicteur. Nous l'avons nous-mêmes justifiée en tant que partisans d'une stratégie de développement social qui fait droit à la liberté d'exprimer des choix, à la participation et à l'implication communautaire des personnes censées en être les destinataires finaux. La plupart des responsables politiques, les acteurs de la société civile, les agences de coopération et les principaux bailleurs de fonds, ayant pris acte des limites de l'administration et des appareils d'Etat, militent tous aujourd'hui pour une transformation de l'action publique en ce sens. Pourtant, la prise de conscience des défaillances et des dysfonctionnements des stratégies descendantes ne doit pas servir de prétexte à leur abandon pur et simple et à leur substitution totale par des initiatives et des projets ascendants.

En fait, il faut parvenir, dans le cadre de la nouvelle stratégie, à un bon dosage des deux démarches ascendante et descendante. Mieux encore, les experts proposent de privilégier l'action par programmes plutôt que l'action par simple soutien de projets. Certes, des politiques et des programmes conçus au niveau national ne sont plus censés s'appliquer de façon uniforme et rigide en tous lieux. Ils doivent dorénavant composer avec les particularités physiques, économiques, sociales, institutionnelles et culturelles des espaces où ils sont développés. Cependant, ils ne peuvent pas non plus être éclatés en une kyrielle de micro-programmes et de micro-projets correspondant à autant de micro territoires locaux. Le niveau intermédiaire (une ville, un ensemble de communes, une province) s'impose, à l'évidence, de lui-même. Car c'est souvent à ce niveau qu'on peut obtenir la meilleure cohérence possible entre les orientations programmatiques nationales et les particularités locales. Dans un contexte de contractualisation des politiques (contrats-programmes, nouvelles règles de gestion budgétaire), les experts proposent une démarche similaire dans le champ du développement social, liant l'Etat aux villes, aux

régions, aux provinces, aux communes ou à des regroupements de communes, aux acteurs de la société civile et aux acteurs de la coopération. En somme, il s'agirait de mettre en œuvre des contrats-programmes de développement social avec les collectivités territoriales concernées selon l'ampleur des politiques et des programmes. Ce qui suppose une clarification des responsabilités et des prérogatives entre les différents niveaux territoriaux et entre les régions et les différentes agences spécialisées. En effet, la gestion décentralisée, à elle seule, n'est pas source de responsabilité partagée si elle n'entre pas dans un processus de contractualisation et de réalisation d'objectifs définis en concertation avec les administrations centrales. Ainsi, la clarification des mécanismes de décision, de mise à disposition des budgets et des responsabilités entre l'administration centrale, les services déconcentrés des ministères et les collectivités territoriales est nécessaire pour que le lien entre autonomie et responsabilité soit établi.

Pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de développement social, l'Etat doit se rapprocher du terrain, les services déconcentrés de l'administration doivent impérativement être mis en mesure de développer une véritable gestion de proximité. Dans l'organisation de sa présence sur le terrain, l'Etat a désormais pour interlocuteurs des collectivités locales décentralisées qui attendent beaucoup de lui. Dans le domaine très sensible des politiques sociales sectorielles et des programmes de développement social, où les besoins ne cessent de croître et de changer de nature et où l'imbrication des compétences est particulièrement complexe, les collectivités locales, les acteurs sociaux et les associations attendent des signaux forts de l'Etat.

Ces attentes s'expriment principalement sur deux plans : que l'Etat sache mieux organiser ses services déconcentrés dans le sens d'une interaction et d'une coordination des politiques intersectorielles définies au plan national, et d'autre part que l'Etat apprenne à ses services à adapter leurs interventions aux besoins spécifiques du territoire sur lequel ils agissent :

La nouvelle stratégie nationale proposée va résolument dans ce sens : l'Etat doit à la fois fixer le cadre général de la politique de développement social et pratiquer une politique de proximité. Les raisons majeures qui justifient la politique de proximité sont : la capacité des services du gouvernements et des institutions de prendre les décisions adaptées aux situations spécifiques et à l'environnement dans lequel elles se trouvent, d'adapter les politiques publiques aux contextes locaux ou aux attentes différentes des bénéficiaires, de permettre à ceux qui sont plus près du terrain de prendre eux-mêmes les initiatives, de motiver les agents en leur accordant une certaine marge de manœuvre au lieu de les enfermer dans un carcan de règles et de procédures rigides.

Sur un autre plan, ni l'Etat, ni les institutions, ni les autres personnes politiques, ne peuvent répondre seules à l'immense besoin de développement solidaire de la société marocaine. Sans un réseau dense, vivant et vigilant d'associations, d'initiatives locales d'insertion et d'inclusion, les fractures traversant la société ne peuvent que se creuser davantage. Sans une fonction sociale des entreprises, qui va au-delà de leur rôle de producteurs de richesses, pour participer à l'effort général de développement social (notamment par la formation professionnelle, la création d'emplois diversifiés, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'insertion socio-professionnelle des handicapés), les ressources vives de la société ne peuvent pas être correctement mobilisées.

Les actions et les initiatives dont l'Etat est responsable ne sont acceptées comme telles que si elles expriment un intérêt général qui ne corresponde pas seulement à l'idée que les décideurs politiques et administratifs s'en font, mais qui soit le produit d'une élaboration concertée et d'une mise en œuvre partenariale avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés. Le nouvel environnement économique et social du pays confère plus d'autonomie aux acteurs privés dans la gestion de leurs décisions. Il est donc normal que les organisations qui subissent les conséquences des mesures politiques, législatives et réglementaires

soient entendues et expriment leurs opinions sur les mesures de politiques publiques. La nouvelle stratégie nationale de développement social proposée prône la création et le maintien d'un climat de confiance mutuelle en tant que préalable indispensable à une concertation efficace entre les différents acteurs de la vie économique et sociale. Cette confiance prendra tout son sens, si l'on veille à l'inscrire dans une culture de coresponsabilité. La gestion des décisions publiques et privées ne peut être améliorée qu'en motivant, valorisant et responsabilisant les acteurs économiques et sociaux. L'évaluation des engagements mutuels n'en sera que plus aisée.

Pour que les relations entre l'Etat et la société ne soient plus de simple tutelle, pour que l'intérêt général puisse être effectif et garanti, l'essentiel dépend en définitive de la richesse du tissu social, de la vitalité des médiations sociales, du dynamisme des acteurs sociaux. La nouvelle stratégie, formulée à l'intention des pouvoirs publics, préconise que ces derniers veillent en permanence à entretenir la vitalité et la richesse de ce capital social. En effet, l'efficacité de l'action publique n'est possible que si l'Etat a en face de lui des acteurs (partis politiques, syndicats, organismes professionnels, associations) suffisamment présents, à la fois pour être les représentants légitimes d'intérêts catégoriels ou particuliers, et pour concourir à l'expression de l'intérêt général. La qualité des médiations sociales est déterminante pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. Elle ne l'est pas moins pour prévenir les conflits qu'elles peuvent faire naître ou, à tout le moins, pour les régler autrement que dans l'incompréhension et l'affrontement.

C'est pourquoi la nouvelle stratégie implique le renforcement de la démarche participative, cette démarche incluant implication communautaire, partenariat et participation, est un facteur clé de clarté, de transparence et de responsabilité. Elle est fondamentalement inclusive, cohésive, et favorise la reddition des comptes parce qu'elle précise les droits et obligations de chacun des acteurs. Cette démarche participative pourra, bien entendu, prendre les formes différentes et variées selon la

nature des champs d'interventions, des institutions et des acteurs qui l'animent. Mais dans tous les cas, elle doit reposer sur une identification précise des acteurs et structures concernés, de leurs attributions respectives, et de la nature des engagements de chacune des parties. Dans tous les cas, elle doit reposer sur le principe de négociation, et des rapports de concertation et de dialogue entre l'Etat et les autres composantes de la société. La démarche participative, dans le cadre de la nouvelle stratégie, devra préciser les règles du jeu concernant le champ des responsabilités, les objectifs à atteindre et les modes d'évaluation des actions entreprises. Ce n'est qu'ainsi qu'elle parviendra à garantir l'équilibre des engagements réciproques.

En ce qui concerne la responsabilité plus spécifique du gouvernement dans la nouvelle stratégie, ce dernier, à l'aube de ce millénaire, affronte un défi particulier qui est celui de la modernisation de l'administration et de la rationalisation de la gestion publique. Pour répondre à ce défi, le gouvernement, au-delà des efforts qu'il déploie actuellement, doit repenser les modalités d'intervention publique et revoir l'efficacité des institutions qui ont en charge les politiques publiques. Compte tenu des ressources énormes déjà affectées aux secteurs sociaux, il doit redoubler d'efforts pour mieux utiliser les fonds publics et accomplir davantage avec le même niveau de ressources, ou avec moins de ressources si celles-ci s'avèrent de plus en plus difficiles à mobiliser. Car il ne faut pas oublier, que quel que soit le gouvernement qui a la charge, à un moment ou un autre, de conduire la politique économique et sociale du pays, il sera toujours confronté à la conciliation entre deux logiques : celle de l'affectation efficace des ressources à l'économie, à la productivité, à la croissance et la production de richesses, qui impose de rechercher en permanence l'allègement des contraintes et des charges. Et celle de l'Etat garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale qui ne peut être assumée pleinement qu'en prélevant sur les producteurs de richesses. Il n'y a pas d'antagonisme fatal et rédhibitoire entre ces deux logiques. Cependant, la qualité des arbitrages et de résolution des conflits apparents entre ces deux logiques

doit refléter les caractéristiques propres à notre situation, notre culture, nos valeurs et nos choix démocratiques. C'est bien là que réside aujourd'hui la problématique universelle à laquelle sont confrontés tous les pays, quels que soient leurs niveau de développement ou de richesses. Cette problématique centrale rend, pour tous les décideurs publics, extrêmement difficile de réaliser les objectifs d'expansion de la prospérité et les objectifs d'inclusion et de cohésion sociale.

Le gouvernement du Maroc, comme ses homologues des pays comparables ou des pays plus nantis, doit gérer les défis inhérents à un contexte particulier, un contexte où l'on attend beaucoup, sinon tout de l'Etat : la maîtrise des équilibres macro-économiques, la mise à niveau compétitive du tissu productif, des réglementations incitatives, une ouverture contrôlée, un Etat "amaigri" peu cher mais pourtant efficace, et de l'autre côté un Etat garant de l'équité et de la solidarité nationale, des citoyens exigeants qui souhaitent que leur besoins essentiels soient satisfaits rapidement, au fur et à mesure de la montée de l'individualisme et du délitement et de l'épuisement des réseaux de solidarité traditionnels familiaux et communautaires.

Les défis sont tels qu'ils obligent à mobiliser toutes les ressources disponibles et potentielles, mais surtout à arbitrer l'allocation de ces ressources dans le but de trouver un bon équilibre entre l'efficacité économique et la cohésion sociale. Les difficultés de mobilisation des ressources en faveur de l'effort de développement social doivent inciter le gouvernement à réduire les gaspillages, les doubles emplois et les redondances, à accroître la macro efficacité et la micro efficacité de l'action publique. Il doit faire mieux non seulement en gérant mieux ses ressources, mais aussi et surtout en agissant différemment. L'ampleur et la lourdeur des réglementations affectent les structures et, du même coup, la productivité des institutions chargées des interventions sociales. Une institution, ou une administration, fortement centralisée et rigide, qui privilégie les procédures au détriment de l'initiative et de l'action, dresse implicitement des obstacles face à ses performances. Le rendement et l'efficacité du gouvernement dépendent aussi du

niveau de coordination et d'intégration existant entre ses différents départements et entre ceux-ci et les autres institutions publiques.

La nouvelle stratégie propose des moyens d'y parvenir de façon appropriée à la logique des parties en présence, notamment en développant des relations horizontales et synchrones entre départements partageant des intérêts communs ou impliqués et imbriqués dans des objectifs communs de développement social exigeant une étroite collaboration et coordination.

L'ensemble de l'argumentation développée dans ce paragraphe n'avait d'autre but que de démontrer que la nouvelle stratégie nationale de développement social devra forcément être déployée sur une base territoriale, en faisant face de façon frontale, multisectorielle et multi partenariale aux problèmes de la pauvreté des inégalités sociales et de l'exclusion sociale.

1.4. LES DIMENSIONS TRANSVERSALES DE LA STRATÉGIE

Le terme transversal utilisé ici est peut-être quelque peu inapproprié, car tout le développement social en lui-même constitue une politique sociale transversale (comme nous l'avons précisé au chapitre I). En fait, les experts, auteurs du présent document, ont intitulé cette section "Dimensions transversales de la stratégie" par commodité pour pouvoir traiter des aspects particuliers de la stratégie relatifs à la jeunesse, au genre et aux groupes sociaux fragiles (femmes et enfants en situation difficile, personnes âgées, handicapés...), la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale faisant l'objet d'un développement spécifique.

1.4.1. La dimension relative à la jeunesse

Par jeunesse, on entend ici des jeunes âgés de 15 à 34 ans : 15 ans, c'est l'âge légal du travail, 18 ans, c'est déjà au Maroc l'âge légal de droit de vote et 34 ans en raison de l'âge de plus en plus tardif au mariage, et à l'entrée dans la vie active (beaucoup de jeunes diplômés chômeurs ont franchi le cap des 30 ans), et en raison des traditions patriarcales qui caractérisent la civilisation arabo-musulmane

et méditerranéenne. Ces jeunes âgés de 15 à 34 ans représentent un pourcentage très important de la population qui ne va pas cesser de croître jusqu'en 2015 environ. Au-delà de cette date, cette aubaine démographique va décliner progressivement et ne se reproduira pas de sitôt. C'est donc un potentiel formidable pour l'avenir du pays qu'il s'agit de faire fructifier et qu'il s'agit de ne pas dilapider (dans l'émigration, dans l'exclusion, dans les crises civiles, etc.).

Bien entendu, une stratégie nationale d'inclusion de la jeunesse ne peut pas incomber au Ministère du Développement social ni au Secrétariat d'Etat à la jeunesse ni à l'Etat seul. Elle concerne l'ensemble de la société : les familles au premiers chef, mais aussi la société civile, les collectivités locales, les entreprises publiques et privées. Elle incombe aussi à la responsabilité de l'Etat, mais à tout l'Etat et à toutes ses structures : éducation, formation, emploi, économie et finances, habitat, urbanisme, agriculture, tourisme, artisanat, jeunesse, sports, loisirs, culture, affaires religieuses, etc.

La nouvelle stratégie nationale de développement social met l'inclusion de la jeunesse au tout premier rang des priorités sociales du pays, car parmi les pauvres et les exclus, il y a beaucoup de jeunes d'une part, et d'autre part ne pas inclure les jeunes, au moyen de l'ensemble des politiques d'insertion sociale active, c'est se résigner à alimenter la machine de l'exclusion. Si, comme le dit l'adage bien connu, l'inclusion progresse, l'exclusion galope.

(i) Cette stratégie commence par l'appui et le soutien scolaire, la rétention scolaire, la prévention de la déperdition scolaire. Car l'échec scolaire veut dire l'échec professionnel, l'échec social et l'échec civique.

(ii) Pour les jeunes déjà déscolarisés, la stratégie doit se poursuivre par le renforcement des programmes d'éducation non formelle et l'alphabetisation des jeunes adultes, le renforcement de la formation professionnelle et par apprentissage, l'insertion par l'emploi non qualifié, par l'auto-emploi, par le micro crédit, par les activités génératrices de revenus, par l'accès aux activités socio-éducatives et culturelles et sportives. En effet, des

activités artistiques et sportives de haut niveau peuvent constituer des moyens de promotion sociale réussie pour de très nombreux jeunes dont l'école et les structures éducatives en général n'exploitent pas tous les talents.

La stratégie d'inclusion de ces jeunes menacés d'exclusion sociale doit mobiliser toutes les énergies : clubs de sport, académies de formation sportive, pépinières et recherche de talents, conservatoires, maisons de la culture, maisons de la jeunesse, maisons de citoyens, théâtres et ateliers de formation aux différents arts, entreprises publiques et privées et tous les sponsors qui peuvent servir de soutien ou de mécénat en appui aux jeunes talents. La stratégie d'inclusion de la jeunesse doit en particulier réhabiliter le sport scolaire et universitaire et revitaliser les compétitions sportives interscolaires et interuniversitaires. Elle doit s'efforcer de multiplier les installations sportives, culturelles et de loisirs et harmoniser leur distribution sur les quartiers et les territoires où habitent ces jeunes. Ces dispositifs d'inclusion et d'insertion sociale et sociétale par les arts, la culture et le sport ne sont pas bien entendus réservés à cette catégorie de jeunes ayant eu des difficultés scolaires, ils doivent être rendus aisément accessibles à la totalité des jeunes. Seulement, il faut bien comprendre que ces dispositifs (qui doivent être multipliés dans un pays qui a produit des Aouita, El Guerrouj, ou Nawal El Moutauakil) représentent des secondes chances et des moyens puissants de prendre l'ascenseur social grâce à ses propres capacités naturelles que l'école n'a pas su ou n'a pas pu développer. Ces arguments plaident pour la mise en place d'une véritable économie du sport procurant des rémunérations professionnelles incitatives à tous les jeunes talents qui sont actuellement en friche ou en jachère.

Les objectifs de cette stratégie d'inclusion sociale active de la jeunesse ne résident pas seulement dans l'insertion réussie par l'emploi, la mise en valeur des différents dons et talents des jeunes, le revenu, ils visent plus globalement le renforcement de la cohésion sociale et du sentiment d'appartenance à une communauté solidaire et soucieuse de l'avenir de ses enfants. Les jeunes n'ont pas

seulement besoin de travail et de revenu, ils demandent du sens et ils veulent accéder à la modernité et à la société de consommation sans renier pour autant les valeurs collectives dans lesquelles ils ont été éduqués.

(iii) Le problème majeur, central, et crucial que doit affronter la nouvelle stratégie d'inclusion de la jeunesse reste et restera encore pendant plusieurs années, l'emploi des jeunes et notamment l'emploi des diplômés et des jeunes lauréats de la formation professionnelle. Dans un pays qui affiche un taux de chômage urbain de 20%, qui compte près de 1,5 million de chômeurs (officiellement, 1.296.000 mais les statistiques concernant le chômage rural sont difficiles à croire) et qui compte plus de 30% de taux de chômage parmi les jeunes diplômés, il faut tout faire pour augmenter l'emploi des jeunes qui arrivent sur le marché du travail de plus en plus instruits, de plus en plus formés et de plus en plus diplômés. Cette crise sociale majeure risque de dégénérer en crise civique si les performances de l'économie et de la politique de l'emploi ne sont pas singulièrement améliorées. En effet, en l'absence de telles améliorations (un taux de croissance économique moyen supérieur à 5%, des investissements plus riches en emplois, des mutations économiques sectorielles plus motrices et plus créatrices d'emplois et des mesures actives par l'emploi plus efficaces), les choses ne peuvent qu'empirer.

Les termes de l'équation sont simples : au cours des dix prochaines années, les nouveaux arrivants sur le marché du travail vont évoluer à un rythme annuel moyen de 400.000 par an (surtout si l'on tient compte du taux de féminisation accru de l'activité), ils vont débouler dans un système économique et un tissu productif qui ne s'est révélé capable (au cours des dix dernières années) de créer qu'un peu plus de 200.000 emplois par an en moyenne. Il faut ajouter à cette équation les risques accrus de destruction d'emploi liés à l'ouverture de l'économie et aux enjeux de compétitivité et de concurrence internationale et les risques accrus de précarisation du travail (beaucoup d'emplois créés sont au SMIG ou sous le SMIG en raison de l'aspect intermittent, saisonnier ou à temps partiel que revêtent les nouvelles formes de travail).

Alors ? Que préconise la stratégie d'inclusion des jeunes par l'emploi dans de telles conditions dégradées du marché du travail ? La première proposition est aussi la plus fondamentale : face à l'ampleur de ce problème, des menaces qu'il fait peser sur la cohésion sociale et la fracture qu'il occasionne entre les différents modes identitaires d'appartenance sociale, il ne faut plus tout attendre de politiques publiques économiques et sociales "intelligentes" de l'Etat, mais essayer de créer et de mettre en œuvre une véritable "intelligence sociale" collective qui puisse prendre à bras le corps ce problème qui menace toutes les familles (que leurs enfants aient accès à l'emploi ou non).

Certes ni l'investissement ni l'emploi ne peuvent se décréter, c'est le climat de confiance psychologique d'une part et les incitations positives d'autre part, qui en fin de compte décident les acteurs privés nationaux et étrangers à investir, à entreprendre et donc à créer des emplois. Certes, aussi, le premier objectif des entreprises n'est pas l'emploi, mais le profit et la défense de leur position sur le marché. La concurrence accrue les pousse à rationaliser au maximum leur activité pour réduire leurs prix, ce qui les conduit le plus souvent, non pas à recruter mais à licencier. Car quelles que soient les incitations gouvernementales au recrutement et à la création d'emplois, une entreprise ne prend la décision de recruter que par rapport à un besoin de production économique ou d'organisation évidents. Celle qui répond favorablement aux incitations de baisse des charges sociales par exemple n'est pas forcément une entreprise plus "citoyenne" que les autres : sa décision de recruter, dans ce cadre, des jeunes diplômés chômeurs ou des jeunes lauréats de la formation professionnelle, si elle ne correspond pas explicitement à ses besoins économiquement rationnels, est sûrement dictée par un effet d'aubaine qu'elle compte rééditer aussitôt que les délais prévus par la mesure sont échus. Au passage, on signalera qu'aucun effort d'évaluation de ce type de mesures incitatives à l'emploi n'a encore été réalisé à ce jour, au passage on signalera aussi que par rapport à l'équation tétanisante du marché du travail (citée ci-dessus), le bilan d'activité

présente par l'ANAPEC pour l'année 2003 fait état des chiffres suivants : 49 138 chercheurs d'emplois inscrits, dont 43% de femmes et dont 26% de diplômés et 31,7% de techniciens diplômés de la formation professionnelle ; 25.497 offres d'emplois formulées par les entreprises (3471 entreprises) ; 17 085 personnes ont été insérées dont 71% sont âgés de moins de 30 ans (pour un âge moyen de 27 ans) et dont 51% sont des femmes. Dans ces insertions, seulement 59% ont bénéficié de contrats de travail de droit commun, le reste a bénéficié de contrats d'insertion. A l'évidence, ce bilan est bien maigre compte tenu des moyens déployés ; ni les offres d'emploi ni les chercheurs d'emploi ne se bousculent au portillon des différents guichets de l'ANAPEC. La crise de confiance qui a ébranlé cette institution, au lendemain de sa création, y est certainement pour quelque chose et représente un des stigmates les plus apparents des dysfonctionnements de la gouvernance des institutions publiques.

Ainsi cette première proposition fondamentale fait reposer la bataille pour l'emploi sur toutes les composantes de la société : grandes entreprises publiques et privées et leurs pépinières et leurs essaimages à travers la sous-traitance, entreprises privées "citoyennes" ou non, associations de la société civile et leurs initiatives d'activités génératrices de revenu et de micro crédit, secteur de l'économie informelle et ses capacités énormes d'incorporation sociale active des jeunes travailleurs non qualifiés, emplois d'utilité collective, emplois créés par l'économie sociale et les coopératives, emplois créés et à créer par l'extension considérable du rôle des collectivités locales à l'avenir, etc.

Pour autant, la deuxième proposition de la stratégie d'inclusion de la jeunesse par l'emploi ne dédouane pas l'Etat de ses responsabilités en matière de politique macroéconomique et de politique de l'emploi. Cette deuxième proposition concernant la stratégie politique d'inclusion de la jeunesse, par l'emploi et le revenu, comporte des recommandations qui sont en phase avec la dimension macroéconomique de la stratégie de développement social décrite à la section 1.2. de ce chapitre. Ces recommandations sont les suivantes :

a) Un effort de plus en plus soutenu en faveur du jeune capital humain : ce qui inclut l'amélioration des performances de l'éducation nationale, la correction des déséquilibres et des inadéquations de la formation à l'emploi en décentralisant aux niveaux régional et provincial tous les dispositifs de formation professionnelle et de renforcement de l'employabilité, l'intégration des jeunes femmes sur le marché de l'emploi en assurant de façon concrète l'effectivité de l'égalité des chances et des rémunérations à compétence égale.

b) Un effort soutenu pour assurer une croissance plus forte, plus régulière, plus riche en emplois et affranchie de la contrainte climatique. Cet effort, qui devrait aboutir à une croissance supérieure à 5%, ne doit pas seulement être d'ordre quantitatif mais aussi qualitatif et canaliser les investissements vers les secteurs appropriés.

c) Une vision d'ensemble de la politique économique ayant un lien très étroit avec l'objectif de résorption du chômage de masse : malgré la profusion des mesures et des outils incitatifs à l'emploi, l'efficacité globale de ces mesures et de ces outils reste modeste. Le phénomène du chômage ne peut être vaincu par une conjugaison de mesures isolées ; les efforts pour le vaincre doivent être déployés de façon cohérente. Cette cohérence doit réunir le domaine législatif, institutionnel, procédural, financier, économique et social.

L'élargissement des opportunités d'emplois nécessite une mobilisation de l'épargne à des fins d'investissement productif d'emplois. Mais elle nécessite aussi, parallèlement, un environnement serein et sécurisant pour l'entreprise, qui offre des garanties juridiques, des procédures simplifiées, une fiscalité lisible et stable dans ses constituants et donc peu sensible aux sollicitations conjoncturelle des lois de finances annuelles et un climat social apaisé entre partenaires sociaux.

d) La stratégie d'inclusion de la jeunesse concerne aussi le champ politique. L'abaissement de l'âge légal de droit de vote à 18 ans est une excellente initiative en soi, pourtant les jeunes ne se sont pas précipités vers les urnes. La raison en est une profonde dépolitisation de la jeunesse marocaine

et l'extrême méfiance qu'elle entretient avec les structures partisans. A l'exception d'une minorité qui succombe au prosélytisme politique utilisant l'islam comme référent fondamental et d'une proportion plus importante de jeunes qui privilégient les valeurs de l'islam dans l'organisation de la vie sociale, la grande majorité des jeunes Marocains ne manifestent aucun intérêt pour la sphère politique. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les deux générations précédentes de jeunes étaient extrêmement politisés. A l'évidence, il ne faut pas passer d'un abus à l'autre. Il est nécessaire de réconcilier, aujourd'hui, les jeunes avec la politique. Cette mission incombe, en premier lieu, aux partis politiques dont l'un des rôles fondamentaux d'intermédiation sociale consiste à encadrer et à mobiliser la jeunesse du pays dans des projets de société. Le projet de loi sur les partis politiques peut être en mesure de mettre fin à cet autre type de fracture sociale (entre les générations). L'inclusion politique de la jeunesse est un devoir civique pour les structures qui constituent l'échiquier politique. A défaut de cette inclusion, le pays peut se retrouver en panne de renouvellement de son personnel politique et de sa classe politique. L'un des objectifs fondamentaux de la nouvelle stratégie nationale de développement social est clairement de nature politique. En rendant plus formelle, plus lisible et plus visible l'action sociale publique de l'Etat, on peut réussir à mettre à l'abri une très grande partie de la jeunesse des pratiques prosélytiques intégristes extrémistes qui prospèrent sur le terrain des déficits sociaux.

e) Pour une inclusion sociale plus efficace de la jeunesse, il faut développer un meilleur système d'information sociale sur ses problèmes spécifiques. Le centre d'orientation de l'information de la jeunesse en cours de création, les maisons de jeunes, les maisons du citoyen, les enquêtes sociologiques, peuvent participer au recueil de l'information sociale utile à la programmation des actions en réponse aux problèmes que vivent les jeunes.

De même, le partage de la maîtrise d'ouvrage entre les associations de quartiers, le ministère de l'habitat et de l'urbanisme, le secrétariat d'Etat à la jeunesse, le

ministère du développement social, le ministère de la culture, le "futur" haut commissariat aux sports, le ministère des transports, et bien entendu au premier chef les collectivités locales concernées, apparaît aujourd'hui indispensable pour dessiner les contours d'un environnement de vie plus favorable à l'inclusion des jeunes. Cette problématique n'est pas seulement urbaine, elle interpelle aussi les responsables du développement rural, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire ainsi que les agences spécialisées chargées du développement du Nord et du Sud du pays.

En effet, les jeunes ont des problèmes d'accès à l'emploi, aux infrastructures sportives et socio-éducatives, aux loisirs, etc. Mais ils ont aussi des problèmes de transport, de logement en cours d'études et après les études, de fondation de couples stables pour reproduire le modèle familial et sociétal. D'après les enquêtes récentes réalisées sur ces sujets, l'une des premières causes du report de plus en plus tardif de l'âge au premier mariage (27-28 ans pour les femmes et plus de 30 ans pour les hommes) est la crise du logement et ensuite viennent la crise de l'emploi et l'insuffisance du revenu, les transformations des mœurs, la préférence d'union avec un conjoint disposant lui aussi d'un emploi ou d'un salaire, etc., l'impact de la Moudawana arrivant en dernière position, surtout pour les jeunes femmes enquêtées. Ces problèmes sociaux affectant les jeunes et à peine effleurés par l'une ou l'autre de ces enquêtes doivent attirer l'attention des responsables du développement social. Ces problèmes n'affectent pas que les jeunes pauvres. En milieu urbain, ils concernent déjà les jeunes issus des classes moyennes.

Les chiffres suivants doivent faire réfléchir les responsables : à Casablanca, le salaire moyen d'un cadre Bac + 4 n'excède pas 5.000 DH à 6.000 DH nets d'impôts et de charges sociales. Ce niveau de rémunération est à confronter avec le niveau du loyer d'un appartement auquel peut aspirer ce cadre moyen et qui dépasse assez souvent son salaire. Alors que peut-il rester pour le transport, la nourriture, le mode vestimentaire et de consommation auquel il aspire, l'entretien d'une épouse, les coûts d'un enfant ? Bien sûr, il y a toujours, pour

lui, la possibilité d'épouser une jeune femme cadre ayant elle aussi un emploi ou un salaire, et c'est ce qui se passe aujourd'hui le plus souvent dans la réalité et pas seulement dans les sondages. Mais très vite, la nécessité de faire face aux traites d'une voiture, aux coûts d'une employée de maison, à l'absence ou à la cherté des crèches, aux factures d'eau et d'électricité, du téléphone portable, de l'abonnement Internet... rend ces ressources cumulées insuffisantes ; ou bien l'une ou l'autre des deux familles d'origine arrive à subventionner tant bien que mal ce jeune couple de la classe moyenne, ou bien au contraire, ce jeune couple a la charge supplémentaire de subvenir aux besoins de parents impécunieux. Ces situations vécues par les jeunes de la classe moyenne sont moins exceptionnelles qu'on ne l'imagine. Elles sont responsables des décohabitations différées avec les parents, ou des recohabitations forcées soit par nécessité matérielle, soit comme résultat de divorces de plus en plus fréquents. C'est dire la nécessité de développer une information et une vision plus exhaustive des problèmes que vivent les jeunes et d'intégrer dans la programmation du développement social la participation de ressources humaines variées : associations de jeunes, échantillons variés de jeunes selon le niveau socioéconomique ou la catégorie socioprofessionnelle, psychologues, sociologues, anthropologues, etc.

1.4.2. La dimension sociale relative au genre

Le Code de la famille est, en soi, un progrès remarquable ; la modification du mode de scrutin électoral et l'instauration de quotas féminins dans la représentation politique aussi. Ces deux avancées, pour positives qu'elles soient, ne suffisent pas à améliorer significativement la position des femmes dans la société et leur pleine participation au processus de développement.

La nouvelle stratégie nationale de développement social propose une approche genre systématique en matière d'éducation, d'emploi, de revenu, d'inclusion politique, économique et sociale égalitaires. Les jeunes femmes, en effet, sont exposées à un double risque d'exclusion, d'abord

en tant que femmes, ensuite en tant que jeunes. Les jeunes femmes sont aussi exposées à une morbidité et à des causes de mortalité spécifiques au sexe. Les femmes dans leur ensemble, jeunes et moins jeunes, sont exposées à des discriminations nombreuses malgré les textes et les dispositions institutionnelles censées les protéger et leur garantir une égalité de traitement devant la loi. En dehors des risques sanitaires spécifiques, elles pâtissent d'un taux d'analphabétisme extrêmement élevé qui est le reflet actuel de politiques sociales menées dans le passé et qui, en matière de genre, n'ont été ni inclusives, ni cohésives, ni politiquement responsables. En conséquence, la nouvelle stratégie formule les recommandations suivantes :

i. Intensification des programmes d'alphabétisation fonctionnelle, d'éducation non formelle, d'apprentissage, de formation professionnelle, d'activités génératrices de revenus et de microcrédit pour les femmes.

ii. Amélioration des conditions d'accès aux postes de responsabilité dans la fonction publique, dans les fonctions politiques, dans l'entreprise et, d'une façon générale, recherche d'une égalisation des situations en matière de responsabilité sociale, économique, familiale et juridique. En somme, il s'agit d'augmenter singulièrement l'indice de participation des femmes (IPF).

iii. Amélioration de la santé reproductive en diminuant de façon drastique les taux inadmissibles de mortalité et de morbidité maternelles.

iv. Vigilance dans l'application des dispositions du nouveau Code de la famille en assurant un suivi régulier des décisions des tribunaux en la matière.

v. Vigilance accrue en matière d'IST-SIDA : certes les IST et l'infection par le VIH ne sont pas l'apanage des femmes ; elles constituent des menaces pour la santé des adolescents et des jeunes en général. C'est pourquoi cette section aurait pu aussi bien être traitée dans la partie relative à la jeunesse. Mais les femmes constituent une proportion de plus en plus importante des cas déclarés d'IST et de SIDA. Les IST classiques (hors SIDA) sont souvent l'expression

symptomatique silencieuse chez les femmes (gonococcies, trichomonases, chlamydiase, herpès, etc.), d'où probablement une énorme proportion de sous-déclaration chez les femmes victimes d'IST. La surexposition des femmes aux risques d'IST-SIDA est liée à trois facteurs : le mode culturel dominant attribuant une relative liberté sexuelle à l'homme. L'expansion de la prostitution - sous la pression des difficultés économiques et du délitement des mœurs. Le cosmopolitisme sexuel lié à la globalisation et au développement du tourisme (ce dernier facteur affecte aussi les enfants et les adolescents tous sexes confondus).

La vigilance accrue est justifiée par les chiffres concernant le VIH-SIDA publiés dernièrement par le ministère de la santé. Selon ces chiffres, le SIDA touche de plus en plus les femmes et les femmes de plus en plus en jeunes. Sur les 1557 cas répertoriés et avérés en 2004 (en progression de 20% par rapport à 2003), 600 cas sont des femmes, soit 38% du total. Ce sont les plus jeunes d'entre elles qui sont le plus touchées : 35% sont âgées de 15 à 27 ans, 45% de 30 à 39 ans et 18,5% ont 40 ans et plus. La majorité de ces femmes atteintes du VIH sont urbaines et sont mariées, ces dernières représentant 33% contre 19% pour les célibataires et 30% pour les divorcées (ces deux derniers chiffres soulignent le rôle manifeste de la prostitution).

Sur les 1557 personnes malades du SIDA, tous sexes confondus, 65% des cas appartiennent à la tranche d'âge comprise entre 15 et 39 ans, ce qui correspond à la tendance mondiale ; mais dans 75% des cas, la transmission s'est faite par voie hétérosexuelle, ce qui correspond à la tendance africaine. Des incertitudes demeurent quant au taux réel de prévalence du VIH-SIDA au Maroc (nombre de séropositifs) ; on l'estime en général à un peu moins de 1% de la population. C'est une raison de plus d'augmenter la vigilance et de renforcer la coopération des organismes à impliquer dans cette vigilance (ALCS, Croissant rouge, OMS, ONU-SIDA, UNICEF et ministère de la santé). Le traitement par trithérapie est gratuit au Maroc et il est en cours de décentralisation. Encore faut-il lutter contre les attitudes stigmatisantes et les pratiques discriminatoires vis-à-vis des femmes et des jeunes atteints de SIDA, surtout en matière d'accès à l'emploi.

1.4.3. La dimension relative aux groupes à risque

La stratégie qu'il faut déployer en direction de ces groupes sociaux fragiles a déjà été traitée en grande partie dans le chapitre précédent. On se contentera ici d'insister sur les volets suivants : la prévention, la réglementation et la législation.

(i) La prévention : la prévention des handicaps et des causes d'invalidité de toute nature est socialement beaucoup moins coûteuse et beaucoup plus rentable qu'une simple politique sociale de réparation. Ce constat, de bon sens, interpelle la politique de santé, la politique de sécurité au travail, la politique de sécurité routière, etc. Les morbidités maternelle et néonatale, étant données les conditions dans lesquelles se déroule le suivi médical de la grossesse et de l'accouchement, génèrent un nombre très important de handicaps, évitables par nature. Autant on ne peut rien contre les conséquences de la loterie génétique qui produit des handicapés que la société est bien obligée de prendre en charge. Autant on doit exiger beaucoup plus de résultats de la politique de santé, de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail, de la sécurité routière. Les résultats de l'enquête nationale sur le handicap, lancée en 2004 par le Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées seront vraisemblablement très éclairants, à cet égard, s'ils parviennent à chiffrer les handicaps et les invalidités par causes.

Les départements concernés (ministère du développement social, santé, emploi et travail, transports, intérieur, sûreté nationale et gendarmerie) devraient mettre en place une structure de concertation et de coordination permanente dédiée au suivi des mesures de prévention du handicap et de l'invalidité, ainsi qu'à l'évaluation périodique des résultats de ces mesures.

(ii) La réglementation et la législation

· En ce qui concerne les handicapés, il n'y a rien à inventer. Il n'y a qu'à s'inspirer des nombreuses mesures existantes dans les pays développés ; en matière d'accessibilité et d'aménagements urbains, en matière de transports, en matière de media (pour les mal voyants ou les mal

entendants), en matière d'insertion scolaire et socioprofessionnelle (quotas dans la fonction publique et les entreprises privées), en matière de normes d'appareillage, de centres d'hébergement, etc. Certes, beaucoup d'actions ont déjà été accomplies ou projetées au niveau du Secrétariat d'Etat ; mais on ne fera jamais assez dans ce domaine d'une part, et il faudra sans cesse communiquer, sensibiliser les citoyens, élever leur conscience civique vis-à-vis de ces problèmes d'autre part.

· En ce qui concerne la protection de l'enfance et de la condition féminine, la législation marocaine est déjà très avancée dans ces deux domaines. En outre, le Secrétariat d'Etat a en chantier un projet de Code de l'enfant destiné à rassembler et à compléter l'ensemble des dispositions juridiques existantes, comme il compte lancer en 2005 un SAMU social à Casablanca. De très nombreuses associations, ligues, observatoires, centres d'information et de documentation constituent un système de veille active. Pour autant, des pathologies sociales graves, sans être spécifiques au pays, comme l'exploitation des enfants au travail ou dans un but de mendicité, les abus sexuels sur les femmes et les enfants et la violence à l'égard des femmes (le plus souvent dans le cadre de couples mariés) nécessitent des dispositions juridiques et réglementaires plus appropriées. La nouvelle stratégie recommande des dispositions réglementaires et juridiques adaptées à la lutte contre ces fléaux sociaux : ces recommandations vont de l'exigence d'une efficacité accrue des services de l'inspection du travail à l'obligation de déclarer les gens de maison (bonnes, travailleurs domestiques, aides familiaux, etc.) à la CNSS, jusqu'à des mesures juridiques plus dissuasives en ce qui concerne les contrevenants à la législation du travail et les auteurs de violences sur les enfants et sur les femmes.

· En ce qui concerne les personnes âgées, la législation doit faire appel essentiellement à l'extension de la protection sociale par les systèmes de retraite et d'assurance-maladie, afin qu'au crépuscule de leurs jours les travailleurs pauvres ne soient privés ni de gîte, ni de couvert, ni de soins, et que la société solidaire leur évite

une trajectoire de clochardisation ou de SDF. L'Etat marocain est déjà confronté à cette problématique que d'autres pays un peu plus "vieux" ont expérimentée avant lui. La solution ne peut pas résider que dans la protection de l'Etat, la consolidation des valeurs familiales et communautaires est aussi en jeu. Il appartient aux pouvoirs publics de ne pas laisser se déliter ces valeurs éthiques et sociales qui sont la marque profonde de notre société.

1.4.4. La dimension relative à la protection sociale

Au chapitre I on a défini la protection sociale comme un domaine fondamental parmi les trois principaux domaines classiques des politiques sociales. Au chapitre II on l'a évaluée au même titre que les politiques publiques qui n'ont pas de caractère transversal. Alors, pourquoi lui attribuer, ici, une dimension transversale dans la stratégie ? A cette question, les experts apportent une double réponse :

- d'une part, une grande partie des recommandations stratégiques ont été formulées en même temps que l'évaluation ; car dans ce domaine, plus que dans d'autres, l'évaluation comporte en elle-même les réponses qui en découlent ;
- d'autre part, par ce parti pris, les experts ont le dessein d'établir un lien étroit entre la stratégie de développement social et les mesures de protection sociale.

Quelle en est au juste la raison ? La raison est simple : il faut absolument, dans l'esprit de la nouvelle stratégie, passer d'une logique de réparation des déficits sociaux à une logique de prévention de la pauvreté et de l'exclusion. Cette démarche n'est possible que si l'on décide d'incorporer à la stratégie de développement social les outils et les instruments de la protection sociale. On a, auparavant, abondamment évoqué la dispersion institutionnelle et les cloisonnements qui handicapent et entravent l'efficacité des politiques et des programmes de développement social. Or le cloisonnement que l'on est en train d'évoquer est de taille. Comment serait-il possible

d'enrayer la machine de l'exclusion sans des dispositifs de prévention et de protection adaptés ? On ne veut pas entendre par là que les pouvoirs publics n'ont pas une politique de protection sociale, on veut simplement entendre que cette politique n'est peut-être pas adaptée aux besoins du développement social du pays ; on veut aussi entendre qu'une stratégie nationale ambitieuse de développement social implique un pôle social politiquement fort, doté d'une vision prospective et d'une démarche globale cohérente. L'Etat est le garant ultime de la cohésion sociale ; il doit donc se donner les moyens de remplir ce rôle en se dotant d'une organisation et des outils d'expertise et d'évaluation qui lui soient appropriés. L'approche synthétique du champ social est rendue d'autant plus nécessaire que ce champ est fractionné entre plusieurs ministères ou secrétariats d'Etat et diverses institutions chargées de piloter des dispositifs spécifiques, transversaux ou simplement catégoriels. Il est donc urgent de définir une approche globale et cohérente de la protection sociale en l'appuyant sur les objectifs de développement social et en l'articulant sur un nombre très limité de ministères aux prérogatives claires et fortement coordonnés entre eux. Sans plaider pour un grand ministère des affaires sociales réunissant plusieurs secrétariats d'Etat ou par un ministère encore plus grand dédié à la cohésion sociale (encore que !), la préoccupation des experts, qui par définition sont entièrement libres par rapport aux calculs politiques qui président à la configuration des organigrammes des gouvernements, est entièrement motivée par un souci d'efficacité de la stratégie nationale de développement social ; d'autant que notre système de protection sociale est le résultat de "compromis institutionnalisés" qui n'ont plus rien à voir avec les besoins sociaux de la société marocaine contemporaine. Ce système est en effet le produit de briques empilées les unes à côté des autres, de strates successives faites de mutualité corporatiste, d'assurances sociales au profit de travailleurs occupés dans des secteurs protégés et de filets sociaux de sécurité au profit des pauvres non enrôlables dans ces systèmes. Depuis, la société marocaine a profondément évolué, des pans entiers

de la population active non salariée ne bénéficient d'aucune protection légale. Le salariat n'étant pas encore devenu le mode prédominant d'activité, dans notre pays, ce gap de protection sociale pose un problème en soi ; surtout que de très nombreuses initiatives de développement social de l'Etat et de la société civile appuyées par la coopération internationale contribuent, en fin de compte, à générer de l'emploi non salarié. La sécurité matérielle de ces formes d'emploi et la protection des capacités de gain des chefs de ménages concernés (hommes ou femmes), leur capacité à résister aux chocs climatiques, économiques et sociaux, interpelle déjà le système de protection sociale et l'interpellerà de plus en plus à l'avenir. C'est donc tout le système national de protection sociale qui doit être mis à niveau : à la fois pour développer l'ingénierie de la protection sociale en direction des groupes sociaux non couverts et pour redéfinir le mandat initial de filets de sécurité qui laissent passer beaucoup de gens à travers leurs mailles.

A propos de ce dernier point, les gens qui nécessitent l'intervention des filets de sécurité sont la plupart du temps des gens qui méritent d'être aidés par des interventions variées correspondant à la multiplicité de leurs difficultés quotidiennes. Ce simple constat plaide pour un regroupement des informations sociales concernant ces personnes et pour un regroupement des instruments censés leur venir en aide. Le gouvernement doit prendre en compte cette idée simple : les gens pauvres et dans le besoin requièrent des aides et des interventions multiples et coordonnées. Il n'est pas bon que les informations qui servent de support à ces interventions et que les instruments chargés de ces interventions continuent à être dispersés. Une simple intégration et une simple coordination des informations sociales et des instruments d'intervention sociale ne sont peut-être pas la bonne solution. Il faut peut-être envisager un regroupement institutionnel de l'information à caractère social et de la construction des réponses à cette information. Par exemple, un dispositif comme le RAMED peut être utilement complété par des dispositifs de micro-assurance, ce qui soulagerait d'autant le fardeau des dépenses publiques.

2. LE PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

La démarche stratégique adoptée par les experts a réservé un traitement particulier à ce volet. En fait, un grand nombre d'aspects relatifs à la lutte contre la pauvreté, les inégalités sociales, l'exclusion sociale et la précarité ont déjà été abordés lors du paragraphe précédent. Ce choix de traiter la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans une section à part est dicté par plusieurs raisons, dont la plupart sont d'ordre opérationnel. En effet, dans ce domaine précis, la stratégie proposée par les experts est fortement dichotomique ; elle se décline en deux composantes très distinctes : une stratégie spécifique en milieu rural et une stratégie spécifique en milieu urbain.

Pourquoi cette dichotomie ? On pourrait dire qu'elle s'impose d'elle-même en raison de tous les arguments que l'on a développés au cours des deux chapitres précédents ; mais ce serait une réponse trop simple, pour ne pas dire simpliste. Sans faire de distinguo intempestif entre les citoyens ruraux et urbains de ce pays (on a suffisamment insisté sur les droits fondamentaux, les libertés civiques et politiques, le préalable démocratique), il est cependant clair que les deux problématiques sont très différentes et très inégales. Au préalable, du reste, il est peut-être utile de faire une précision d'ordre sémantique et conceptuel : en milieu rural, il s'agit surtout de lutter contre la pauvreté ; en milieu urbain, il s'agit de lutter aussi contre la pauvreté, mais surtout contre l'exclusion. On retrouve ici l'intérêt de la clarification conceptuelle à laquelle on a procédé dans le premier chapitre de ce document.

D'un autre côté, les progrès apportés par la carte communale de la pauvreté sont trop considérables pour ne pas être exploités sur le plan opérationnel. En effet, ce travail remarquable accompli en commun par la Banque mondiale et le Haut Commissariat au Plan offre désormais une base de programmation inespérée jusque là. Les données relatives à la pauvreté et à la vulnérabilité économique désagrégées au niveau le plus fin possible procurent des possibilités de ciblage local extrê-

mement intéressantes. En conséquence, on va partir de cet acquis pour jeter les bases de la stratégie de réduction de la pauvreté en milieu rural.

2.1. LA COMPOSANTE RURALE DU PROGRAMME

Encore une fois, nous insisterons sur le fait que les outils et les instruments d'intervention ne doivent pas être remis en cause. Ce qui importe, ce n'est pas tant le nombre et la variété de ces instruments, mais leur finalité. Or, cette finalité, comme nous l'avons déjà affirmé, est globalement bonne. Il n'y a donc pas lieu de proposer des outils et des instruments nouveaux ou de contribuer à leur inutile prolifération. Ce qui importe vraiment, c'est la mise en cohérence spatiale et temporelle des interventions de développement social en milieu rural sur la base territoriale la mieux ciblée possible. Le ministère du développement social a pu constater, lors de l'élaboration de son programme social de proximité, que les initiatives, les interventions et même les actions de soutien financier de l'Etat font parfois l'objet de concentration excessive sur certaines communes ou provinces. Ce phénomène ne reflète pas vraiment un excès de ciblage, il reflète tout simplement deux choses : une vitalité particulière des associations communautaires et des ONG dans certaines zones et une stratégie d'opportunité de ces associations et ONG en réponse à une offre d'assistance déployée par l'Etat. Pour tempérer ce phénomène, l'Etat doit développer des stratégies descendantes d'une part et cibler ces stratégies descendantes sur les communes, les douars et les villages les plus pauvres d'autre part.

2.1.1. Bases programmatiques et opérationnelles en milieu rural

Quelle stratégie déployer pour le développement social en milieu rural ? Depuis que le Maroc indépendant existe en tant qu'Etat souverain, cette question est récurrente. On a pu cerner les causes du retard de développement du monde rural dans le chapitre II, mais ce qui importe aujourd'hui, c'est de formuler des propositions concrètes fondées sur des bases programmatiques et opérationnelles. Dans cette démarche, on ne reviendra pas sur les aspects généraux qui doivent toujours être

gardés en ligne de mire : à savoir, l'expansion de l'agriculture, l'implantation d'activités en rapport avec les vocations territoriales dominantes (pastorales, forestières, montagnardes, côtières, touristiques, artisanales, désertiques), l'implantation d'activités manufacturières décentralisées, l'harmonisation des efforts nationaux en matière d'aménagement du territoire et surtout l'équipement en infrastructures sociales et socio-économiques de base. Nous avons suffisamment plaidé pour cette orientation stratégique pour ne pas avoir à rappeler l'importance du lien entre développement économique régional et développement social et l'importance de l'effort de solidarité nationale en faveur des régions pauvres défavorisées et sous-équipées.

Ces précisions étant faites, les propositions stratégiques concrètes des experts peuvent être formulées de la façon suivante :

(i) utiliser les données de la carte communale de la pauvreté pour prioriser les interventions ; désormais les communes qui ont une incidence élevée ou très élevée de pauvreté sont très bien connues en milieu rural (ce qui n'est pas le cas du milieu urbain à l'exception de la ville de Fès, comme le souligne le rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté au Maroc, 2004). Les données vont pouvoir être actualisées à la lumière de la dernière enquête sur le niveau de vie des ménages et du dernier recensement (2004). Ces données doivent être confrontées à d'autres indicateurs : sanitaires, sociaux, socio-économiques, infrastructures, dépenses publiques. La superposition des cartes communales combinant toutes ces données, ou à défaut la superposition des cartes synchrones de projets de réalisation d'infrastructures rurales. Tous ces éléments complétés par la concertation avec les associations communautaires (douars, villages, communes ou groupes de communes rurales), avec les responsables provinciaux et avec les ONG et la coopération internationale, devraient constituer d'excellentes bases de programmation et de ciblage des interventions. Le package des interventions tiendra compte des déficits constatés, mais dans tous les cas, il devra respecter le principe d'actions multi domaines groupées.

Cette base programmatique et opérationnelle à l'échelon communal ou infra communal est extrêmement féconde. Il faut cependant garder à l'esprit que le niveau provincial devra rester crucial pour la synergie des informations et des interventions (notamment en raison du niveau de déconcentration réaliste des services de l'Etat). Il faudra aussi ne pas pénaliser toutes les initiatives et toutes les bonnes volontés qui ne manqueront pas de se manifester dans des communes jugées non prioritaires en termes de données statistiques. En effet, le souci de rationaliser la programmation descendante et le ciblage des interventions publiques ne devra en aucun cas dissuader ou décourager les initiatives locales qui pourraient s'estomper si elles sentaient qu'elles ne sont plus soutenues par les pouvoirs publics.

(ii) capitaliser les enseignements tirés des expériences pilotes de développement local et des "success stories". Une section du chapitre II relatif à l'évaluation a déjà mis l'accent sur cette nécessité. Un travail récent a mis en évidence le fait que des actions groupées et synchrones (alphabétisation, accès à l'eau, accès à l'électricité, accès à la route) avaient un impact significatif sur le taux de "pauvreté. Ce travail du haut Commissariat au Plan insiste sur l'accès "effectif" à ces infrastructures et ces services (et non pas seulement sur les réalisations). Les initiatives de développement local piloté par la communauté se sont aussi avérées d'un excellent rendement dont se sont inspirés les grands programmes nationaux d'équipement rural (PERG, PAGER, PNCRR). En, dehors de l'ancrage local, territorial et institutionnel excellent de l'ensemble de ces programmes que les experts proposent de consolider dans la nouvelle stratégie, ce qui est réellement nouveau, c'est la possibilité accrue de ciblage au niveau le plus fin possible en milieu rural.

En somme, les problèmes de pauvreté rurale sont assez homogènes et assez bien connus et documentés. Ce qui manquait jusqu'à présent, c'est une meilleure connaissance de l'hétérogénéité de la distribution spatiale de cette pauvreté rurale entre provinces, entre régions, bien sûr, mais surtout à l'intérieur des provinces et des régions, entre communes d'une même province et à l'intérieur

des communes rurales elles-mêmes. Le fait que les problèmes de pauvreté rurale observent un caractère assez homogène et qu'ils ne s'accompagnent pas toujours d'exclusion sociale (la pauvreté à la campagne fait, en quelque sorte, partie du paysage), le fait aussi que l'on a accumulé depuis une vingtaine d'années une meilleure connaissance des causes de la pauvreté rurale ; le fait enfin qu'on connaisse de mieux en mieux les poches où elle se concentre : tous ces éléments rendent les réponses plus faciles à concevoir et à programmer. Les problèmes résiduels concernent les coûts et l'intégration spatio-temporelle des interventions. La possibilité offerte au Maroc, aujourd'hui, d'aborder de façon frontale, sur une base territoriale de plus en plus précise et de plus en plus pertinente, la pauvreté rurale constitue un progrès extraordinaire par rapport aux pratiques du passé. Le contenu programmatique a un éventail déjà suffisamment large (généralisation de l'enseignement préscolaire et scolaire, alphabétisation, éducation non formelle, apprentissage, formation professionnelle, extension des services et des prestations de santé, activités génératrices de revenu, micro crédit, infrastructures de base, viabilité économique des territoires où vivent les pauvres, etc.). C'est l'échelon territorial de plus en plus pertinent, communal et infra communal, qui ouvre des perspectives d'action d'une plus grande proximité et d'une plus grande efficacité.

(iii) ne pas céder à la tentation d'idéaliser outre mesure cette approche ; en effet, dans bien des cas, l'approche statistique sèche, malgré tous les recoupements que l'on pourra faire et tous les avis que l'on pourra recueillir auprès des bénéficiaires, de leurs élus ou des ONG, peut se révéler inappropriée. En effet, si l'identification de poches particulières de pauvreté à un échelon communal ou infra communal justifie le déclenchement de programmes prioritaires de développement local de proximité pilotés par les communautés concernées, avec tous les avantages liés à l'implication, la participation, l'appropriation des programmes et des ressources. Cette démarche, en elle-même, ne garantit pas le lien qu'il est nécessaire d'établir entre développement social,

développement rural intégré et durable et développement économique des zones rurales. Autrement dit, le niveau le plus pertinent pour un développement humain durable dans le monde rural dépend de la nature et de l'ampleur des programmes. Il dépend aussi de l'intégration cohérente entre développement économique territorial et développement social territorial.

Autant le niveau communal ou infra communal peut servir de base de programmation et de soutien de projets locaux pour corriger des déficits sociaux ou socio-économiques clairement identifiés, autant le développement rural ne peut pas être assuré par la simple juxtaposition de micro programmes et de micro projets locaux. C'est pourquoi les niveaux provincial et régional doivent garder tout leur intérêt. C'est pourquoi aussi la nature de certaines interventions pourra concerner les populations locales et les pouvoirs publics à transcender les découpages politico-administratifs. Car si la pauvreté rurale observe la plupart du temps un caractère relativement homogène par ses déterminants macro économiques et macro sociaux, les particularités géophysiques et géoéconomiques des territoires sur lesquels vivent les pauvres observent, quant à elles, une diversité et une hétérogénéité considérables. ; d'où la nécessité d'intégrer la stratégie de développement social du milieu rural à la stratégie du développement rural et à la stratégie de développement régional. L'action du ministère du développement social ne peut pas être découplée de l'action du ministère de l'agriculture, du ministère de l'équipement, du ministère de l'aménagement du territoire, du ministère du tourisme et de l'artisanat, du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, du département chargé de l'eau, du département chargé de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles, des agences régionales spécialisées, etc.

Des vocations dominantes caractérisent assez souvent ces territoires : périmètres irrigués, zones en bour favorable et zones en bour défavorable, zones pastorales, zones steppiques, zones désertiques et semi désertiques, zones côtières tournées vers la pêche, zones montagneuses et forestières, zones oasiennes et frontalières, etc. Tout ceci pour dire qu'un certain type d'agriculture ou d'élevage est possible ici et non

ailleurs ; qu'ailleurs, un autre type d'agriculture peut être judicieusement développé ; qu'ailleurs encore, si aucun type d'agriculture ne convient, c'est le tourisme et l'artisanat qui doivent prendre le relais et qu'enfin, compte tenu des ressources halieutiques et pélagiques des côtes du Maroc, la pêche et l'industrie de transformation qui va avec peuvent être encore considérablement développées. Il est donc possible d'identifier des "petites régions rurales" qui ont des vocations dominantes, qui ont une harmonie ethnique, linguistique, sociologique, anthropologique et un "espace vécu commun". Le dialogue et la concertation avec les collectivités locales provinciales et régionales, avec les gouverneurs et walis de régions, et avec les agences spécialisées, devraient permettre une programmation synergique économique et sociale qui s'inscrive dans la durée et qui garantisse la viabilité économique pérenne des espaces ainsi identifiés. C'est pourquoi l'approche "poverty mapping" qui constitue en elle-même un progrès considérable, parce qu'elle va permettre à la nouvelle stratégie de se décliner au niveau le plus fin possible, ne doit pas faire occulter, pour autant, les expériences capitalisées par le BAJ et les programmes du PNUD au niveau provincial ; si l'on retient le principe que cette approche de "poverty mapping" fournit des données sur les conditions de vie, la pauvreté, la marginalité et la vulnérabilité économique dans les communes les plus défavorisées, et que ces données et résultats sont incontestablement utiles pour le gouvernement, les associations communautaires, les autorités locales, la société civile et les acteurs de la coopération, il n'en reste pas moins qu'un meilleur ciblage ne garantit pas, par lui-même, une cohérence d'ensemble de la stratégie de développement social en milieu rural. Du reste, quel est au juste le risque d'un excès de ciblage ? La concentration et la déperdition de ressources rares au profit de communes plus favorisées que d'autres ? C'est un fait ! Mais ce fait restera toujours un risque concret en raison des stratégies opportunistes des acteurs locaux et des pressions politiques qui, dans tous les pays du monde, s'expriment en faveur du "terroir" d'origine des hommes politiques, des parlementaires, etc. Ce risque est en quelque sorte la rançon politique de la démocratie : les gens votent pour les individus censés défendre à leur tour leurs intérêts locaux.

Il appartient bien sûr au gouvernement et à la société civile de faire les arbitrages qui s'imposent, à la faveur d'une meilleure connaissance des disparités territoriales et des disparités de distribution spatiale de la pauvreté, de la vulnérabilité et de la marginalité sociale. En ce sens, la démarche de "poverty mapping" apporte une bonne réponse à ces problèmes. Mais cette réponse ne saurait être la seule ; en outre, elle n'est pas exclusive des autres démarches possibles, notamment la démarche récemment adoptée par le ministère du développement social de conclure des contrats-programmes de développement social provincial. En effet, si l'information rendue disponible par l'approche "poverty mapping" est transmise aux responsables provinciaux (élus et autorités), rien n'interdit à ces derniers, en concertation avec le gouvernement, les communes et la société civile, de prioriser les interventions sur les communes les plus pauvres. Bien plus, si un groupe de provinces à l'intérieur d'une région, observe les caractéristiques d'une petite région rurale décrites ci-dessus, rien n'interdit de conclure un contrat-programme avec ce groupe de provinces.

De toutes façons, l'échelon régional restera fortement sollicité dans toutes ces démarches parce qu'il lui incombera toujours le rôle d'assurer l'intégration entre développement économique et développement social régional.

2.2. LA COMPOSANTE URBAINE DU PROGRAMME

Autant la pauvreté et la vulnérabilité économique rurales sont des phénomènes dont les causes sont de mieux en mieux connues et dont les poches sexo-spatiales de distribution sont de plus en plus précises, autant la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion urbaine nécessitent encore une meilleure analyse des dynamiques à l'œuvre et une meilleure information sociale sur les situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion qu'expérimentent quotidiennement les ménages urbains en difficulté. Ce nécessaire développement de l'information à caractère social dans les villes du pays est absolument crucial si l'on veut être en mesure de formuler des réponses stratégiques appropriées.

La première recommandation stratégique des experts consiste précisément dans la mise en place rapide de moyens et de structures de recueil de l'information sociale en milieu urbain, car la pauvreté, la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion y sont beaucoup plus diffuses, beaucoup plus complexes et beaucoup plus difficiles à cerner et à cibler sur le plan géographique. Le Maroc, dont une grande partie de la population est encore rurale, a très "mal" à ses campagnes en raison de deux facteurs majeurs: le retard de développement socio-économique du monde rural et la médiocre productivité agricole ; mais il aussi très "mal" à ses villes et risque d'avoir encore plus mal demain en raison du rythme d'expansion rapide de l'urbanisation et en raison de deux facteurs majeurs : un environnement urbain peu productif et des villes peu inclusives.

Il faut donc cesser de concevoir la pauvreté et l'exclusion urbaine comme une simple conséquence de l'exode rural ou comme un simple transfert de la pauvreté rurale dans les villes. Des dynamiques spécifiques sont depuis longtemps à l'œuvre et dont les plus importantes sont le chômage de masse et l'exclusion de l'habitat décent. Dans l'étude sur la compétitivité territoriale (commanditée par la direction de l'aménagement du territoire et citée plus haut), apparaît l'image d'un Maroc rural très à la traîne et contribuant peu à la création de la valeur ajoutée nationale ; or, si au plan quantitatif, et au niveau macro, cette réalité est indiscutable, au plan de la répartition de la richesse urbaine et du différentiel "d'opulence" entre les diverses catégories de ménages urbains, cette réalité est trompeuse ; d'autant que face à l'opulence apparente et aux signes parfois ostentatoires de la société de consommation urbaine, la pauvreté, la vulnérabilité et la précarité génèrent l'exclusion de certains groupes sociaux de cette société de consommation et donc des frustrations sociales, civiques et politiques qui représentent de graves menaces sur la cohésion sociale et la stabilité politique du pays.

C'est pourquoi il est urgent d'agir et de développer une stratégie nationale d'inclusion en milieu urbain. A cet égard, les experts tiennent à dissiper à l'avance ce qui pourrait constituer un malentendu. La nécessité de développer un système approprié d'information

sociale en milieu urbain, proposée comme initiative prioritaire, ne doit pas être source de paralysie et empêcher les pouvoirs publics de déployer une stratégie immédiate ; surtout que les coûts, l'opportunité politique et les risques de stigmatisation inhérents à toute démarche d'information sociale de plus en plus complète et de plus en plus poussée sur les ménages peuvent se révéler prohibitifs.

Le ministère du développement social a bien intégré cette problématique, en prenant l'initiative de développer le réseau de "Maisons du Citoyens" ; ces institutions sociales fondamentales (qui ne sont pas réservées au milieu urbain), permettront sûrement à la faveur des services d'accueil, de conseil et d'orientation, de développer des informations concrètes sur les difficultés quotidiennes qu'expérimentent les ménages urbains. Ces informations viendront compléter de façon utile et pragmatique les autres sources d'information en provenance des communes urbaines, des services de l'administration, des départements sectoriels, des services économiques, etc. On ne peut donc que conforter cette initiative intelligente et pleine de bon sens qui a intégré la dimension transversale du développement social ainsi que sa dimension de proximité. Ces maisons du citoyen vont pouvoir améliorer les conditions et le cadre de vie des ménages urbains, contribuer puissamment à retisser le lien social et à lutter contre l'exclusion urbaine et ses conséquences. En un mot, elles vont pouvoir accomplir de façon "holistique" et polyvalente ce que ne pouvaient pas faire les structures sociales actuelles spécialisées (maisons de jeunes, centres culturels, foyers féminins, centres d'apprentissage et de formation, etc.).

2.2.1. Bases programmatiques et opérationnelles de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en milieu urbain

Cette composante de la stratégie nationale de développement social proposée par les experts est d'une importance cruciale. En effet, le "marasme social" que vit le Maroc aujourd'hui est paradoxalement plus urbain que rural. Dans la mesure où les dynamiques de pauvreté, de

vulnérabilité, de précarité et d'exclusion sociale urbaines représentent de lourdes menaces sur la cohésion sociale et comportent des enjeux politiques particuliers, cette composante de la stratégie ne saurait, à l'évidence, concerner que le seul ministère du développement social. Elle doit être fortement structurée au confluent de plusieurs politiques : politique de l'habitat et de l'urbanisme, politique de l'emploi, politique de la ville, politique de la jeunesse, des sports, de la culture, etc.

Commençons par examiner le rôle spécifique du ministère du développement social dans cette composante. En dehors des interventions dédiées aux groupes sociaux fragiles que nous avons déjà traitées, et en dehors du programme de lutte contre la mendicité urbaine déjà mise en œuvre par le ministère du développement social et dont les deux volets n'appellent pas de commentaire particulier, quels peuvent être les grands axes et les principes de ciblage des interventions du ministère en milieu urbain ? Et par quoi commencer ?

- Il faut commencer par capitaliser des expériences telles que celles du programme de lutte contre la pauvreté urbaine et périurbaine mené en coopération avec le PNUD, notamment en généralisant la démarche de ce programme : renforcement des capacités des acteurs impliqués, renforcement des processus consultatifs et participatifs, renforcement du partenariat et des engagements qui ont fait l'objet de chartes consensuelles.
- Il faut passer à l'application du programme national qui a déjà fait l'objet d'une conception stratégique par les services du ministère du développement social. La thématique des interventions est déjà, assez complète : soutien scolaire et prévention de la déscolarisation, accessibilité aux services sociaux de base et aux infrastructures, apprentissage, formation professionnelle, activités génératrices de revenu, aide à la création de micro entreprises, micro crédit, etc. Cette thématique vient d'être complétée récemment par les services qui vont offrir les "maisons du citoyen". En effet, là où elles seront implantées, ces nouvelles structures d'action sociale polyvalente vont constituer de

véritables PC opérationnels du développement social. En concevant les maisons du citoyen, le ministère a fait preuve d'une démarche pertinente en matière d'ingénierie de l'action sociale. La pertinence de cette démarche réside dans la polyvalence des prestations et des services offerts ; elle réside aussi dans l'espace convivial ainsi créé qui va contribuer à renouer et à retisser le lien social ; elle réside enfin dans la possibilité qu'auront ces structures de recueillir en permanence l'information sociale utile. Les médiations sociales n'en seront que plus facilitées.

- En termes de ciblage géographique en milieu urbain, malgré les difficultés soulevées par la Banque mondiale, les priorités spatiales découlent assez nettement du mode d'habitat et des sites résidentiels qui concentrent la majorité des citoyens pauvres et vulnérables . En effet, dans toutes les villes du monde, la qualité de l'habitat et sa localisation sont des indices de la situation sociale de leurs habitants. Mais dans les villes marocaines, les réalités concrètes concernant l'habitat non réglementaire, précaire, insalubre et populaire, sont suffisamment documentées pour pouvoir servir de base à un ciblage prioritaire des interventions de développement social, de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion sociale. En effet, les données fournies par le ministère de l'habitat et de l'urbanisme sur les caractéristiques actuelles de l'habitat précaire, insalubre, non réglementaire et populaire en milieu urbain mettent en relief les constats suivants :

(i) L'habitat précaire : ces zones urbaines d'habitat précaire non décent ou insalubre comprennent 2 catégories : les quartiers non réglementaire et les bidonvilles. Les quartiers non réglementaires sont au nombre de 706 dont 455 dans les grandes villes et 251 dans les villes petites et moyennes. Ils abritent une population de 2.700.000 individus avec une taille moyenne des ménages de 5,2 pour les premiers et de 6,4 pour les seconds. Ils sont par définition construits sans autorisation, sur des terrains morcelés sans plan d'ensemble et sans réalisation préalable des réseaux de viabilisation. Ils sont donc dépourvus presque complètement

d'infrastructures de base et d'infrastructures sociales. 450.000 ménages vivent dans ces quartiers non réglementaires dans des conditions de salubrité que l'on peut imaginer.

Les bidonvilles sont au nombre de 933 et abritent une population de 1.300.000 personnes, soit 230.000 ménages. Constitués d'abris et d'habitations sommaires réalisés avec des matériaux de récupération, sur des terrains complètement dépourvus d'infrastructures quelle qu'en soit la nature. Il en existe quatre types distincts qui nécessitent des actions de résorption différenciées :

- les très grands bidonvilles, au nombre de 9, soit une population moyenne par bidonville de plus de 10.000 habitants ;
- les grands bidonvilles, au nombre de 37, soit une population comprise entre 5.000 et 10.000 habitants par unité ;
- les bidonvilles moyens, au nombre de 157, soit une population par bidonville comprise entre 2.500 et 5.000 habitants ;
- les petits bidonvilles, au nombre de 730 disséminés dans le tissu urbain et non à la périphérie comme les 3 catégories précédentes. Le nombre des ménages qui y vivent varie de quelques unités à quelques dizaines, et la population ne dépasse pas dans la majorité des cas les 500 à 1.000 personnes.

(ii) Les quartiers périurbains : situés aux abords extérieurs des villes, ces quartiers sont des zones d'habitat généralement régulier ; bien intégrés dans l'armature urbaine, on y trouve habituellement une infrastructure de base plus ou moins développée, parfois vétuste ou dégradée, particulièrement les voies d'accès et de circulation intérieure. Les aménagements urbains et les espaces sociaux et récréatifs sont plus ou moins développés.

(iii) Les quartiers urbains dits "populaires" : ce sont des zones d'habitation bien ancrées dans l'armature et la vie sociale et économique de la ville. Les quartiers populaires sont d'une grande densité démographique avec des poches de pauvreté et de vulnérabilité où résident des populations en

situation difficile, notamment des étudiants pauvres, des personnes âgées, des retraités pauvres, des artisans, des petits commerçants...

(iv) Les anciennes médinas des centres-villes : elles sont désertées par leurs habitants initiaux. Cette forme d'habitat traditionnel urbain au Maroc, autrefois riche d'une vie sociale organisée et civilisée, croule sous des problèmes nombreux et complexes : suroccupation des logements par plusieurs ménages, squats, menaces permanentes d'effondrement des habitations, insalubrité, danger de clochardisation et de disparition d'un patrimoine architectural traditionnel très spécifique au Maroc. La médina de la ville de Fès, joyau de la civilisation urbaine du Maroc, est la plus menacée.

Le cas spécifique de Fès a été souligné dans le rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté au Maroc (2004), non seulement en ce qui concerne la médina, mais plus généralement en ce qui concerne les différences énormes de concentration de la pauvreté entre les communes urbaines de la ville ; différences qui justifient largement un ciblage géographique des actions de lutte contre la pauvreté urbaine.

Certes, il existe des poches de pauvreté, de vulnérabilité et des îlots d'insalubrité en plein centre ville (la ville de Casablanca est typique à cet égard : quartiers Derb Ghallef, El Fida-nouvelle médina, Bachko, etc.), mais l'essentiel de la pauvreté et des situations de vulnérabilité sociale se trouvent concentrées dans les zones d'habitat urbain que l'on vient de décrire. Vivre dans ces lieux signifie avoir un accès très limité aux services sociaux de base, avoir un accès très difficile au centre ville et aux lieux de travail, et surtout souffrir de discriminations diverses liées à la représentation sociale négative que le reste de la population citadine a de ces quartiers "mal famés", perçus comme source d'insécurité.

Le Ministère du développement social, de la famille et de la solidarité ne s'y est pas trompé. Disposant des données fournies par le département de l'habitat, il a déjà érigé ces zones en sites d'actions prioritaires pour sa stratégie de développement social en milieu urbain. Sans négliger, pour autant,

les poches de pauvreté et de vulnérabilité disséminées dans les autres communes, les autres quartiers et les autres arrondissements urbains.

Par ailleurs, le ministère du développement social a conclu un accord de partenariat avec le ministère de l'habitat pour le partage de la maîtrise d'ouvrage dans les opérations de restructuration, de recasement, de relogement et dans les normes des logements sociaux. Ce partenariat judicieux permettra ainsi de compléter la logique de réparation des déficits sociaux par une logique de prévention, planifiant, dans toutes ces opérations, les infrastructures sociales, les services socio-éducatifs les espaces collectifs, culturels, sportifs et, d'une façon générale, tous les éléments qui améliorent les conditions de vie des citoyens et qui contribuent à produire le lien social, l'inclusion et la cohésion sociale.

En termes de ciblage thématique ou d'interventions prioritaires, le chômage urbain ayant été clairement identifiée comme la grande cause de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale (à côté de l'exclusion du logement décent qui comporte de façon implicite l'exclusion des services scolaires de qualité, des services de santé et des infrastructures collectives), les efforts devront être concentrés sur tous les moyens qui permettent l'inclusion sociale par l'emploi (alphabétisation, formation professionnelle, activités génératrices de revenu, micro crédit, etc.). L'exclusion de l'emploi et du logement décent ne sont pas seuls en cause, certaines formes de travail précaire, discontinues et faiblement rémunérées faisant peser l'incertitude sur le revenu, sont elles aussi des facteurs majeurs de pauvreté, de vulnérabilité économique et d'exclusion sociale. La multiplication de ces formes de travail en milieu urbain, que ce soit dans le secteur formel ou informel, accroît la précarité des conditions de vie de nombreux ménages urbains et amoindrit considérablement leurs capacités de résistance aux chocs économiques et sociaux (maladie, accidents, perte de la capacité de gain et donc de revenu, etc.). Certes, la solution de ces problèmes passe par la lutte contre le travail précaire et par l'extension de la protection sociale. En attendant, la composante urbaine du

programme national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit multiplier toutes les formes de médiation sociale pour éviter que la déchéance économique transitoire ou durable ne se transforme en déchéance sociale (déscolarisation, dislocation des familles, expulsion du logement, mendicité, etc.). De telles formes de médiation sociale peuvent être très utilement développées au niveau du réseau de Maisons du citoyen.

Le rôle spécifique du ministère du développement social ayant été précisé, la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion urbaines ayant des enjeux clairement politiques et sécuritaires ne peut être forcément que l'affaire de tous. Globalement, les villes marocaines doivent être à l'avenir plus productives, plus inclusives et leur gestion doit permettre la reddition des comptes.

L'objectif de "villes plus productives" consiste avant tout à mettre fin au paradoxe suivant : les villes marocaines abritent de plus en plus de pauvres et d'exclus alors que ce sont les lieux de création de la prospérité et de la richesse du pays. Donc, en complément de la stratégie de lutte contre la pauvreté, une stratégie de politique économique de la ville doit permettre l'intégration et l'engagement des pauvres eux-mêmes dans le changement de leurs conditions de vie. Le manque de mécanismes de coordination, de vision globale et de stratégie collective à l'échelle d'une ville empêchent souvent la croissance économique urbaine de donner lieu à une répartition plus équitable et à une hausse significative des revenus. On retrouve ici la dimension territoriale et régionale du développement. Dans la mesure où les villes sont des chefs-lieux de régions, elles doivent mettre en place des mécanismes de promotion du développement économique métropolitain dans le cadre de la formulation d'une stratégie collective.

La stratégie collective d'une ville est censée réunir le public et le privé de manière à favoriser la création d'emplois, la hausse des revenus et l'amélioration de la qualité de la vie citadine par la coopération de tous les acteurs : économiques, institutionnels, politiques et civils. Deux éléments-clés peuvent être apportés par une telle stratégie :

(i) Investir dans des secteurs fondamentaux qui entraîneront la productivité et l'innovation, par exemple : l'éducation et la formation professionnelle, les infrastructures urbaines et les transports en commun, la veille technologique et l'intelligence économique, l'accès à des formes de financements diversifiés, capital-risque, micro-crédit, accès aux services, etc.

(ii) Promouvoir des zones et des secteurs industriels qui accéléreront par leur dynamisme le rythme de l'innovation et de la croissance, favoriser l'implantation des PME-PMI à côté de grands groupes industriels qui sont les vecteurs des transferts de technologie. Développer les NTIC et, d'une manière générale, promouvoir les investissements et l'emploi dans des secteurs à forte valeur ajoutée. La coopération au sein d'une ville chef-lieu de région est la clé d'un développement harmonieux pour tous, autour de trois ensembles de politiques publiques. Le premier consiste à lier les atouts économiques qui existent aux différents niveaux de la ville-centre et de la région dans son ensemble. Il s'agit en effet de faire rayonner les éléments d'urbanités dans les banlieues et les quartiers périphériques et d'améliorer la fluidité des déplacements entre les deux. Le second concerne la réhabilitation des centres-villes surpeuplés (médiinas) et l'amélioration des quartiers centraux historiques désertés par les entreprises et les commerces à l'aide de marketing urbain adéquat. Le troisième vise à organiser l'articulation entre résidence et emploi, par les divers services facilitant les déplacements, les crèches, les garderies et tous les moyens favorisant un bon fonctionnement du marché du travail urbain et l'accès à l'emploi des femmes, et des populations peu qualifiées et à faible revenu, vivant dans le centre-ville ou à la périphérie.

En ce qui concerne les pauvres et les exclus urbains, le principal enjeu de la stratégie économique de la ville est de convertir l'économie informelle en véritables sources de revenus durables. Cela passe par la réhabilitation des quartiers et l'aménagement d'un habitat décent car pour les familles pauvres, la maison est aussi souvent le lieu de travail ; donc l'amélioration des conditions de

logement et la sécurisation foncière sont une contribution majeure à leurs conditions de travail.

Plus généralement, la prospérité économique d'une ville et les conditions de vie et de santé de ses habitants ont un destin lié, ce qui implique que son environnement soit préservé : assainissement, traitement des déchets, recyclage, qualité de l'eau et de l'air, aménagements d'espaces verts et d'espaces publics conviviaux, etc. Enfin, la condition essentielle d'une telle stratégie économique de la ville reste une bonne gouvernance de la ville.

L'objectif de "villes plus inclusives" est le corollaire du premier ; parce que pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion urbaine, il faut augmenter la production de richesses. Mais jusqu'à présent, la croissance économique des villes n'a empêché ni l'extension de la pauvreté ni l'aggravation de l'exclusion sociale. Force est donc de constater qu'à l'heure actuelle, les stratégies d'inclusion s'attaquent à un système général d'organisation urbaine fondé sur l'inégalité. Face à ce constat, l'enjeu est-il l'éradication de la pauvreté urbaine, ou plus fondamentalement, la reconstruction de rapports sociaux et la possibilité d'accès du plus grand nombre aux droits et au débat sur les décisions ? Partant du principe (largement argumenté plus haut) que c'est la question des droits qui est fondamentale, alors l'objectif de "villes inclusives" remet en cause le privilège de ceux qui en jouissent aux dépens des pauvres et des exclus. En ce sens, cet objectif peut être requalifié de projet politique d'inclusion urbaine. Ce projet politique est porteur d'un changement social à négocier entre toutes les parties prenantes qui constituent la communauté urbaine. Cela passe encore une fois par une bonne gouvernance institutionnelle de la ville. Cela passe aussi par le combat contre tous les mécanismes d'exclusion. L'exclusion sociale étant un fait global est d'abord à combattre sur le plan des structures et des valeurs sociales. Des démarches éducatives et de sensibilisation doivent être développées en direction de l'ensemble des acteurs urbains pour faire largement comprendre les causes et les conséquences de l'exclusion et la nécessité d'un changement social. Ensuite, les systèmes économiques urbains sont générateurs d'exclusion du fait de la flexibilité et de la précarité du travail, du

sous-développement du capital humain, de la spéculation foncière et immobilière, de discriminations diverses vis-à-vis des femmes et des catégories socio-économiques vulnérables. Il faut donc renforcer les contre-tendances inclusives et remettre le respect des droits et des libertés au cœur des politiques urbaines ; ce qui implique la coopération et le partenariat entre des couches sociales et professionnelles différentes et entre tous les acteurs économiques, politiques, institutionnels et civils qui constituent la société urbaine, les trois enjeux fondamentaux d'inclusion sociale, de cohésion sociale et de reddition des comptes devant toujours être gardés en ligne de mire. A défaut, ce qui guette la société urbaine marocaine, c'est l'extension de la pauvreté et de l'exclusion et la menace de paupérisation des classes moyennes citadines. Ces risques pour la cohésion sociale et pour la stabilité politique du pays constituent des enjeux trop importants pour retarder encore le changement social nécessaire.

A l'issue de ces propositions concernant la nouvelle stratégie nationale intégrée de développement social, les experts entrevoient l'action spécifique du ministère du développement social autour des quatre axes suivants :

- Une stratégie de réponse aux projets et aux programmes ascendants qui est déjà incarnée dans le programme social de proximité.
- Une stratégie d'ingénierie et de conception de programmes descendants fondée sur les bases théoriques et opérationnelles suggérées ; les institutions dépendant du ministère (Secrétariat d'Etat, Entraide nationale, Agence de développement social) et le réseau de maisons du citoyen sont appelés à y jouer un rôle considérable, en bénéficiant, bien entendu, de tous les contrats de partenariat conclus ou à conclure, sur une base territoriale, avec les collectivités locales, les départements sectoriels, le secteur privé, la société civile et la coopération internationale.
- Une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec ses deux composantes

rurale et urbaine, conçue pour aborder de façon frontale et sur une base territoriale précise, tous les déterminants de la pauvreté et de l'exclusion.

- Une stratégie développée en faveur des groupes sociaux à risque ayant des besoins spécifiques (femmes, enfants, personnes âgées, handicapés).

A la faveur de ces quatre axes d'intervention, le ministère du développement social se trouve, en quelque sorte, dépositaire de la politique sociale de proximité du gouvernement et de la politique de contractualisation du développement social piloté par les communautés territoriales (communes, provinces, régions, villes...).

3. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

Cette section constitue la partie finale du document. Dans tout ce qui l'a précédée, la démarche des experts s'est efforcée de préciser les principes, les fondements et le contenu de ce qui pourrait être retenu comme une nouvelle stratégie nationale intégrée de développement social. En même temps, ces principes, ces fondements et ce contenu comportaient implicitement de nouvelles modalités de mise en œuvre et de nouvelles modalités de gouvernance. Pour cette raison, bien que les enjeux relatifs à la gouvernance demeurent cruciaux, cette partie du document sera volontairement relativement courte, en ce sens qu'elle se limitera à faire un rappel synthétique des règles de bonne pratique, des nouvelles règles qui doivent guider l'action publique et des nouvelles modalités de gouvernance nécessaires au succès de la stratégie proposée.

3.1. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Les modalités de mise en œuvre proposées sont censées traduire concrètement, dans les faits et par l'action, non seulement le contenu de la stratégie, mais aussi les principes et les nouvelles règles sur lesquelles elle est fondée.

Avant de formuler les modalités d'exécution, il convient de rappeler très brièvement ces principes et ces règles. Les experts en proposent la synthèse suivante : la coresponsabilité sociale, le

renforcement du capital social, la transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'action publique.

- La coresponsabilité sociale, entendue dans le sens où le développement social est devenu l'affaire de tous. Il est bien entendu aussi l'affaire de l'Etat, mais aussi et surtout de toutes les politiques économiques et sociale menées par l'Etat.
- Le capital social, entendu dans le sens où les organisations et les institutions politiques et privées, les relations qu'elles entretiennent, les comportements, les traditions et les valeurs qui les sous-tendent constituent un capital immatériel puissant qui doit compléter de plus en plus le capital physique, financier, environnemental et humain du pays.
- La transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'action physique entendues dans le sens de l'intégration et la coordination des politiques publiques et dans celui de la reddition des comptes.

Dans ces conditions, et étant donné la nature interdépendante et holistique du développement social, la mise en œuvre de la nouvelle stratégie suppose, au préalable, deux engagements clairs des pouvoirs publics. Ces engagements concernent la politique économique sous la responsabilité directe du gouvernement. Le premier engagement doit participer de la prise de conscience que les politiques macroéconomique, commerciale et financière ont un impact majeur sur l'emploi, la répartition du revenu et la consommation. Il faut par conséquent prendre la résolution ferme d'axer la croissance économique sur la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, en donnant la priorité à l'expansion des perspectives d'emploi et à l'augmentation des revenus et des actifs productifs des pauvres. Cet engagement équivaut à établir en permanence un lien fort entre la politique économique et la politique sociale. Le deuxième engagement, qui doit constituer un signal tout aussi ferme du gouvernement, concerne l'accroissement de l'efficacité et de la coordination des politiques sociales sectorielles et en particulier l'accroissement de leur impact sur les pauvres. Ces préalables étant rappelés, il convient maintenant

d'examiner les modalités de mise en œuvre impliquées par la synthèse des principes et des règles effectuée ci-dessus.

3.1.1. La coresponsabilité sociale implique :

(i) Le partenariat public-privé : La synergie des acteurs appartenant à chacun des deux domaines doit être en permanence recherchée et renforcée, non seulement en développant les formules actuelles de contractualisation et de conventionnement, mais aussi en explorant de nouvelles formules de partenariat. En effet, la complexité des problèmes de développement social et des besoins en ressources matérielles et humaines sont tels que le partenariat est incontournable. Il doit lier l'Etat et son administration, les institutions publiques, les collectivités territoriales, les associations de bénéficiaires, les ONG de la société civile, les entreprises publiques et privées. L'ampleur des besoins est telle que l'ensemble des ressources nationales publiques et privées n'y suffirait pas ; d'où un partenariat tout aussi incontournable avec la coopération et la communauté internationale du développement et la nécessité d'explorer sans cesse de nouvelles formules de partenariat et d'appui aux capacités nationales.

(ii) La participation et l'implication communautaire : l'inclusion sociale suppose la participation pleine et entière et l'implication des communautés dans la prise en mains de leur propre destinée. Le développement local piloté par la communauté, dans la mesure où il permet une appropriation par les populations bénéficiaires des décisions et des ressources, garantit un bon ancrage institutionnel, la pérennité du processus de développement et la possibilité d'envisager des stratégies de désengagement. En ce sens, il se différencie des simples interventions d'assistance. Le développement local ne peut prendre toute sa mesure que s'il est couplé à une politique effective de proximité.

(iii) Le couplage projets "ascendants" projets et programmes "descendants" : la nouvelle stratégie nationale comporte une dimension proactive qui doit venir judicieusement compléter l'attitude réactive actuelle des institutions qui composent le

pôle social du gouvernement. Ces dernières devront désormais définir de grandes orientations programmatiques dans lesquelles pourront s'inscrire des demandes de soutien financier des projets ascendants. Dans la démarche "descendante" la logique voudrait que l'on opte pour des programmes plutôt que pour de simples projets isolés afin de traduire concrètement dans les faits de principe des actions multi domaines concertées qui est le propre des interventions transversales de développement social.

3.1.2. Le renforcement du capital social implique :

(i) des actions de sensibilisation-communication : L'objectif de cohésion sociale ne peut pleinement être réalisé qu'autour de valeurs partagées. Au premier rang de ces valeurs figure la solidarité dont il faudra sans cesse assurer la promotion. C'est ce que fait de façon remarquable la fondation Mohamed V pour la solidarité ; c'est aussi l'une des missions du ministère du développement social. A côté de la solidarité, ce sont les valeurs citoyennes dont il faut assurer la promotion par l'éducation civique ; l'éducation civique doit être réintroduite et son enseignement revitalisé à l'école. Elle doit faire aussi l'objet d'efforts permanents de sensibilisation - communication en direction des adultes.

L'inclusion sociale, la cohésion sociale, et d'une manière générale, le développement social harmonieux ne dépendent pas seulement de la garantie des droits et des libertés, de la création de capacités, d'opportunités et de chances, mais aussi de la solidité du lien social et de la qualité des relations sociales. Tout ce qui contribue à créer du sens, à tisser permanence le lien social, à organiser des médiations par la résolution pacifique des différents conflits sociaux, a au moins autant d'importance, si non plus, que les interventions à caractère matériel.

(ii) des actions de formation et de renforcement des capacités : l'ensemble des acteurs et des institutions qui constituent le capital social doivent être soutenus et consolidés à tous les niveaux, en particulier dans deux aspects prioritaires : la formation et le renforcement des

capacités institutionnelles. La formation aux principes, aux techniques et à l'ingénierie de l'action sociale et de développement social. Ces actions devront concerner tous les acteurs : cadres des administrations sociales concernées, cadres des collectivités locales, associations communautaires et associations de quartiers, ONG de la société civile. Une formation plus spécifique devra être développée en direction des travailleurs sociaux (assistants et assistantes sociales, personnels des crèches, acteurs de terrain, éducateurs, psychologues, etc.). Le renforcement institutionnel comporte deux composantes : l'une au profit des collectivités locales qui entre dans le cadre de l'accomplissement du processus de décentralisation, l'autre au profit du tissu associatif (associations communautaires et ONG de la société civile). Cette deuxième composante comporte la clarification des relations Etat-ONG au moyen, éventuellement, d'une charte consensuelle, la clarification du cadre juridique, financier et fiscal des associations, l'assouplissement des procédures d'octroi des autorisations et d'octroi de la qualité d'utilité publique, le renforcement des capacités financières des associations.

Les actions de formation et d'amélioration des capacités des acteurs et des institutions qui constituent le capital social ne pourraient prendre toute leur mesure que si, parallèlement, les pouvoirs publics assurent une large diffusion des informations sociales utiles : données quantitatives et qualitatives sur la pauvreté et la vulnérabilité économique, indicateurs sociaux et socioéconomiques aux niveaux les plus désagrégés possibles, prévisions des dépenses publiques sectorielles relatives aux différents échelons territoriaux, etc.

3.1.3. La transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'action publique impliquent :

(i) L'intégration et la coordination des politiques et programmes publics :

On a déjà soulevé cette problématique centrale qui conditionne l'efficacité des politiques publiques, lorsque l'on a suggéré les deux engagements préalables nécessaires au succès de la nouvelle stratégie nationale de développement social, à

savoir : garantir un lien étroit et permanent entre la politique de développement social d'une part, et garantir l'intégration et la coordination des politiques sociales sectorielles et leur impact sur les pauvres, d'autre part. On ne retiendra ici que le deuxième volet en étendant le souci d'intégration et de coordination aux programmes spécifiques de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Des modalités de mise en œuvre des politiques et des programmes publics plus efficaces supposent leur mise en cohérence sur 3 plans, horizontal, vertical et temporel. Pour garantir cette mise en cohérence, de nouveaux mécanismes et arrangements institutionnels sont nécessaires.

L'harmonisation horizontale, étant donné la dimension fondamentalement transversale de toute stratégie de développement social doit être assurée à trois niveaux : au niveau central (celui du gouvernement) au niveau intermédiaire (celui de la région, de la province ou préfecture, ou encore de la ville) et au niveau local (celui de la commune, d'un groupe de communes, d'un quartier ou d'un arrondissement). Au niveau du gouvernement, la réactivation d'un comité interministériel présidé par le Premier ministre et dont le ministre du développement social assurerait le secrétariat permanent s'avère indispensable, car tout le développement social n'est qu'affaire d'intersectorialité et de multisectorialité. Comme toute stratégie nationale de développement social ne peut être que le reflet d'une politique sociale intégrée, les experts insistent sur cette recommandation cruciale d'un comité interministériel permanent qui, peut être dans ce domaine plus qu'ailleurs, trouve très largement sa justification à travers toute l'argumentation développée dans cette étude. Cette mise en cohérence horizontale au macro niveau doit naturellement être relayée au niveau intermédiaire et au micro niveau. On renoue ici avec la question du niveau territorial le plus pertinent pour le déploiement de la stratégie de développement social. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, cette question entretient des rapports étroits avec deux questions d'une autre nature : celle du niveau le plus pertinent pour

la déconcentration des services de l'administration centrale, d'une part et celle qui a trait à l'envergure des programmes et des interventions d'autre part.

En réalité chaque niveau (central, intermédiaire et local) comporte sa propre pertinence intrinsèque selon l'ampleur et les enjeux des politiques et des programmes déployés et les objectifs poursuivis. Pour autant, le niveau intermédiaire retient notre attention dans la mesure où il s'avère d'une importance stratégique dans la dimension territoriale du développement social. Il s'agit de concevoir et de penser ce niveau en termes de circonscription territoriale de l'action sociale et de déploiement de la stratégie nationale de développement social. Il s'agira aussi à l'avenir de concevoir et de penser ce niveau en termes de pertinence des découpages territoriaux en fonction de leur viabilité économique.

Pour l'instant, et dans un souci de pragmatisme, l'échelon provincial et préfectoral nous semble être le niveau idoine pour relayer l'harmonisation centrale à travers des divisions ou des comités provinciaux ou préfectoraux du développement social. Le principe de réalisme milite aussi en faveur d'une masse critique de moyens administratifs délégués en termes humains, financiers et décisionnels susceptibles de venir en appui et en soutien logistique des programmes et des initiatives à l'échelon communal ou infra communal. Cette masse critique ne saurait être raisonnablement réunie qu'au niveau provincial ou préfectoral. C'est pourquoi, sans remettre en cause la pertinence du développement local initié et piloté par la communauté et l'excellent ancrage institutionnel qui le caractérise, il apparaît nécessaire aujourd'hui de reformuler en termes stratégiques la dimension territoriale du développement social la plus apte à garantir des modalités d'interventions publiques plus efficaces.

Nous reviendrons, dans la conclusion, sur cet aspect qui à nos yeux représente l'une des contributions les plus utiles de cette étude à l'amélioration de cette efficacité. Ces précisions concernant le niveau intermédiaire rejoignent le souci de mise en cohérence verticale des moyens humains, financiers

et décisionnels des ministères sectoriels, et pour le dire en termes simples, l'ardente nécessité d'une déconcentration effective et opérationnelle. Enfin, le souci crucial de la synchronisation des interventions, indispensable en vertu même de la sommation de leurs effets respectifs, pourrait être satisfait dans le cadre de leur programmation territoriale concertée et non plus simplement dans le cadre de leur planification nationale.

(ii) La construction d'un système d'analyse et d'information sociales plus performant : les objectifs d'inclusion sociale, de cohésion sociale et de reddition des comptes ne peuvent pas être atteints par le seul traitement réparateur du "stock" des déficits sociaux et de la réduction des situations actuelles de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion. Ces objectifs nécessitent en quelque sorte un saut qualitatif en matière de conceptualisation des politiques sociales. C'est pourquoi la nouvelle stratégie comporte une dimension prospective, dont la traduction dans les faits et par l'action, doit permettre de passer d'une politique de réparation des déficits sociaux à une politique de prévention et d'anticipation des nouveaux risques sociaux. En particulier, les dynamiques, les facteurs et les trajectoires spécifiques de pauvreté, de vulnérabilité économique et d'exclusion en milieu urbain nécessitent un système d'analyse et d'information sociales plus détaillé et plus fin pour pouvoir construire les réponses adaptées aux besoins actuels et futurs. D'un autre côté les outils et les instruments de la protection sociale doivent être mis à profit pour renforcer la capacité des groupes sociaux vulnérables, ce qui milite pour la constitution d'un pôle social fort doté des moyens adéquats ; ce qui milite aussi pour le réexamen du mandat initial des différents filets de sécurité, compte tenu des transformations qui affectent la société et de la complexité accrue des besoins sociaux. Analyse sociale, information à caractère social, vont de pair avec l'ingénierie de la protection sociale et avec l'évaluation de l'impact des politiques sociales, notamment les politiques de soutien à la consommation, la promotion nationale, l'Entraide nationale et l'Agence de développement social.

Pour l'instant, le pôle social actuel a sous sa responsabilité directe deux de ces instruments institutionnels : l'Entraide nationale et l'Agence de développement social. Il lui appartient donc de renforcer leurs capacités et leurs aptitudes à développer l'analyse et l'information sociales, à maîtriser les différents volets (programmation et évaluation) de l'ingénierie sociale, et de façon plus globale, à apporter des réponses plus complètes aux besoins ainsi inventoriés.

Il en va de même pour les outils nouvellement déployés comme les "Maisons du Citoyen". En matière d'analyse sociale et d'informations sociales utiles, il doit régner aussi désormais le même souci de coordination et d'intégration des données que celui que l'on a fait prévaloir pour la coordination et l'intégration des politiques entre les départements sectoriels. La communauté internationale du développement et la coopération, notamment le système des Nations unies et la Banque mondiale, peuvent contribuer de façon encore plus efficace à renforcer les capacités nationales en matière de systèmes d'information, d'ingénierie, d'évaluation, de mise en place d'indicateurs de suivi et de réalisation des interventions, etc.

3.2. LA GOUVERNANCE

3.2.1. La décentralisation et la déconcentration

Les pouvoirs publics, dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale de développement social intégré, doivent adopter des modalités d'intervention plus efficaces et mieux adaptées aux réalités concrètes des territoires où elles s'exercent. Mais, comme nous en avons fait le constat, dans le couple décentralisation-déconcentration, il y en a un qui va plus vite que l'autre. Ce rythme asynchrone compromet la crédibilité et la maturation du processus de démocratie locale ainsi que l'effectivité de la politique de proximité, d'où encore une fois, dans les modalités de mise en œuvre et de gouvernance de la stratégie, l'insistance des experts à plaider pour une déconcentration plus rapide et mieux harmonisée des services, des moyens et des responsabilités de l'administration centrale sur le territoire du royaume. Cette condition est d'autant plus fondamentale qu'il apparaît clairement, à l'issue des analyses développées dans cette étude, que l'ensemble des problèmes de

coordination et d'intégration des politiques et des programmes peuvent être résolus dans le cadre d'une démarche de contractualisation territoriale du développement social.

Cette démarche a le mérite de prendre en compte tous les dysfonctionnements et tous les facteurs qui entravent l'efficacité des actions de développement social tels qu'on a pu les évaluer (émiettement des projets et des programmes, doubles emplois et redondances, dispersion institutionnelle et défaut de coordination, stratégies d'acteurs multiples, plurielles et parfois concurrentielles, concentration excessive des interventions sur certains sites et défaut de ciblage sur d'autres, etc.).

Au moment où l'on achève ce rapport, le ministère du développement social a déjà adopté une démarche similaire qu'il a désignée sous le terme "Le contrat-programme social". Cette politique de contractualisation devra être déclinée le plus souvent au niveau provincial ou préfectoral ; elle pourra l'être aussi au niveau d'une ville ou d'une région selon la nature et l'envergure des domaines sur lesquels porte la contractualisation. Sa mise en œuvre suppose trois conditions nécessaires à son succès : (i) l'amélioration des ressources des collectivités locales et l'effort de péréquation entre les plus riches et les plus pauvres d'entre elles ; (ii) l'accélération et l'harmonisation territoriale du processus de déconcentration ; (iii) l'engagement ferme des différents départements sectoriels dans le processus de contractualisation territoriale. Cette démarche représente une bonne façon de concilier les règles de bonne gestion des politiques et programmes publics, de bonne gestion des affaires locales, de bonne gestion de la ville, etc. Elle permet aussi d'atteindre plus facilement les objectifs d'inclusion sociale, de cohésion sociale et de reddition des comptes.

3.2.2. La gouvernance globale de la stratégie

Au-delà des règles de bonne gestion et de bonne pratique, qui doivent s'appliquer à l'ensemble des institutions et des acteurs publics ou privés du développement social, le cadre général de gouvernance doit garantir :

- (i) les libertés publiques et civiques et les droits humains fondamentaux ;
- (ii) l'égalité de tous devant la loi, y compris l'administration publique à l'instar des citoyens ;
- (iii) l'égalité de tous les citoyens, quel que soit leur niveau de revenu ou leur condition socioéconomique, dans l'accès aux institutions et aux services publics ;
- (iv) la transparence, la rationalisation et le souci d'efficacité des services publics ;
- (v) l'amélioration des capacités des citoyens à tenir pour responsables les institutions censées les servir ;
- (vi) l'élargissement du rôle des collectivités locales et le renforcement de leurs capacités afin qu'elles soient en mesure de piloter le développement social territorial ;
- (vii) la déconcentration effective de l'administration nécessaire à une politique effective de proximité et à une décentralisation réussies.

L'ensemble de ces garanties étant elles-mêmes inhérentes à l'approfondissement du processus de démocratie.

Casier ONU, Rabat-Chellah, Rabat
Tél.: 212 (0) 37 70 35 55 - Fax : 212 (0) 37 70 15 66
www.pnud.org.ma