

Sous la direction de
Noureddine El Aoufi

Le Maroc solidaire

Projet pour une société
de confiance

*Rapport sur la réforme
du système de compensation*

Economie
Critique

Le Maroc solidaire

Projet pour une société
de confiance

Economie critique

dirigée par Nouredine El Aoufi

« Economie critique » est une collection de la revue *Critique économique*. Sa vocation est de produire des analyses approfondies et originales sur les problématiques théoriques et empiriques de l'économie d'aujourd'hui.

Privilégiant le champ de l'économie nationale, la collection propose un décryptage des fonctionnements macro-économiques institutionnels et réels, des comportements des acteurs, des configurations des entreprises, des grands enjeux nationaux et internationaux.

Au-delà des éclairages pertinents qu'elle apporte, « Economie critique » vise également à susciter le débat et à animer la vie intellectuelle nationale.

Dans la même collection

Michel Hollard, *Une petite désillusion. Comment peut-on être coopérant au Maroc ? Journal, 2001-2002* (2006).

Najib Akesbi, Driss Benatya, Nouredine El Aoufi, *l'Agriculture marocaine à l'épreuve de la libéralisation* (2008).

Nouredine El Aoufi, Mohammed Bensaïd, *les Jeunes, mode d'emploi* (2008).

En co-édition avec l'Harmattan, Paris

Claude Courlet (dir.), *Territoire et développement économique au Maroc. Le cas des systèmes productifs localisés* (2006).

Jean Lapèze (dir.), *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement* (2007).

Jean Lapèze, Nacer El Kadiri, Nouzha Lamrani (dir.), *Eléments d'analyse sur le développement territorial. Aspects théoriques et empiriques* (2007).

Mohammed Bensaïd, Nouredine El Aoufi, Michel Hollard (dir.), *Economie des organisations. Tendances actuelles* (2007).

Sous la direction de
Noureddine El Aoufi

Le Maroc solidaire

Projet pour une société
de confiance

*Rapport sur la réforme
du système de compensation*

Economie
Critique

Ont contribué à ce rapport sous la direction de

Noureddine El Aoufi

Université Mohammed V, Rabat

Jamal Bakhti

Haut-Commissariat au Plan

Saâd Belghazi

Consultant

Mohamed Bougroum

Université Cadi Ayyad, Marrakech

Abdellatif El M'kaddem

Ecole supérieure de management, Fès

Aomar Ibourk

Université Cadi Ayyad, Marrakech

Publié avec le concours du ministère délégué auprès du
Premier ministre, chargé des Affaires économiques et générales

Maquette et pré-presses : *Babel com*

Impression : *El Maârif Al Jadida*

Remerciements

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une « assistance scientifique pour la réforme du système de compensation en vigueur au Maroc » demandée par le gouvernement à une équipe de chercheurs et experts appartenant à l'Université marocaine.

La prestation sollicitée s'articule autour des objectifs suivants :
(i) faire une évaluation globale du système de compensation actuel ;
(ii) procéder à une analyse critique du projet de réforme en perspective ;
(iii) formuler des propositions concernant la conception, la structure et le dispositif de mise en œuvre d'un nouveau système de compensation.

L'étude, qui s'est déroulée entre août 2008 et juillet 2009, a pu bénéficier de l'appui du gouvernement, notamment en matière de documents, de données et d'informations.

Plusieurs cadres responsables des différents départements ministériels et de nombreux dirigeants dans les secteurs privé et public ont été auditionnés et ont exprimé leur point de vue à la fois sur le diagnostic et sur les perspectives de la réforme du système de compensation. Qu'ils soient remerciés pour leur précieux concours.

Le groupe de travail a été, à maintes reprises, amené à présenter ses approches, analyses et propositions devant un « comité de pilotage » présidé par Feu le Conseiller de Sa Majesté le Roi, M. Abdelaziz Meziane Belfquih, et composé de M. Salaheddine Mezouar, ministre de l'Economie et des Finances, de M. Nizar Baraka, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Affaires économiques et générales, et de M. Mohammed Saâd Hassar, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur.

L'analyse contenue dans le rapport doit sa substance à la disponibilité des membres du comité de pilotage, à leur diligence, à la pertinence de leurs observations ainsi qu'à la qualité des échanges au cours des réunions de restitution des états d'avancement des travaux.

LE MAROC SOLIDAIRE

Le groupe a mené sa réflexion, comme le prévoit la « mission », en toute liberté académique, et les principes de réforme qui ont été formulés sont, au-delà des divergences intellectuelles entre les membres du groupe, le résultat d'un consensus autour de l'ambition partagée par tous de renforcer et de renouveler les ressorts de la solidarité au sein de notre pays.

Noureddine El Aoufi

Octobre 2009

Préface

Aujourd'hui, la réforme du système de compensation n'est plus une option parmi d'autres, c'est un impératif, pour ne pas dire une urgence.

Le système de compensation doit désormais, au-delà de la simple préservation du pouvoir d'achat, avoir pour ambition une double finalité : la réduction des inégalités sociales et l'éradication de la pauvreté. Cette vision ne s'accomplira que par le juste ciblage des populations les plus vulnérables, avec une attention particulière portée à une classe moyenne qui émerge et qui se consolide.

Voilà l'engagement concret que nous n'avons cessé de défendre : plus de justice sociale pour tous. Cette ambition, depuis notre arrivée au gouvernement, nous l'avons initiée, nourrie et portée grâce à la transition vers une nouvelle approche de l'intervention publique à même de cibler très précisément les populations vulnérables pour rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté, accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire et servir les nobles objectifs d'un pacte social renoué.

Par-dessus tout, il s'agit d'un engagement en faveur d'un nouveau contrat social dans lequel nous voulons que chacun de nos concitoyens, quels que soient son parcours, son origine sociale ou ses capacités, puisse trouver, dans l'épanouissement le plus complet, les moyens mais surtout la voie de l'ascension sociale.

Je ne connais pas de grands défis fondés sur des espérances faciles. Bien que des étapes majeures aient été franchies dans cette réforme et que nous soyons fiers d'un certain nombre de réalisations, il reste cependant que nous avons, encore, beaucoup de travail devant nous, car le progrès vers l'émancipation sociale, sous toutes ses formes, demande de la durée, de la ténacité et des efforts.

Nous devons donc rassembler nos forces pour poursuivre ce formidable élan de modernisation sociale.

Nizar Baraka

*Ministre délégué auprès du Premier ministre,
chargé des Affaires économiques et générales*

Avant-propos

Le présent rapport articule deux perspectives complémentaires : d'une part, définir un objectif de cohésion sociale impliquant de placer la réforme du système de compensation dans le cadre d'une reformulation de la politique de protection sociale eu égard aux nouvelles exigences sociales ; d'autre part, réactiver le principe de solidarité et le traduire en processeur de moyens et de dispositifs au service du bien-être social, de la croissance économique et du développement humain.

Un objectif nommé cohésion sociale...

- Proposer, d'abord, une perspective optimale aux dysfonctionnements structurels du système de compensation permettant de mettre fin à la « spirale des subventions » et aux dérapages, liés à la volatilité des prix internationaux, du budget de l'Etat affecté aux subventions des produits de base.

- Suggérer, ensuite, les conditions institutionnelles et procédurales d'une politique de protection sociale susceptible d'inscrire l'action sociale de l'Etat en faveur des catégories défavorisées dans une cohérence temporelle et d'octroyer au principe de cohésion sociale un cadre approprié et créatif.

Les deux perspectives définissent, de concert, les contours d'un modèle social national tendant vers l'équilibre, précisément en vertu d'une jonction dynamique entre investissement social, croissance économique et développement humain.

... et un moyen nommé solidarité

La solidarité est une valeur coextensive à la société marocaine, se reproduisant de façon intergénérationnelle. Toutefois, les évolutions économiques de ces dernières années n'ont pas été sans produire un effet d'érosion sur les mécanismes traditionnels d'exercice et de transmission de la solidarité au niveau inter-individuel, voire inter-collectif.

Prenant en compte l'ensemble de ces métamorphoses, le présent rapport préconise un ré-ancrage du principe de solidarité dans les nouvelles configurations sociales et sa condensation au sein d'un dispositif institutionnel conjuguant protection sociale et incitation économique. Dans cette perspective, la solidarité devient un facteur d'impulsion de la dynamique économique, un capital social favorable au développement humain, bref un moyen irremplaçable pour atteindre l'objectif de cohésion sociale.

Une matrice d'actions...

Si les options esquissées dans ce rapport ont été déclinées, pour l'essentiel, sous forme de préconisations plus ou moins précises, il n'en demeure pas moins que, en termes de dispositifs de mise en œuvre, la traduction de la « matrice des actions » en mesures concrètes suppose, au-delà des limites assignées à ce rapport, un complément d'élaboration et d'estimation de l'impact des différentes mesures sur le budget de l'Etat ainsi que de la portée de l'action sociale sur les différentes catégories sociales concernées.

... procédant d'une analyse systémique

Les propositions participent d'une démarche de justification analytique. Plusieurs diagnostics du système de compensation ont fait l'objet d'un réexamen compte tenu de la complexité et de la pluralité des facettes que recouvre la question des subventions. Fondée sur des faits stylisés, l'analyse accrédite la nécessité d'un déplacement des termes de la problématique et d'une montée en généralité des objectifs de réforme: du cadre limité des équilibres financiers au terrain plus pertinent de la protection sociale.

En filigrane, c'est le « modèle social marocain » qui se trouve, mutatis mutandis, réhabilité dans ses invariants historiques et réinscrit dans le cadre d'une architecture institutionnelle plus congruente aux conditions de la cohésion sociale dans les sociétés modernes.

Résumé analytique

Pour une nouvelle convention de confiance et de solidarité

La solidarité est consubstantielle à la société marocaine. Elle est fondatrice de l'identité nationale et, à travers l'histoire, l'équilibre social de notre pays a toujours trouvé, en dernier ressort, dans la solidarité spontanée et multiforme ses points d'appui.

Le principe de solidarité, structure, de façon singulière au Maroc, un double lien organique :

- un lien horizontal entre les individus, les groupes et les communautés ;
- un lien vertical entre la société et l'Etat.

Le premier a partie liée avec la prégnance culturelle (notamment religieuse) et avec l'ancrage de formes d'organisation communautaire et collective qui ont su résister aux tendances individualistes et aux fragmentations sociales constitutives de la modernité. Sans disqualifier la place et le rôle de l'individu dans notre société, l'altruisme traduit de façon plus générale une *pragmatique efficace* mobilisant les valeurs de confiance et de réciprocité, réduisant les coûts de transaction et favorisant les jeux coopératifs.

Le second lien constitue un invariant de la configuration Etat/société et Etat/économie. C'est ce lien historique qui, en dernière analyse, préside à l'équilibre politique, contribue à maintenir la cohésion sociale et à préserver la diversité culturelle. Plus profondément, c'est dans ce lien que résident les sources de la légitimité de l'Etat, d'une part, et de la responsabilité de la société, d'autre part.

L'émergence, sous le nouveau règne, des valeurs de citoyenneté, de droits, de libertés, d'ouverture de la sphère publique à l'engagement de la société civile et au contrôle de l'action de l'Etat n'a fait que reproduire et raffermir davantage ce lien en renouvelant les facteurs de la légitimité de l'Etat et en posant de nouvelles conditions de la confiance des citoyens.

Le rapport du Cinquantenaire sur le développement humain et le rapport de l'Instance Equité et Réconciliation ont défini, en termes « d'agenda de règne », une nouvelle *convention de confiance* articulant dans le même mouvement la « dette réciproque » de l'Etat vis-à-vis de la société et de celle-ci vis-à-vis des pouvoirs publics.

Selon cette perspective, l'Etat doit, en stratège et en régulateur, assurer aux citoyens libertés, capacités et sécurités. En retour, la société (individus et groupes) est amenée à s'acquitter de la double exigence de participation et de responsabilité.

Capacités et sécurités

Aujourd'hui, trois formes d'engagement de l'Etat vis-à-vis de la société, à l'œuvre dans notre pays, sont de nature à améliorer l'exercice des libertés et des droits, à renforcer les capacités des catégories les plus démunies, à les prémunir contre les insécurités que sont la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion :

- Un engagement de *développement humain* et de dotation des catégories les plus défavorisées en capacités et en ressources. L'arbitrage, dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), en faveur de l'éducation de base et de l'alphabétisation, de l'accès aux soins de santé, à l'eau potable et à l'électricité, des infrastructures de base, etc. est justifié non seulement par l'ampleur du déficit enregistré dans ces domaines prioritaires, mais aussi et surtout par les *opportunités* qu'ils offrent en termes de réduction des inégalités, de renforcement des *capabilités* et d'amélioration des indicateurs de développement humain.

- Un engagement de *régulation économique* du mode de croissance, celui-ci devant articuler dynamique de la productivité et dynamique de la demande populaire. Cette macroéconomie « majoritaire » et « juste », loin d'être incompatible avec les critères d'ouverture sur les marchés internationaux, de compétitivité externe, de promotion des exportations et d'incitations aux investissements, est la seule qualifiée pour amorcer un processus vertueux et auto-entretenu de développement par tous et pour tous.

- Un engagement d'*efficacité institutionnelle* impliquant la cohérence des politiques publiques, la convergence des actions sociales, la complémentarité des instances de décision, la coordination des intervenants et des acteurs.

L'efficacité institutionnelle bute en général, dans notre pays, sur des difficultés tenant aux divergences d'intérêts, au corporatisme, voire à l'opportunisme des agents. Les solutions envisagées peuvent, dès lors,

être de deux types : des solutions unilatérales et technocratiques visant l'efficacité et l'amélioration des rythmes d'exécution des décisions ou bien des solutions fondées sur le principe de la légitimité politique et recherchant l'adhésion des citoyens par la consultation, la délibération et le consensus. La seconde solution démocratique ne doit pas être perçue comme antinomique de l'efficacité, au contraire, elle a la vertu de minimiser le « coût politique » des réformes entreprises et d'optimiser leur mise en œuvre.

- Enfin, un engagement de *cohésion sociale* et de protection des catégories défavorisées contre les insécurités sociales et les pénuries humaines. Au Maroc, *l'Etat social* possède, on l'a déjà souligné, une épaisseur historique, et l'action sociale des pouvoirs publics est perçue, dans l'imaginaire populaire, comme l'expression d'un « contre-don » par rapport au « don » de confiance que fait la société à l'égard des institutions de l'Etat, comme un rempart contre les insécurités sociales et les pénuries humaines et comme un instrument d'équité.

Cette vérité profonde ne doit pas être perdue de vue lorsque les contraintes économiques imposent des ajustements et des restrictions. En l'occurrence, le coût de la défiance est susceptible d'être, par comparaison, plus élevé. Mais il y a plus : en termes de développement humain, l'engagement social de l'Etat, outre qu'il contribue à réduire les fractures et les fragmentations sociales, constitue un puissant levier stratégique pour maintenir durablement l'économie sur le sentier de la croissance. L'Etat social est avant tout un Etat préventif : l'investissement social d'aujourd'hui accroît les capacités humaines de demain et les opportunités de croissance d'après demain.

Participation et responsabilité

En contrepartie de l'engagement stratégique et volontariste de l'Etat tel qu'il vient d'être décliné, la société est appelée à se hisser à l'exigence de participation et à l'éthique de responsabilité.

La responsabilité n'est pas réductible à l'Etat et aux seuls décideurs publics. La société aussi a sa part de responsabilité dans la performance globale et la cohésion sociale. La responsabilité de la société renvoie aux composantes socio-professionnelles, individuelles et collectives, de celle-ci, aux positions qu'elles occupent dans la hiérarchie sociale et aux rôles respectifs qu'elles jouent dans l'activité et la création de valeur nationale.

Les entreprises et les opérateurs ont droit à un environnement institutionnel favorable et à un système d'incitations approprié leur permettant d'améliorer leur compétitivité interne et externe et de créer

des emplois. Ils ont pour obligations d'assumer, face aux enjeux de la mondialisation, l'effort de moderniser leurs structures, de rendre plus efficaces leurs modes de management, d'incorporer les normes à la fois comptables, fiscales et sociales ; bref, au lieu de compter sur les subventions de l'Etat, utiliser la concurrence comme un levier de rationalisation des choix et des décisions et d'optimisation de la chaîne de valeur.

Le rôle de la société civile (ONG, associations, etc.) dans la médiation entre l'Etat et les citoyens est irremplaçable : celle-ci constitue un chaînon déterminant en amont et en aval de tout processus participatif et un acteur incontournable et privilégié pour l'action ciblée, les interventions de proximité et l'animation sociale. L'ambition « Maroc solidaire » est, en l'occurrence, indécidable sans une mobilisation générale du réseau associatif et l'implication effective des agents de développement et d'animation sociale.

Une ambition sociétale

La perspective suggérée s'inscrit dans un horizon de *réforme sociétale* centrée sur une politique rénovée d'*investissement social*, de *solidarité collective* et de *réduction des inégalités*. Cette politique devant se substituer, par glissements progressifs, au système de compensation en vigueur devenu, au fil des désajustements et des rafistolages, à la fois contre-productif et inéquitable.

Le plaidoyer en faveur d'une telle approche peut être fondé eu égard à trois principes de justification :

- Le premier concerne la relation étroite, observée dans la longue durée, entre l'investissement social et les gains espérés en termes de dépenses publiques de soutien : il s'agit d'infléchir la politique de compensation et de réparation sociale en vigueur et de lui substituer, à terme, une stratégie préventive d'*investissement social* et de *préparation des capacités* des populations pauvres menée de concert avec l'INDH. Pour qu'une telle *stratégie de préparation* puisse générer des effets cumulatifs de long terme, il est nécessaire de cibler en priorité les femmes et les enfants et de focaliser le soutien sur l'offre publique de services sociaux dans les domaines, notamment, de l'éducation de base et de la santé.

- Le second principe de justification concerne le double effet prix et revenu lié au mécanisme de la compensation par rapport à une grande partie de la population englobant, outre les catégories pauvres et vulnérables, les franges inférieures des classes moyennes. En dépit des effets pervers réels dus aux comportements opportunistes et aux

situations de rente de certains intervenants et acteurs, une éclipse brutale du rôle redistributif des subventions risque d'être perçue par les bénéficiaires et, au-delà, par l'opinion publique comme une politique anti-populaire et comme une attaque frontale contre le pouvoir d'achat de la majorité de la population. Par conséquent, toute action publique susceptible d'affecter le pouvoir d'achat est sujette à tensions si elle n'est pas adossée à une action *publique alternative* bénéficiant de la confiance des populations concernées et recueillant leur adhésion.

Il y a lieu de s'appuyer sur les enseignements tirés des expériences étrangères les plus pertinentes en matière de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les nouvelles insécurités sociales (programme « Puente » et « Chili solidaire », programme « Oportunidades » au Mexique) permettant d'étayer la perspective, adoptée dans ce rapport, qui privilégie la piste d'une redéfinition de l'action publique en matière de protection sociale par rapport aux préconisations passant par le marché, lesquelles s'avèrent inappropriées, compte tenu des fragilités structurelles des populations cibles. Le nouveau dispositif de soutien et de prévention des fluctuations des prix des produits subventionnés doit, dès lors, tenir compte des biais anthropologiques, d'ordre psychologique et culturel, de nature à affecter les comportements des populations cibles.

- Enfin, un redéploiement des protections sociales en faveur de l'accès aux services de base (éducation, santé, logement), de l'appui à l'emploi et à la création d'activités génératrices de revenu doit se faire dans le cadre d'une politique de réduction des inégalités et de promotion des classes moyennes fondée sur un système de répartition plus équitable, une politique fiscale plus redistributive et une remise en cause négociée des positions de rente.

Un projet systémique

L'objectif du présent rapport est d'abord de faire une évaluation globale et approfondie des orientations de réforme du système de compensation élaborées par le gouvernement et des dispositifs de mise en œuvre, de suivi et de contrôle du processus d'ensemble.

L'examen analytique et critique de l'existant, d'abord, en termes d'exploration et de décryptage des « points faibles » du système de compensation actuel vise moins à apporter une énième « revue de la situation » qu'à tenter une analyse au sens strict du terme, c'est-à-dire une analyse établissant une hiérarchie dans la configuration des causalités et des facteurs de détermination systémique, des logiques, des enjeux, des impacts et des risques liés à l'orientation de la réforme proposée.

Il s'agit, ensuite, de formuler une *perspective de réforme* fondée sur la cohérence interne des préconisations, la pertinence des mesures à prendre, la convergence des actions à mener, ainsi que sur la complémentarité et l'efficacité des dispositifs de régulation.

Le rapport s'articule autour des deux développements suivants :

1. L'approfondissement des principes de réforme et l'élaboration de nouvelles pistes combinant la recherche d'une meilleure cohérence entre les objectifs d'équilibre économique et financier, d'une part, les ambitions de protection sociale, au-delà de la logique d'assistance et de réparation, d'autre part.

2. L'esquisse d'une pragmatique de mise en œuvre du processus de réforme conjuguant plusieurs niveaux :

- Une formulation des ambitions de long terme pouvant structurer un projet social donnant à la fois du sens et de la vitalité aux chantiers de développement. Ces ambitions sont tirées par l'inflexion prise par notre pays au début du siècle qui est de promouvoir le progrès social en renouant avec les valeurs de solidarité organique qui fondent notre société. Elles nécessitent de la volonté, du souffle et de la bienveillance de la part de toutes les composantes vives de la nation.

- Une déclinaison dans le temps des ambitions sous forme d'options et de choix stratégiques conjuguant régulation centrale et intervention locale, coordination des actions et implication des acteurs, dispositifs techniques relatifs au prix, au ciblage des populations et à l'impact des ajustements, d'une part, contraintes et interactions liées au contexte social et culturel, d'autre part. Les options exigent des pouvoirs publics de l'audace et, surtout, un effort, aussi extensif que possible, de débat, de délibération, de concertation. L'adhésion, au-delà des parties prenantes, constitue, en l'occurrence, une condition et un préalable.

- Une spécification des options sous forme *d'actions* et de mesures concrètes et opérationnelles.

Loin de se limiter au seul système de la compensation, dont les dysfonctionnements ne sont qu'une partie d'un problème plus général, la partie visible de l'iceberg, la perspective de réforme suggérée se propose d'inscrire les « nouveaux dispositifs » de la compensation dans le cadre d'une approche globale et intégrée de la politique sociale.

Il s'agit d'une matrice de propositions : au total cinq ambitions, treize options et quarante quatre actions. Des propositions qui ne peuvent s'incarner comme projet d'ensemble qu'à la condition que les synergies existant entre les différentes options stratégiques et les interdépendances fonctionnelles entre les actions soient mobilisées de façon cumulative

Résumé analytique

et produisent leur effet à court terme pour certaines et à moyen et long termes pour d'autres.

Le projet « Maroc solidaire » se décline autour d'une matrice de propositions complémentaires allant des objectifs les plus ambitieux, à l'œuvre dans le « projet sociétal démocratique et moderniste », aux actions les plus concrètes en passant par les options stratégiques.

Ambitions, Options et Actions

Ambition 1 : Briser le cercle vicieux de la compensation

Afin de s'affranchir de la «trappe à subventions», il convient d'engager un processus de résilience sociale où se conjoignent protection contre les insécurités et les vulnérabilités et renforcement par l'investissement social des capacités des populations défavorisées.

Option 1 : Enrayer la spirale des subventions

Action 1 : Maintenir le rôle stabilisateur des subventions

Action 2 : Renforcer l'effet redistributif des subventions pour sécuriser le pouvoir d'achat

Action 3 : Plafonner la dépense de subvention et autonomiser le financement de la compensation

Option 2 : Engager un processus de résilience sociale

Action 4 : Traduire le projet «Maroc solidaire» en agenda national

Action 5 : Créer un fonds dédié à l'investissement social

Ambition 2 : Préparer au lieu de réparer

Il s'agit de consolider l'effort entrepris par les pouvoirs publics en 1999 en matière d'investissement dans les capacités humaines (éducation, santé, logement, etc.). Cet investissement social place l'action de l'Etat dans une logique de prévention, de solidarité intergénérationnelle et de préparation à l'avenir. Deux options stratégiques forment le mouvement général de cette première ambition.

Option 3 : Elaborer l'action sociale de l'Etat sur une base préventive

Action 6 : Investir dans le social

Action 7 : Activer les dépenses passives

Option 4 : Redéployer la protection sociale

Action 8 : Délimiter le périmètre du ciblage

- Action 9 : Mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une « contribution générale de solidarité »
- Action 10 : Mettre en place une modalité de ciblage optimal évoluant rapidement vers le ciblage parfait
- Action 11 : Combiner accès aux services de base et transferts directs
- Action 12 : Renforcer les conditions d'une montée en compétence des acteurs locaux
- Action 13 : Agir sur les effets pervers et les comportements opportunistes
- Action 14 : Favoriser le ciblage participatif et la gouvernance de proximité

Ambition 3 : Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins

Les deux ambitions précédentes ont une portée en termes de rationalisation des dépenses de subvention et de canalisation des flux de soutien vers les catégories pauvres et vulnérables. Mais elles peuvent s'avérer insuffisantes si elles ne sont pas adossées à un ciblage industriel faisant de la restructuration des filières et de l'amélioration de l'offre à la fois productive et logistique une condition d'octroi de soutien et de protection.

Option 5 : Optimiser la chaîne de valeur et réguler le marché

- Action 15 : Réserver le contingent subventionné aux communes rurales et urbaines défavorisées
- Action 16 : Accompagner la mise à niveau des minoteries industrielles
- Action 17 : Réguler le marché des farines
- Action 18 : Faire évoluer la filière sucrière de la modalité subventionnée vers une modalité soutenue
- Action 19 : Améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur sucrière et moderniser la logistique
- Action 20 : Ajuster la structure des prix des produits pétroliers
- Action 21 : Adopter une stratégie de couverture par les produits dérivés

Action 22 : Optimiser la chaîne de valeur des produits pétroliers et rationaliser les marges

Action 23 : Harmoniser la fiscalité relative aux produits pétroliers afin d'atténuer les distorsions sectorielles et les discriminations entre les produits

Option 6 : Améliorer la coordination des intervenants

Action 24 : Reconvertir et agréger les activités de l'amont agricole

Action 25 : Organiser les producteurs et renforcer leurs capacités

Ambition 4 : Refonder la solidarité collective

C'est le socle de la confiance interpersonnelle et envers les institutions au sens large (Etat, gouvernement, parlement, justice, partis politiques, syndicats, etc.), le levier de la croissance économique et la condition de la créativité scientifique, technologique et artistique. Le lien social se resserre dans un environnement où les inégalités ne sont pas insupportables, où les rentes et les privilèges ne constituent pas un obstacle à la concurrence et à la transparence, un frein à l'investissement et à l'innovation, où la structure sociale ne ressemble pas à un sablier : des classes privilégiées d'un côté et des classes défavorisées de l'autre. La classe moyenne a une position stratégique dans la configuration sociale : elle permet de « re-tricoter » le tissu social et de consolider le vivre ensemble.

Quatre options fondent la nouvelle convention de confiance et de solidarité.

Option 7 : Réduire les inégalités

Action 26 : Instaurer un principe de redistribution solidaire et efficace

Action 27 : Revoir les dépenses fiscales sur une base d'équité

Option 8 : Développer l'emploi salarié et le travail décent

Action 28 : Préparer les capacités au changement du travail

Action 29 : Préserver l'emploi et sécuriser le travail

Action 30 : Accélérer le processus de généralisation de la couverture sociale

Option 9 : Supprimer les positions de rente en favorisant la concurrence

Action 31 : Organiser la concurrence sur la base d'une pragmatique d'équilibre entre l'efficacité des marchés et les exigences du développement

Action 32 : Accroître l'efficacité de la régulation en élevant le Conseil au rang d'autorité indépendante

Option 10 : Promouvoir les classes moyennes en améliorant l'offre publique d'infrastructures socioprofessionnelles et culturelles

Action 33 : Améliorer l'offre et la qualité des services sociaux de base

Action 34 : Moderniser la gestion des ressources humaines et dynamiser la grille des salaires dans la fonction publique

Action 35 : Faire de la TVA un instrument de redistribution et de stimulation de la norme de consommation de biens durables

Ambition 5 : Conduire la réforme au plus près

Un programme de l'ampleur du projet sociétal implique une gouvernance exceptionnelle. D'abord, il faut une volonté politique et une impulsion procédant du sommet de l'Etat. Il importe ensuite de repenser le pilotage stratégique, reconfigurer les institutions de coordination des propositions d'options, de suivi de reporting et d'évaluation des actions. Last but not least, il faut impliquer les communautés de base (quartier, village, douar), faire participer les citoyens, en particulier les femmes, à la mise en œuvre des actions et à leur dynamisation.

Trois options peuvent soutenir cette ambition

Option 11: Reconfigurer le dispositif institutionnel

Action 36 : Etablir une complémentarité institutionnelle plus étroite

Action 37 : Constituer un « pôle focal de gouvernance » tiré par l'Initiative nationale pour le développement humain

Option 12 : Piloter globalement et coordonner localement

Action 38 : Piloter politiquement la réforme

Action 39 : Confier la coordination des actions à une structure dédiée

Action 40 : Responsabiliser localement les acteurs

Option 13 : Impliquer les acteurs et anticiper les changements

Action 41: Décliner les actions de façon graduelle en adoptant une démarche participative

Action 42 : Des communes contre la pauvreté pour des communes sans pauvreté

Action 43 : Mettre en place un système d'information et d'alerte sociale

AMBITION 1

Briser le cercle vicieux de la compensation

Option 1 : Enrayer la spirale des subventions

Option 2 : Engager un processus de résilience sociale

Le principe des subventions publiques aux prix est en général adopté pour atteindre plusieurs objectifs en fonction des produits : garantir la sécurité des approvisionnements, stabiliser le niveau des prix sur le marché intérieur en évitant le sous- ou sur-approvisionnement, préserver l'outil et l'emploi industriels existants, maintenir un niveau de prix rémunérateur pour les agriculteurs, soutenir les filières agro-industrielles et l'emploi dans les régions défavorisées, etc. Plusieurs pays développés et émergents (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Chine, Brésil, etc.) continuent de recourir à un tel instrument de soutien et de péréquation.

Au Maroc, les évolutions erratiques de la charge globale de compensations sont fondamentalement liées aux fluctuations plus ou moins amples des cours des produits alimentaires et, en particulier, énergétiques sur les marchés internationaux. Atteignant en 2008 des niveaux sans précédent (5,2 % du PIB en 2008 contre 1 % en 2003 et 21,8 % du budget général contre 4,4 %, respectivement), le budget consacré au soutien des prix des produits de base (farine de blé tendre, sucre, gaz butane et produits pétroliers) est d'autant plus insoutenable qu'il tend à profiter de façon asymétrique aux catégories aisées (ménages et opérateurs). A cette contrainte budgétaire s'ajoute un différentiel entre les prix subventionnés et les prix de vente réels dus à un défaut de coordination des intervenants et de contrôle des prix au consommateur.

Pour briser ce cercle vicieux et s'affranchir de la « trappe à subventions », il semble impératif d'engager la réforme, au-delà du

ciblage fin et de l'institution d'une contribution solidaire directe en faveur des catégories pauvres, sur un sentier plus vertueux combinant protection contre les insécurités et les vulnérabilités, d'une part, et renforcement par l'investissement social des capacités des populations défavorisées, d'autre part.

Option 1 : Enrayer la spirale des subventions

Action 1 : Maintenir le rôle stabilisateur des subventions

Action 2 : Renforcer l'effet redistributif des subventions pour sécuriser le pouvoir d'achat

Action 3 : Plafonner la dépense de subvention et autonomiser le financement de la compensation

Le diagnostic le plus récent effectué par les pouvoirs publics du système de compensation en vigueur permet d'appréhender les dysfonctionnements essentiels suivants :

- Un système inefficent, reproduisant les situations et les comportements de rente et marqué par des distorsions au niveau des structures de prix des produits subventionnés, une multiplicité d'intervenants bénéficiaires des remboursements, un défaut de coordination des actions, une juxtaposition de dispositifs institutionnels, législatifs et réglementaires, etc.

- Un système inéquitable profitant beaucoup plus aux couches de population aisées qu'aux catégories les plus démunies qui constituent, à l'origine, les populations cibles justifiant l'effort budgétaire consenti par l'Etat.

- Un système devenu insoutenable en termes de charge budgétaire relative qui, eu égard à l'évolution erratique et volatile des cours mondiaux, notamment des produits pétroliers et agricoles, tend à exploser et à compromettre les équilibres macro-économiques.

Le poids du pétrole, le choc des cours

Après les deux premiers chocs pétroliers des années 70, les prix du pétrole ont diminué fortement à partir du milieu des années 80 pour atteindre 14,2 dollars en 1986. Au cours des années 90, les prix du pétrole brut ont évolué autour de 20 dollars. Deux années de forte volatilité au cours de cette période : 1990 (invasion irakienne du Koweït) et 1998 (crise financière des pays du Sud-Est asiatique entraînant une chute brutale des prix qui ont atteint 13,1 dollars le baril).

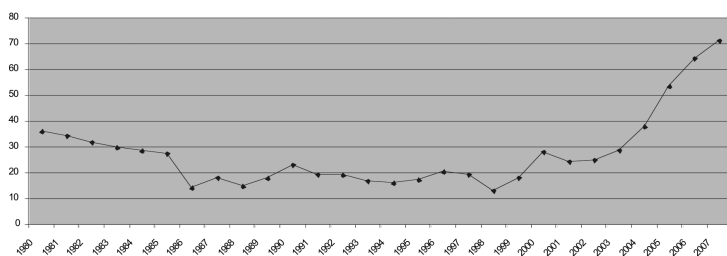
Depuis le début des années 2000, le marché pétrolier est entré dans une nouvelle phase, en rupture avec les années 90 où le pétrole était

Briser le cercle vicieux de la compensation

bon marché. Après la période 2001-2003, marquée par des prix en hausse mais conformes à la fourchette de référence établie par l'OPEP (24,4 \$/b en 2001 et 28,5 \$/b en 2003), les cours du brut ont emprunté une tendance haussière à partir de l'année 2004.

La hausse des prix du brut en dollars a atteint 32,6 % en 2004, 41,1 % en 2005, 20,5 % en 2006, 13,3 % en 2007 et près de 40,3 % sur les six premiers mois de l'année 2008. En dollars US courants, les prix du pétrole n'ont jamais été aussi élevés.

Graphique 1
Evolution des prix du pétrole brut (en \$/b)



Source : Fonds monétaire international, World Economic Outlook Database, avril 2008.

Contrairement aux deux premiers chocs pétroliers liés à une rupture de la production de pétrole brut, il y a un fort consensus pour attribuer la hausse des prix du pétrole depuis l'année 2000 à un choc de la demande. Pour autant, les analyses révèlent aussi d'autres facteurs explicatifs, notamment la situation géopolitique dans certains pays producteurs de pétrole.

Ainsi la reprise économique mondiale a-t-elle suscité une forte demande de pétrole, et les capacités de l'offre ne sont pas en mesure de répondre à cette augmentation. De même, la recrudescence des incertitudes géopolitiques (notamment les problèmes politiques au Moyen-Orient, qui détient plus de la moitié des réserves mondiales de pétrole) tend à peser aussi sur le marché pétrolier et explique en partie la hausse des prix.

Pour faire face à une hausse assez forte des cours pétroliers, la solution adoptée par les pays émergents dépend des effets de cette hausse sur leurs économies. Ces effets sont liés au degré de dépendance vis-à-vis des importations nettes de pétrole, à l'intensité énergétique de leur croissance et au degré d'absorption des chocs par chaque économie. Ainsi ces pays sont-ils contraints d'adopter l'un des trois scénarios suivants :

– Absorption des effets de la hausse par le budget de l'Etat aux dépens de la croissance et du développement, et par le recours à l'endettement public contribuant ainsi à aggraver le déficit budgétaire.

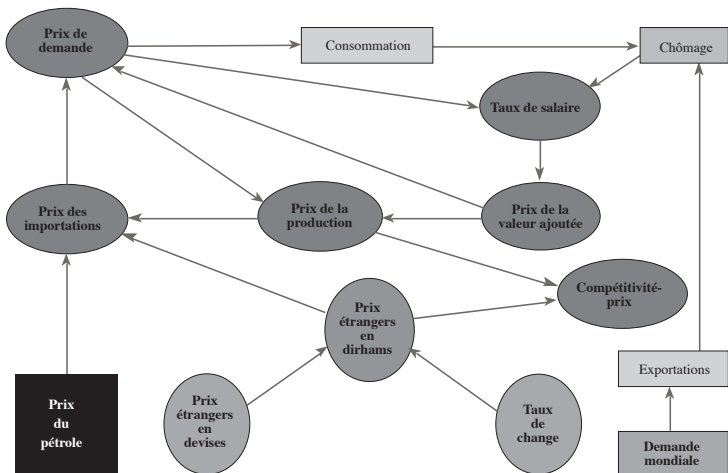
– Augmentation des prix intérieurs au même rythme que les prix internationaux, au risque d'affecter la compétitivité des entreprises locales et de réduire le pouvoir d'achat des consommateurs.

– Adoption d'une solution intermédiaire (une partie de la hausse est répercutée sur les prix intérieurs alors que l'autre partie est supportée par l'Etat). Ainsi, les ménages, les entreprises et l'Etat contribuent ensemble au financement de ce coût supplémentaire.

Le Maroc est un pays importateur net de pétrole. La quasi-totalité de ses besoins énergétiques est importée, et le pétrole représente près de 60 % de sa consommation d'énergie. Au cours des dernières années,

Figure 1

Enchaînement des effets de la hausse des prix du pétrole



la facture pétrolière du Maroc a connu une évolution importante, marquée par la hausse des cours mondiaux du pétrole (pétrole brut). Ainsi, cette facture a augmenté de 57,6 % en 2004, de 64,7 % en 2005 et de 17,5 % en 2008 (les années 2006 et 2007 ont connu des augmentations moyennes de l'ordre de 5,1 % et de 4,3 %, respectivement) pour atteindre plus de 30,8 milliards de dirhams en 2008 absorbant près de 20 % des recettes d'exportation des biens.

Briser le cercle vicieux de la compensation

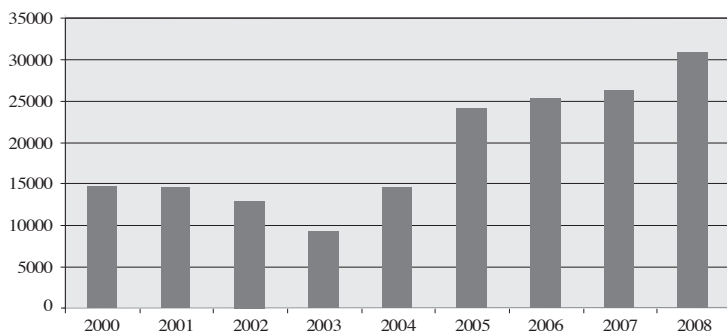
L'accroissement de la facture pétrolière des dernières années s'explique davantage par un effet prix (renchérissement des cours mondiaux du pétrole) que par un effet volume (la hausse des importations). L'effet change a permis depuis 2002 d'amortir une partie du choc lié à la hausse des cours pétroliers. L'année 2003 est une année exceptionnelle: la baisse des importations du pétrole est due à l'interruption de l'activité de raffinage de la SAMIR suite à un incendie.

Malgré les tensions ayant marqué le marché international au cours des dernières années, les prix intérieurs des produits pétroliers n'ont pas enregistré une forte augmentation. L'Etat, à travers son budget, a continué à soutenir les prix des produits pétroliers et à consacrer des fonds importants à la Caisse de compensation.

En effet, depuis l'année 2003, période à partir de laquelle le prix du pétrole brut a commencé son ascension, l'Etat est intervenu régulièrement pour prendre en charge totalement ou partiellement les augmentations des prix sur le marché international. De ce fait, le déficit

Graphique 2

Evolution de la facture pétrolière au Maroc (en millions de Dh)



Source : Office des changes

enregistré par la Caisse de compensation au titre des produits pétroliers est passé de 3,6 milliards de dirhams en 2004 à 7,7 milliards de dirhams en 2006, puis à 12,05 milliards de dirhams en 2007 pour atteindre 24,665 milliards de dirhams en 2008.

Au cours des dernières années, le mécanisme d'indexation des prix du carburant au Maroc sur les cotations des produits pétroliers est souvent suspendu pour atténuer les effets de la flambée des prix du baril sur l'économie nationale. La Caisse de compensation a donc été souvent

sollicitée pour couvrir la différence entre les prix intérieurs bloqués et les prix réels que l'indexation aurait exigés.

Grâce aux différentes subventions versées par l'Etat, le consommateur marocain a été relativement épargné. De fait, les effets sur l'économie nationale du renchérissement des prix internationaux se sont manifestés, essentiellement, par un alourdissement des charges de la compensation et une aggravation du déficit commercial.

Toutefois, si l'Etat n'était pas intervenu pour fixer les prix intérieurs et compenser le surplus de la hausse des prix du pétrole sur le marché international, les effets économiques auraient été plus amples, comme on le verra plus loin.

Les subventions : un double enjeu économique et social

La dimension économique du système de compensation est observée eu égard aux effets des subventions sur les variations du niveau général des prix, la compétitivité des entreprises, le comportement des consommateurs, l'investissement public et privé et, en fin de compte, sur la croissance et l'emploi.

Il est généralement admis que les subventions ont un effet de stabilisation du système des prix relatifs et d'atténuation des effets de l'inflation. L'analyse de la relation compensation-inflation est, dès lors, pertinente pour deux raisons :

– elle est, d'abord, susceptible d'apporter un éclairage sur le rôle de la compensation en tant qu'instrument de politique économique ;

– ensuite, par ses effets macroéconomiques, dont il faut appréhender l'ampleur et l'intensité, elle constitue un préalable cognitif à toute réforme du système de compensation visant une révision des prix. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler qu'une forte inflation tend à freiner la croissance et à accroître les inégalités des revenus.

Il y a lieu de préciser, au préalable, le lien existant entre prix relatif et niveau général des prix avant d'examiner plus concrètement le processus de formation de ce dernier. Il s'agit, en d'autres termes, d'étudier un effet indirect via la hausse des prix des produits de base. En effet, il est admis au Maroc, comme dans la plupart des pays en développement, que l'inflation s'explique par des facteurs conjoncturels liés à la demande privée et publique, par des facteurs monétaires et par des facteurs structurels liés aux rigidités de l'offre, notamment dans certains secteurs-clés de l'économie tels que les biens alimentaires et/ou les biens énergétiques.

L'examen de cette relation constitue une étape importante dans la préparation de la réforme du système des subventions. Elle permet de

Briser le cercle vicieux de la compensation

mesurer l'impact d'une telle réforme sur l'équilibre des prix, en particulier, et sur celui de l'économie, en général.

De fait, l'excès de demande globale définit la condition, dite de Keynes-Hansen, de pressions inflationnistes. Cependant, en dynamique, on peut montrer que cette condition n'est ni nécessaire ni suffisante pour un accroissement de l'indice Laspyre des prix. La composition de la demande globale devient aussi importante. On est dès lors conduit à retenir l'hypothèse qu'une variation du niveau des prix dans le secteur des biens alimentaires et/ou des biens énergétiques peut, même en l'absence d'un excès de demande globale, être à l'origine d'une augmentation du niveau général des prix.

L'analyse de la structure de l'indice du coût de la vie (ICV), principale mesure du niveau de l'inflation, permet de constater que les produits alimentaires de base (dont les céréales) constituent le principal déterminant de cet instrument.

Le tableau 1 permet de mesurer la contribution de ces produits ainsi que celle du secteur des transports en commun et des transports privés à la formation de l'indice général du coût de la vie.

Tableau 1

Contribution relative des produits subventionnés à l'inflation

	2002			2003			2004			2005			2006			2007		
	I	P	C	I	P	C	I	P	C	I	P	C	I	P	C	I	P	C
Produits alimentaires de base	4,3	44,8	1,92	1,3	44,8	0,58	1,6	44,8	0,72	1,9	15,2	0,3	3,9	15,2	0,6	4,3	15,2	0,6
Sucre										4,4	4,7	0,21	5,8	4,7	0,27	2,9	4,7	0,14
Transport privé										5,1	2,7	0,14	4,9	2,41	1,3	-1,1	2,7	-0,03
Transport en commun	0,6	55,1	0,33	0,2	0,55	0,11	0,9	0,78	0,70	4,5	5,1	0,23	11,7	5,1	0,6	-5,0	5,1	-0,25
Variation ICV	2,809 %			1,134 %			1,545 %			1,16 %			3,31 %			2,08 %		

Source : Nos calculs d'après les données de Bank Al-Maghrib (I = indice relatif au produit ou service ; P = pondération ; C = contribution à l'inflation en points de pourcentage).

Afin de déceler l'effet des produits subventionnés sur l'évolution de l'inflation, il importe de distinguer, d'une part, les produits ayant un effet direct tels que les produits alimentaires de base dont les céréales (50 %) et le sucre et, d'autre part, les produits ayant un effet indirect

(produits pétroliers) sur l'indice du coût de la vie puisque cet effet s'exerce sur les prix du transport.

- Les céréales constituent la rubrique qui contribue le plus à la formation du taux d'inflation (plus de 40 % en moyenne sur la période 2002-2007), en raison notamment de l'envolée des cours sur les marchés internationaux. Les prix des céréales ont enregistré une augmentation de 4,4 % en 2007 (contre 0,5 % en 2006), contribuant ainsi à hauteur de 0,3 % à l'inflation globale. On en déduit que le poids des céréales représente environ la moitié de celui des produits alimentaires de base dans la formation de l'inflation au Maroc. Pour l'année 2007, les taux de contribution à l'inflation des « produits alimentaires de base » et des « céréales » ont été, respectivement, de 32 % et de 16 %.

- La filière sucrière occupe, avec le sous-groupe « tabac et cigarettes », le troisième rang dans la formation de l'ICV, soit 11 % en moyenne sur la période 2005-2007. Si l'on émet l'hypothèse que le sous-groupe « tabac et cigarettes » représente le tiers de la rubrique, cela signifie que le sucre contribue pour environ 7 % à 8 % à la formation du taux d'inflation.

- L'effet lié aux produits pétroliers sur le niveau de l'inflation peut être décelé, comme il a déjà été souligné, à travers, principalement, les prix du secteur des transports, d'autres secteurs pouvant également en subir l'impact (chauffage, éclairage et eau, restaurant, cafés et hôtels, etc.).

L'examen de l'évolution des deux rubriques « transport privé » et « transport en commun » fait apparaître une contribution à l'inflation de l'ordre, respectivement, de 8 % et de 19 % en moyenne sur la période 2005-2007. Enregistrant une forte baisse par rapport à 2004 (45 % pour les transports en commun), cette contribution devient même négative en 2007 avec, respectivement, 1,4 % et 12 %, soit 0,03 et 0,25 point de pourcentage.

A titre de comparaison, le secteur des transports en commun joue un rôle plus important que le transport privé en matière de détermination de l'inflation, aussi bien dans le sens de la hausse que de la baisse.

Le poids élevé des transports en commun entre 2004 et 2006, puis sa baisse en 2007 peuvent s'expliquer par les ajustements à la hausse des prix de vente des produits pétroliers : 8,7 % pour le gasoil, 13,9 % pour le gasoil 350, 10 % pour le super et 24 % pour le fioul. En 2007, la baisse de la contribution des deux secteurs est probablement due à la révision à la baisse des prix de vente des produits pétroliers dans des proportions variant entre 2,4 % et 6,4 %.

Briser le cercle vicieux de la compensation

Au total, la contribution relative des produits subventionnés à la formation de l'inflation, sur la période 2005-2007, peut être figurée dans le tableau 2 mettant en évidence le poids des produits pétroliers, suivi de celui des céréales.

Tableau 2

Le poids prépondérant des produits pétroliers

Produit	Céréales	Sucre	Produits pétroliers
Taux de contribution	20%	8%	27% (8 tp) et (19 tec)

Le mécanisme de transmission de l'effet carburants est figuré, dans l'approche adoptée dans le présent rapport, par le prix du transport. L'analyse est corroborée par l'observation directe de l'évolution des prix relatifs et du niveau général des prix et par le calcul des coefficients de corrélation spécifiques.

Tableau 3

Niveau général des prix : l'effet carburants

	2004	2005	2006	2007	Coef R
• Prix de vente gasoil	3,6%	16,7	7,2	6,9	-0,26
• Prix gaz 350	2,9	13,8	13,9	6,3	0,31
• Prix super	3,4	5,3	6,7	5,3	0,45
• ICV	1,13	1,16	3,31	2,08	

Source : Nos calculs d'après les données du ministère de l'Economie et des Finances.

Le calcul du coefficient de corrélation met en évidence un lien étroit entre les prix de vente des produits pétroliers et le taux d'inflation. De fait, environ 30 à 40 % des variations du niveau de l'inflation peuvent être expliqués par les variations des prix intérieurs des produits pétroliers.

En conclusion, on constate qu'en dépit d'un contexte marqué par la baisse de l'offre agricole et le renchérissement des produits alimentaires de base (céréales principalement) et des produits énergétiques sur les marchés internationaux, l'inflation, dont le niveau s'est quelque peu accru en 2006 par rapport à son niveau au début des années 2000 de l'ordre de 2 %, a connu une décélération en 2007. En effet, la hausse de l'ICV qui a atteint 3,3 % en 2006, s'est établie cette année à 2 %.

Une telle évolution tient, principalement, à l'impact du renchérissement des prix à l'importation des produits alimentaires de base sur le niveau global des prix qui a été atténué par les mesures gouvernementales au titre de la compensation ainsi que par les réductions des droits d'importation sur les céréales. De plus, la flambée des prix du pétrole sur les marchés internationaux n'a pas eu de répercussion sur les prix domestiques des carburants en raison de la poursuite du gel du mécanisme d'indexation. Par ailleurs, la dissipation des effets des hausses, enregistrées en 2006, sur les prix du transport n'a pas manqué d'entraîner une forte décélération du rythme de progression des prix.

La décélération est également perceptible au niveau des prix à la production manufacturière, ainsi que le montre le tableau 4.

Tableau 4

Evolution de l'indice des prix à la production industrielle (en %)

	2004	2005	2006	2007
Indice général	4,9	9,1	5,9	1,8
Indice industrie alimentaire	1,7	-0,5	3,5	-0,1
Indice industrie du raffinage	15	39,4	18	1,8
Indice industrie manufacturière hors raffinage	3	2,3	2,2	1,8

Source : Bank Al-Maghrib.

L'indice des prix à la production des industries manufacturières (IPPI), calculé sur la base des prix sortie usine hors taxes et subventions, a progressé comme suit sur les quatre dernières années :

- en 2004, l'indice augmente de 5 % au lieu de 1,3 % un an auparavant et à un taux annuel moyen de 1,9 % au cours des quatre années précédentes : cette évolution est attribuable pour plus de moitié à l'augmentation de 14,8 % dans la branche du raffinage du pétrole, résultant de la montée des cours internationaux du pétrole ;

- en 2005, la hausse de l'indice connaît un pic de 9,1 % lié à une forte hausse des prix dans les industries du raffinage (39,4 %) suite au renchérissement de 41,1 % du prix du pétrole ;

- à partir de 2006, l'indice connaît un infléchissement à la baisse avec un niveau plus marqué en 2007 lié, pour l'essentiel, au recul à 18 % et à 1,8 %, respectivement, du rythme d'accroissement des prix du raffinage sous l'effet du ralentissement de la hausse des cours du pétrole sur le marché international (20,5 % et 13,3 %, respectivement).

Briser le cercle vicieux de la compensation

Au total, les prix à la production augmentent plus que proportionnellement aux prix à la consommation (soit 5,4 % contre 1,9 %, respectivement, en moyenne sur la période 2004-2007). Une telle modération, favorable aux prix à la consommation, est principalement liée aux mécanismes des subventions au titre de la compensation.

L'analyse précédente a montré que les prix des biens subventionnés sont un facteur déterminant du niveau de l'inflation tel que mesuré par l'ICV ou l'IPPI. Cela est vrai aussi bien pour les biens alimentaires de base (farine, sucre) que pour les produits pétroliers. Dès lors, l'observation de l'évolution du niveau général des prix, qui suit un rythme acceptable ne dépassant pas 2 %, en moyenne, pour l'ICV durant les quatre dernières années, permet de conclure que la maîtrise des prix des biens subventionnés constitue un facteur de maîtrise du niveau de l'inflation au sein de notre pays.

Comparativement à nos principaux partenaires (notamment en zone euro), si le différentiel d'inflation demeure globalement défavorable au Maroc, le taux d'inflation se situe, toutefois, à un niveau bien inférieur aux autres pays, à l'exception de la Chine. Dès lors une politique de décompensation n'est pas sans remettre en cause l'équilibre des prix.

◆ **Action 1 : Maintenir le rôle stabilisateur des subventions**

Les effets de l'augmentation du prix du carburant (produit absorbant l'essentiel de la compensation) sur le niveau des prix peuvent être estimés à l'aide de la méthode de Léontieff.

Ainsi, une modélisation linéaire de la formation des prix à l'aide des tableaux entrée-sortie 2003 (Haut-Commissariat au Plan) et intégrant les 20 branches de l'économie et calibrée sur les recettes, les salaires et les capitaux, les impôts et les subventions sur les produits, les marges et les taxes du commerce extérieur (Haut-Commissariat au Plan) fait-elle apparaître que la suppression totale des subventions sur les produits pétroliers (y compris le GPL) engendre une hausse de l'ordre de 62 % du prix des produits pétroliers dans le secteur se traduisant par un niveau d'inflation de 7,7 %, le secteur des transports étant le plus touché, avec un ajustement du prix unitaire de 16 % (tableau 5).

Tableau 5

**Simulation de l'ajustement des prix après suppression totale
des subventions des produits pétroliers (en %)**

Raffinage pétrole	62
Transport	16
Pêches	14
Autres industries de fabrication	14
Industries extractives	12
Electricité et eau	10
Bâtiment	10
Industrie chimique	8
Industrie agroalimentaire	6
Industrie mécanique	6
Commerce et réparation	6
Administration publique et sécurité	6
Industrie textile	5
Hôtels et restaurants	4
Agriculture	4

Source : Banque mondiale, « Réformer les subventions au prix de l'énergie », janvier 2008.

Prenant appui sur la même méthodologie (modèle de Léontieff), des travaux du ministère de l'Economie et des Finances (2005) ont montré, pour l'année 2004, qu'une augmentation de 10 % du prix de la branche raffinage de pétrole entraîne un accroissement de l'indice du coût de la vie de l'ordre de 0,4 %.

Dans ce scénario, le prix de la branche raffinage est considéré comme la variable exogène, les prix des productions des autres branches les variables endogènes, l'ICV étant la moyenne des augmentations des prix de production dont la pondération est la structure de la consommation des ménages issue du TES 1998.

En retenant comme base pour la réforme du système de compensation la simulation réalisée par la Banque mondiale, en raison de son caractère actuel (TES de 2003 au lieu de 1998), on peut résumer les effets de l'augmentation globale de l'ICV due à un accroissement des prix des produits pétroliers.

Tableau 6

Elasticité de l'ICV aux prix des produits pétroliers

	Δ Prix produits pétroliers		
	15%	30%	60%
Δ ICV	1,9%	3,8%	7,7%

Source : Estimation faite sur la base de la simulation de la Banque mondiale.

Selon ces résultats, le cas extrême d'augmentation de 62 % du prix des produits pétroliers, correspondant à l'hypothèse d'une suppression totale de la subvention aux produits pétroliers et au GPL, se traduirait par un accroissement général des prix de 7,7 %, soit plus de quatre fois le taux (1,8 %) constaté en 2003.

En faisant l'hypothèse d'une stabilité de la relation, une augmentation de 30 % des prix des produits pétroliers se traduirait par une inflation de 3,8 %, soit un niveau encore nettement supérieur au niveau observé, alors qu'un accroissement des prix de 15 % engendrerait une inflation de 1,9 % correspondant au niveau effectif de cette dernière.

Nous avons tenté une autre estimation de la même relation prix du carburant/niveau général des prix, sur la base d'une régression de type $\Delta P = \alpha pc$, où P est défini en termes d'indice des prix à la consommation et pc est le prix de vente des carburants au consommateur. Résultat obtenu sur la période 2004-2007 : $\Delta P = 0,063 \Delta pc$.

Cette seconde estimation confirme les résultats précédents quoique atténués : une augmentation du prix de vente des carburants de 15 %, 30 % et 60 % peut entraîner une augmentation du niveau de prix de 0,9 %, 1,9 % et 3,8 % respectivement.

En conclusion, il importe de noter que jusqu'ici nous nous sommes principalement intéressés à l'impact de la réforme des subventions sur le niveau des prix, car cette dernière variable constitue le mécanisme central sur lequel est basé le système de compensation. Toutefois, une étude plus complète des effets de la réforme devrait s'atteler à évaluer l'impact de celle-ci sur l'économie tout entière.

Si l'on s'intéresse maintenant à l'effet de la subvention sur les prix relatifs des produits subventionnés, l'observation de l'évolution de ces derniers fait apparaître une relative stabilité sur la période qui va de 2000 à 2008. Cela est vrai aussi bien pour les prix de reprise que pour les prix de vente au public.

- En ce qui concerne la FNBT, la stabilisation du prix à la consommation au niveau de 200 dirhams le quintal (et 1,20 dirham le pain) coûte

à l'Etat 143,375 dirhams le quintal, représentant environ 41 % du prix réel de la farine. Stabilité toutefois relative dans la mesure où, en réalité, les prix effectifs sont majorés par rapport à leur niveau officiel dans des proportions supérieures à 30 % (263 dirhams le quintal au lieu de 200).

Tableau 7

Part de la subvention dans le prix réel

	Prix (Dh/t)	Subvention (Dh/t)	Subvention/prix réel
Farine nationale de blé tendre	2 000	1 434	41,7 %
Blé tendre destiné aux farines libres	3 500	1 040	22,9%
Sucre	5 314	2 140	25,3%

Source : Nos calculs d'après les données du ministère de l'Economie et des Finances.

De l'ordre de 2 milliards de dirhams (magasinage et transport compris), la charge de compensation au titre de la farine nationale est restée stable sur la période 2000-2007. Elle atteint 3,6 milliards de dirhams en raison de la décision prise en 2007 par les pouvoirs publics de subventionner également la farine de luxe. En effet, face à la flambée des cours du blé tendre sur le marché international, un système de soutien transitoire au blé tendre destiné aux farines libres a été mis en place en septembre 2007, qui consiste à prendre en charge le différentiel entre le prix de revient du blé tendre et le prix de livraison aux minoteries fixé à 250 dirhams/ql. L'objectif étant d'assurer un prix des farines libres sortie moulin à 350 dirhams et un prix du pain de 200 g à 1,2 dirham.

La subvention accordée par l'Etat au titre des farines de blé tendre dans la limite d'un contingent de 10 millions de quintaux par an porte principalement sur la prise en charge par l'Etat de la différence entre les prix de revient des farines subventionnées et les prix sortie moulin (trois quarts de la subvention totale). En réalité, les prix de la farine nationale varient d'une année à l'autre en fonction de la récolte céréalière. A titre indicatif, alors que les prix moyens officiels ont connu une stagnation, voire une diminution, passant de 254 dirhams/ql en 2000 à 248 dirhams/ql en 2007, les prix du marché, en revanche, ont enregistré une augmentation de l'ordre de 25 %, en moyenne sur la même période.

• Pour ce qui est de la filière sucrière, caractérisée par un processus de libéralisation inachevé, les prix sortie usine continuent à être fixés

Briser le cercle vicieux de la compensation

par l'Etat. Ainsi, le prix sortie usine du sucre raffiné, fixé à 5 000 dirhams la tonne, découle-t-il d'un prix cible du sucre brut de 4 700 dirhams auquel sont ajoutées les marges et les charges des opérateurs, également réglementées. Pour avoir le sucre à 5 000 dirhams la tonne, l'Etat paie 2 000 dirhams la tonne de subvention forfaitaire. La subvention totale supportée par l'Etat s'est ainsi élevée à 2,4 milliards de dirhams en 2008. A noter, par ailleurs, que le secteur bénéficie d'une protection à la frontière pour stabiliser le prix de revient du sucre brut importé au niveau du prix cible.

Le maintien des prix du sucre à leur niveau de 1988 est aujourd'hui contesté par les opérateurs, qui estiment être pénalisés par l'augmentation des charges qu'ils ne peuvent répercuter sur le consommateur.

- La subvention des produits pétroliers était déterminée, avant 1995, par la différence entre le prix de revient arrêté pour chaque produit et le prix de vente fixé par les pouvoirs publics. Entre 1995 et septembre 2000, les prix de reprise en raffinerie sont indexés sur les cours internationaux (cotation de Rotterdam), et leurs variations sont répercutées sur les prix à la consommation.

Depuis l'abandon du système d'indexation et dans le but de garantir la stabilité des prix intérieurs des produits liquides, il est fait recours au « compte d'ajustement des prix ». Ce compte, géré par la Caisse de compensation, est destiné à régulariser les variations des prix de revient, à la hausse ou à la baisse, ne dépassant guère 2,5 % des prix de vente publics non répercutés sur le consommateur.

Toutefois, les dysfonctionnements enregistrés au niveau de ce compte (augmentations sur le marché international non répercutées) n'ont pas manqué d'entraîner une intervention systématique du budget de l'Etat pour financer les déficits. Par conséquent, c'est principalement grâce à l'intervention de l'Etat par le biais du compte d'ajustement que les prix des produits pétroliers liquides sont restés relativement stables, malgré la hausse des cours mondiaux enregistrée au cours des dernières années. En d'autres termes, la déconnexion des prix intérieurs par rapport aux cours internationaux n'a été possible que grâce aux fonds budgétaires alloués au compte d'ajustement.

Tableau 8

**Evolution des prix de vente au public des produits
pétroliers et du gaz butane**

	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Essence super (en Dh/hl)	817	935	985	1051	1107	1025
Gasol (en Dh/hl)	527	596	696	746	798	722
350 (en Dh/hl)	700	720	820	934	993	913
Fuel (en Dh/t)	2195	2081	2881	3307	3307	2874
Butane (en Dh/t)	3333	3333	3333	3333	3333	3333

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Ainsi, entre 2000 et 2008, les prix de l'essence, du gasoil, du diesel 350 et du fuel ont-ils augmenté, respectivement, de 25 %, 37 %, 30 % et 31 %, soit une augmentation moyenne de 30,7 %.

A noter qu'en octobre 2006 et janvier 2007, les prix de vente des produits pétroliers liquides ont enregistré une baisse comprise entre 2,4 % et 6,4 % selon les produits.

Cette stabilité relative des prix est due à la subvention qui, elle, a augmenté dans des proportions considérables (340 % sur la même période) en raison de la flambée des cours internationaux (360 %). Le tableau suivant permet de mesurer le poids de la compensation dans la stabilisation des prix relatifs des produits pétroliers pour les années 2007 et 2008.

Tableau 9

Poids des subventions dans les prix réels

Subvention/prix réel	Essence	Gasol	350	Fuel	Gaz butane
2007	8,1%	19%	10,8%	26,4%	68,7%
2008	10,8%	31,4%	33,6%	62%	67%

Source : Nos calculs d'après les données du ministère de l'Economie et des Finances et de la Caisse de compensation.

◆ **Action 2 : Renforcer l'effet redistributif des subventions pour sécuriser le pouvoir d'achat**

La perspective de réforme du système de compensation écartant l'option de suppression des subventions aux prix se justifie par les fonctions économiques et sociales qui leur ont été assignées à l'origine. En revanche, l'option de maintien des subventions est fragilisée notamment par les dysfonctionnements du système et les distorsions introduites dans le fonctionnement des marchés : charges budgétaires excessives, retards de paiement des subventions, non-respect des prix réglementés par les marchés, fraudes sur les quantités et la qualité de certains produits, etc.

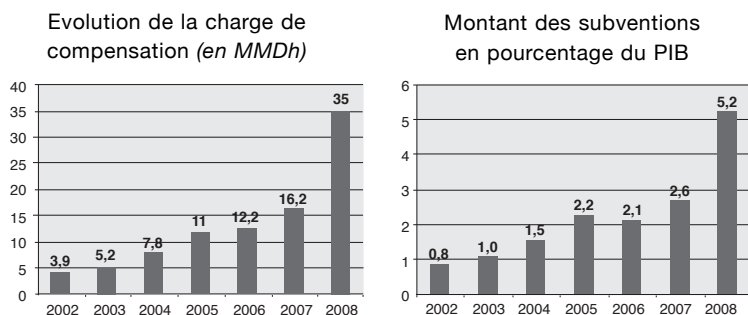
Plusieurs *faits stylisés* peuvent être soulignés.

- La combinaison des deux missions de la Caisse de compensation (mission de protection du pouvoir d'achat et fonction de péréquation des prix) n'a pas manqué d'accroître l'écart entre les prix administrés et les prix de revient.

L'objectif initial de la péréquation des prix, assurée par l'ONICL (pour les céréales), l'OCP (pour les engrais) et la Caisse de compensation (pour les hydrocarbures, le sucre et les oléagineux), consistant à amortir l'effet des fluctuations des prix des matières de base importées et de stabiliser durablement la structure des prix relatifs intérieurs, l'adjonction d'une fonction à visée redistributive a contribué non seulement à alourdir la charge de péréquation mais, bien plus, à rendre irréversible la dépendance des prix des produits subventionnés à l'égard du budget de l'Etat.

Graphique 3

Evolution de la charge de compensation



Source : Ministère de l'Economie et des Finances (2008).

Tableau 10

Montant des subventions par type de produit (2008)

Principaux produits subventionnés	Volume tonnes	Prix Dh/t	Subvention (dirhams)		
			Dh/t	millions	%
Gasoil (1000 litres)	3 864 000	722 Dh/HL	3 364	675	2,11
Essence (1000 litres)	434 000	1 125 Dh/HL	1 521	13 530	42,30
Fuel	1 800 000	3 374 Dh/t	1 478	2 660	8,32
Butane	1 684 000	3 334 Dh/t	4 632	7 800	24,39
Sucre	1 142 000	5 400	2 140	2 397	7,64
Blé tendre destiné aux farines libres	2 872 000	3 500	743	2 876	8,99
Farine nationale de blé tendre	1 000 000	2 000	2 000	2 000	6,25
Total en millions Dh				31986	100

Il convient de signaler que les cotations d'équilibre des produits pétroliers qui annulent la charge de compensation, sur la base d'un taux de change du dollar de 8 Dh, sont, respectivement, de 480 dollars/tonne et de 270 Dh/tonne pour la gasoil et le fuel correspondant un cours du pétrole brut de 48 dollars le baril.

Source : Nos calculs d'après les données du Haut-Commissariat au Plan et de la direction du Budget.

La plus grande part des dépenses de subvention est allouée aux hydrocarbures. Les produits pétroliers absorbent 78 % des subventions aux prix. Le gasoil absorbe à lui seul près de 16 milliards de dirhams, soit 52 % du total des subventions. Le gaz butane absorbe 24 % des subventions. Les subventions aux produits alimentaires comptent pour 6,5 milliards de dirhams, dont 4,15 milliards pour les farines de blé tendre.

- Un second fait stylisé qui fera plus loin l'objet de développements : en aggravant l'écart entre les prix de vente et les prix de revient, les subventions n'ont pas été sans favoriser les comportements opportunistes des opérateurs. En effet, les défaillances au niveau de la gestion de la subvention, notamment la fixation des marges sur des périodes trop longues et les retards accumulés de liquidation des subventions par la Caisse de compensation et l'ONICL sont à l'origine de surcoûts financiers pour les opérateurs. Ces derniers tentent de s'adapter en « trichant » sur la qualité des produits subventionnés, notamment pour la farine, et sur le poids des bouteilles de gaz butane.

Encadré 1

**Caisse de compensation :
régulariser les prix et sécuriser les approvisionnements**

La Caisse de compensation a été créée en 1941 pour « régulariser les prix et, d'une manière générale, concourir à l'approvisionnement du pays en facilitant les importations de produits de première nécessité ». La fonction de stabilisation des prix à des fins sociales a pris son importance, après le premier choc pétrolier en 1973 et durant la période de préparation de la Marche verte, en 1975, à l'occasion de l'envolée des prix mondiaux des céréales.

La Caisse de compensation n'a pas été le seul organisme à assurer cette fonction. L'ONICL (Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses) dispose d'une caisse propre de péréquation des prix des céréales et produits dérivés. L'OCP (Office chérifien des phosphates) a mis en place une caisse interne de péréquation des prix des engrais (en 1993), activité auparavant assurée par la Caisse de compensation. Les autres principaux événements qui ont marqué l'activité des organismes de péréquation des prix sont, dès 1979, l'attribution de la subvention aux seules farines de blé tendre, puis, en 1984, la limitation à la seule farine nationale de blé tendre (FNBT) et, enfin, la limitation de la subvention à la FNBT à 10 millions de quintaux en 1988.

Il faut aussi noter l'indexation des prix des produits pétroliers liquides en 1995, la libéralisation des filières agro-industrielles et l'institution des subventions forfaitaires pour le sucre et l'huile en 1996, la suppression des subventions au sucre destiné aux industries en 1999, la suspension du système d'indexation des produits pétroliers en septembre 2000, la suppression des subventions aux huiles alimentaires en novembre 2000, l'attribution d'une subvention additionnelle au sucre brut en avril 2006 et la réintroduction du soutien au blé tendre destiné au farine libres en septembre 2007.

En 2008, le surcoût financier pour les retards de règlement est estimé à 4 % du prix de revient des produits pétroliers (gaz butane et gasoil). Une partie du pouvoir d'achat transféré, par le biais des subventions, aux ménages, se trouve, *in fine*, capturée par les multiples intermédiaires sur les marchés de distribution à travers les prix de vente et/ou la fraude sur les quantités et sur la qualité. En l'absence de données précises sur le « manque à gagner » pour l'Etat et pour les consommateurs, une estimation approximative (qui mérite d'être vérifiée par des données plus précises, on y reviendra) peut laisser supposer que les prix de détail

dépassent entre 40 % (pour la FNBT) et 20 % (pour le sucre) par rapport au prix officiel et que la fraude sur certains carburants (diesel 350 et poids des bouteilles de gaz) représente un prélèvement sur les consommateurs d'environ 10 %.

• Le troisième *fait stylisé* a trait au différentiel des subventions perçues entre les classes de dépenses, d'une part, et entre le milieu urbain et le monde rural, d'autre part. En effet, en milieu urbain les subventions implicites représentent 4,1 % de l'ensemble des dépenses contre 5,7 % dans le monde rural (tableau 11). En milieu urbain les plus défavorisés (les deux classes de dépense inférieures) perçoivent une part relative plus significative que les plus aisés (les deux classes de dépense supérieures) : 10,3 % contre 8,1 % (11,3 % contre 11,7 % dans le monde rural, respectivement).

Tableau 11

**Subventions transférées par classe de dépense,
situation dans la profession et milieu**

Classe de dépense	Inférieur			Supérieur		Total
	à 3452	3452-5032-5032-7046-7046-10881		à 10881		
Ruraux	5,6 %	5,7 %	5,5 %	5,5 %	6,2 %	5,7 %
Salariés	5,7 %	5,8 %	5,6 %	5,6 %	6,0 %	6,0 %
Employeurs	5,7 %	5,6 %	5,5 %	5,5 %	5,5 %	3,6 %
Indépendants	5,5 %	5,8 %	5,5 %	5,5 %	6,5 %	5,9 %
Autres situations	5,5 %	5,6 %	5,7 %	5,5 %	6,4 %	5,7 %
Urbains	5,4 %	4,9 %	4,4 %	4,1 %	4,0 %	4,1 %
Salariés	5,3 %	4,9 %	4,4 %	4,1 %	3,8 %	3,9 %
Employeurs	4,3 %	4,5 %	4,5 %	4,1 %	3,4 %	2,6 %
Indépendants	5,3 %	4,9 %	4,4 %	4,1 %	4,4 %	5,0 %
Autres situations	5,2 %	4,9 %	4,3 %	4,0 %	4,2 %	4,7 %

Source : Nos calculs d'après les données du Haut Commissariat au Plan et de la direction du Budget.

Les quantités physiques consommées sont celles observées en 2001. La dépense par tête en dirhams courants pour 2008 a été redressée sur la base des chiffres du Haut Commissariat au Plan (Comptabilité nationale et Budget économique).

En termes absolus (graphique 4), les subventions perçues par habitant se montent, en moyenne, à 668 dirhams par an en milieu urbain contre 458 dirhams dans le monde rural. L'écart est plus prononcé en termes

Briser le cercle vicieux de la compensation

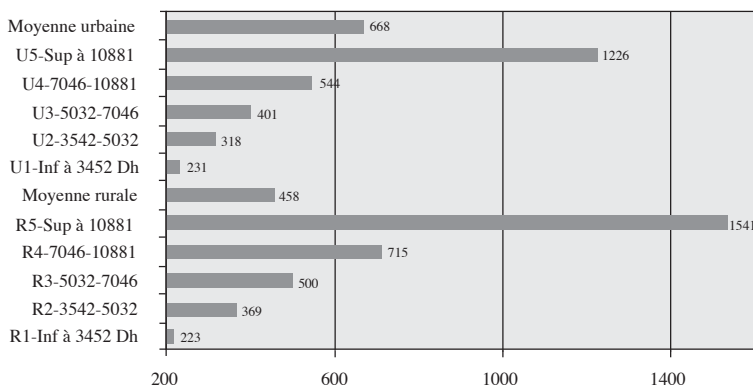
de catégories de dépenses : les 20 % les plus favorisés bénéficient de 1 226 dirhams par an en milieu urbain et 1 541 dirhams dans le monde rural contre, respectivement, 231 dirhams et 223 dirhams pour les 20 % les plus défavorisés.

Toutefois, si les subventions perçues en milieu urbain représentent, en moyenne, par habitant, 1,5 fois la part perçue dans le monde rural (pour une dépense moyenne par habitant deux fois supérieure dans l'urbain par rapport au rural), le différentiel entre les classes de dépenses est nettement plus prononcé : les 20 % les plus aisés perçoivent 5,3 fois plus de subventions que les 20 % les plus défavorisés en milieu urbain pour une dépense 7,2 fois supérieure (6,9 et 6,3 fois, respectivement, en milieu rural). Par rapport aux catégories socio-professionnelles, l'écart entre les classes de dépenses inférieures et supérieures varie, en milieu urbain, de 1,5 point pour les salariés et 0,9 point pour les employeurs et les indépendants. En revanche, dans le monde rural, il tend à se resserrer pour l'ensemble des catégories à l'exception des indépendants.

Les ménages à pouvoir d'achat élevé tirent un plus grand avantage relatif des subventions allouées aux combustibles (tableau 12). En milieu urbain, les 20 % les plus avantagés bénéficient d'un montant de subvention sur les carburants 37 fois (17 fois en milieu rural) supérieur à celui que reçoivent les 20 % plus démunis.

Graphique 4

Subvention par habitant et par classe de dépense (en dirhams/an)



Source : Nos calculs d'après les données du Haut-Commissariat au Plan (2001) et de la direction du Budget.

LE MAROC SOLIDAIRE

Les subventions réduisent l'écart de pouvoir d'achat entre milieu urbain et milieu rural. En milieu urbain, un individu bénéficie 1,5 fois le montant perçu par un rural, alors que sa dépense moyenne est 2 fois supérieure à celle du rural. Par ailleurs, si le différentiel de pouvoir d'achat entre les 20 % de la population aisée et les 20 % de la population défavorisée est de 7,1 en milieu urbain contre 6,3 en milieu rural, les subventions perçues tendent à aggraver cet écart (5,1 contre 6,9 respectivement).

Tableau 12

Rapports entre dépenses et subventions perçues

Classes de dépense	r5/r1	u5/u1	u/r
Dépense totale	6,3	7,2	2,0
Subvention perçue	6,9	5,3	1,5
Butane	6,0	2,9	1,0
Combustibles	17,1	37,2	2,3
Sucre	2,3	2,1	0,9
FNBT	4,6	2,3	1,9
Farines libres	4,2	2,6	2,0

Source : Nos calculs d'après les données du Haut Commissariat au Plan et de la direction du Budget.

(u : individu urbain ; r : individu rural ; r5 et u5 : les 20 % plus favorisés, respectivement ruraux et urbains ; r1 et u1 : les 20 % moins favorisés, respectivement ruraux et urbains).

Ainsi, en contribuant à la baisse des prix des produits de base (gaz butane, farine de blé tendre, sucre), les subventions ont pour effet d'améliorer, en l'absence de détournements, le pouvoir d'achat des ménages défavorisés et de leur assurer un niveau minimum de sécurité.

• *Quatrième fait stylisé* : les subventions permettent aux entreprises de maîtriser les niveaux des salaires et de maintenir une relative compétitivité externe (tableau 13). En revanche, elles dissuadent les

Tableau 13

Evolution du coût de la vie et du coût salarial (en %)

	1987-1995	1995-1999	1999-2006
Salaires annuels moyens nominaux (CNSS)	5,30	1,90	3,20
Indice de coût de la vie	6,40	2,90	3
Pouvoir d'achat du salaire moyen	-1,2	-0,9	0,2
Indice du coût du travail (industrie de transformation)	5,7	4,7	3,2

Source : Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle, direction de l'Emploi, Commission du dialogue social.

Briser le cercle vicieux de la compensation

opérateurs économiques d'opérer des corrections de leurs prix en y incluant des marges de protection contre les hausses des prix internationaux.

– Les subventions des prix relatifs ont pour effet de stabiliser le partage de la valeur ajoutée entre employeurs et salariés. En contribuant à contenir le coût salarial, notamment des salariés les moins qualifiés, elles tendent à favoriser la compétitivité des industries de main-d'œuvre, en général, et des activités exportatrices agricoles et artisanales, en particulier.

– En revanche, en introduisant des distorsions dans le système des prix relatifs, les subventions de certains produits ont pour conséquence d'orienter les choix des producteurs, notamment en matière d'investissements de modernisation et de rationalisation des filières.

Avec un rendement supérieur à celui du blé dur et de l'orge, le blé tendre s'est imposé au Maroc comme la céréale principale. Toutefois, en dépit d'un appauvrissement variétal lié à cette tendance, le développement du blé tendre n'a pas moins généré un effet d'économie en devises sur les importations.

De même, le prix du gaz a pour effet de renchérir les autres formes de production d'énergie pour la cuisine et pour le chauffage et de contribuer à la protection des forêts.

Parallèlement, les subventions aux prix des hydrocarbures exercent un effet de modernisation des processus productifs et favorisent des gains de productivité.

Pour ce qui est de la demande, le système de compensation tend à introduire un « aléa moral » en termes de surconsommation des produits subventionnés au détriment de biens substitués : transport individuel contre transport collectif, farine de blé tendre au lieu de farine de blé dur, gaz butane alimentant les moteurs de pompe à usage agricole, diesel au détriment de l'essence sans plomb, etc.

◆ Action 3 : Plafonner la dépense de subvention et autonomiser le financement de la compensation

Les fluctuations plus ou moins amples des cours des produits subventionnés, notamment les produits pétroliers et le gaz butane, d'une part, la croissance de la consommation, d'autre part, ont tendance à rendre de plus en plus aléatoire l'enveloppe budgétaire affectée à la compensation : de 4 milliards de dirhams en 2002, soit 0,9 % du PIB et 20 % du budget d'investissement, cette enveloppe est passée à 34,5 milliards de dirhams en 2008, soit près de 5 % du PIB et 84 % du budget d'investissement.

L'option de maîtrise et de gestion prévisionnelle de la dépense de compensation s'avère, dans un contexte international marqué par l'incertitude, une condition nécessaire quoique, sans doute, insuffisante.

Dans cette optique, il convient de définir un plafond, en pourcentage du PIB, pour les dépenses de subvention en fonction d'un double critère : la consommation de produits subventionnés, d'une part, la soutenabilité budgétaire, d'autre part. Cette part peut, sans risque de dérapage, atteindre 3 % du PIB correspondant aux limites fixées au déficit budgétaire.

Le risque de dérapage est tout d'abord neutralisé par la réinscription du système de compensation dans le cadre d'une *institutionnalisation de la solidarité collective*, les catégories aisées s'acquittant, comme on le développera plus loin (action 9), d'une « contribution générale de solidarité » compensant en partie l'engagement budgétaire.

Il peut être, en second lieu, éludé en vertu d'une autonomisation de l'enveloppe budgétaire dédiée à la compensation et de sa gestion dans le cadre d'un *Fonds d'investissement social* (Action 5) dont il faudra préciser les contours institutionnels.

En troisième lieu, le soutien incompressible apporté par les subventions au pouvoir d'achat d'un éventail large de populations (voir *infra*) allant des catégories pauvres aux fractions inférieures et intermédiaires des classes moyennes, conjugué à l'effort d'investissement social visant à améliorer les accessibilités (éducation, santé, logement, emploi), constitue le socle de « biens premiers » nécessaires à l'accroissement des capacités et à l'émancipation des potentiels dans un processus global de résilience sociale.

Option 2 : Engager un processus de résilience sociale

Action 4 : Traduire le projet « Maroc solidaire » en Agenda national

Action 5 : Créer un fonds public dédié à l'investissement social

Les éléments de diagnostic présentés plaident en faveur d'une refonte du système de compensation. Mais si tout le monde s'accorde sur le principe substantiel de la réforme, les divergences subsistent quant à son contenu procédural : que doit-on réformer et comment ?

L'hypothèse suggérée ici est que si, jusqu'à présent, les multiples tentatives n'ont jamais pu aboutir c'est, en partie, en raison de leur caractère unidimensionnel et unilatéral privilégiant soit la contrainte d'équilibre financier (décompenser pour réduire la charge budgétaire),

soit l'objectif d'équilibre économique et de sécurité sociale (préserver le pouvoir d'achat des catégories à faibles revenus). Pour sortir de ce dilemme, il convient de prendre en compte l'ensemble des articulations et des inter-dépendances entre les différentes composantes (financières, économiques, sociales, politiques, culturelles) de la problématique de la compensation. Celle-ci requiert, en effet, une approche systémique et transversale ne se limitant guère aux catégories éligibles de façon stricte au mécanisme des subventions, voire englobant, au-delà des populations vulnérables, les catégories inférieures des classes moyennes susceptibles de subir un déclassement social et de tomber dans les rets de la pauvreté.

Une telle extension du domaine de la protection sociale est essentielle du point de vue de l'objectif de résilience sociale, les catégories moyennes constituant le fer de lance de la dynamique économique, le vecteur du progrès social.

Deux options indécidables

• Une première option prônée par les pouvoirs publics procède d'une prise en compte des contraintes budgétaires et des vertus de la libéralisation. Elle préconise des mesures de moyen et long terme visant à poursuivre le processus de décompensation d'une manière progressive jusqu'au démantèlement total du système et son remplacement par des mécanismes de soutien aux populations défavorisées. Il s'agit, notamment :

- de la réduction du contingent de la FNBT à 2,5 millions de quintaux pour les provinces sahariennes et les régions excentrées ;
- de l'augmentation du prix du sucre PLM de 1 Dh/kg la première année et de 1 Dh/kg la deuxième année ;
- de l'augmentation du prix du sucre granulé de 25 % par an ;
- de l'application totale du système d'indexation pour le fuel et l'essence et de l'ajustement du prix du gasoil ;
- de l'augmentation du prix du gaz butane de manière uniforme sur une période de cinq ans. Dans l'immédiat, il est envisagé l'augmentation de 50 centimes du prix du gasoil et de 10 dirhams du prix du gaz butane.

LE MAROC SOLIDAIRE

Tableau 14

Une valse-hésitation des réformes du système de compensation

Année	Principe
1988	Limitation de la compensation de la FNBT à 10 millions de quintaux
1995	<p>Indexation des prix des produits pétroliers liquides</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avant 1995 : Système de régie où l'Etat garantit aux raffineries travaillant sous ce système une rémunération de 10 % du capital social • Après 1995 : Système d'indexation fondé sur : <ul style="list-style-type: none"> – la libéralisation des importations des produits pétroliers ; – l'indexation des prix de reprise sur les cotations du marché de Rotterdam ; – la révision chaque quinzaine de la structure des prix des produits pétroliers fixée par arrêté du ministre de l'Énergie et des Mines ; – la répercussion sur le consommateur des variations des prix qui en découlent.
1996	<p>Libéralisation des filières agro-industrielles et institution des subventions forfaitaires pour le sucre et l'huile.</p> <p>Mise en place d'un nouveau système de protection tarifaire à l'importation du sucre autour d'un prix cible.</p> <p>Libéralisation des importations à partir du 1^{er} juillet 1996 du sucre brut et du sucre blanc.</p> <p>Modification du système de compensation par l'instauration d'une subvention forfaitaire et unique de 2 000 Dh/tonne de sucre blanc vendu.</p> <p>Obligation pour chaque opérateur d'avoir un stock de sécurité réglementaire, disponible en permanence et équivalent à un mois de vente.</p>
1999	Décompensation du sucre pour utilisation industrielle
2000 (novembre)	Décompensation des huiles alimentaires
2000 (septembre)	Abandon du système d'indexation des produits pétroliers
2006 (avril)	Subvention additionnelle au sucre brut
2007 (septembre)	Soutien au blé tendre destiné aux farines libres
2008 (février-mai)	<p>Fixation d'un prix cible de 260 Dh/ql au lieu de 250 Dh/ql.</p> <p>Calcul du prix de revient à l'importation par quinzaine sur la base d'une formule indexée au cours mondiaux.</p> <p>Prise en charge par l'Etat des frais de transport du blé tendre à destination des zones bénéficiaires.</p> <p>Signature d'accords de modération avec les commerçants et les minotiers pour requérir leur engagement à respecter les prix cibles arrêtés.</p> <p>Limitation du contingent du blé tendre à l'importation pour la période février-mai 2008 à 14 millions de quintaux.</p>
	<p>Fixation d'un prix cible de 260 Dh/ql au lieu de 250 Dh/ql.</p> <p>Organisation des consultations (appels d'offres) des prix du blé tendre importé.</p> <p>Prise en charge par l'Etat des frais de transport du blé tendre à destination des zones bénéficiaires.</p> <p>Assurer les besoins en blé tendre pour la période concerné : 25 millions de quintaux.</p>

Les pouvoirs publics observent une prudence quant à la faisabilité de l'option, celle-ci étant conditionnée par son acceptabilité politique et par le coût social qu'elle est susceptible d'engendrer. Les hypothèses qui la sous-tendent méritent, dès lors, non seulement d'être davantage documentées et testées, mais leurs conséquences sur l'équilibre social et notamment sur le pouvoir d'achat des couches inférieures de la classe moyenne doivent être évaluées eu égard aux gains budgétaires que l'option permet de réaliser.

- La seconde option, plus soucieuse des équilibres sociaux et politiques et excluant le démantèlement du système de compensation, prône une révision des prix des produits subventionnés en cas de dérapage du budget seulement. L'approche sous-jacente considère, en effet, que tant que le budget de l'Etat est en mesure de supporter les charges de la compensation, il n'est pas indispensable de décider des hausses de prix dont les conséquences sociales sont imprévisibles. Aussi la solution la plus raisonnable réside-t-elle dans les mesures d'amélioration du dispositif de compensation par les modalités de ciblage géographique, de contrôle des prix et d'optimisation des circuits de distribution des produits subventionnés, etc. Outre l'objectif de sécuriser l'approvisionnement en quantités suffisantes de produits de base, l'impératif de préserver le pouvoir d'achat des classes moyennes constituée, dans cette optique, un élément non négligeable de l'argumentaire.

Le retournement, au cours du dernier trimestre de l'année 2008, des marchés des matières premières au niveau mondial et la crise des « subprimes » semblent aujourd'hui corroborer cette option.

Pour un nouveau modèle social marocain

Les ambitions soutenues dans le présent rapport, tout en s'appuyant sur les arguments pertinents avancés et sur les orientations esquissées jusqu'à présent par les pouvoirs publics, suggèrent une tout autre perspective reposant sur une convention de confiance, d'équité et de cohésion entre les composantes de la société et privilégiant une pragmatique, à la fois participative et incitative, de conduite de la réforme et de mise en œuvre des actions et des mesures.

◆ Action 4 : Traduire le projet « Maroc solidaire » en Agenda national

Peut-on parler de modèle social marocain ? Quels sont les invariants qui en constituent la substantifique moelle, et quels sont les ressorts qui, au fil du temps, continuent de légitimer la cohésion sociétale et de fonder le devenir commun ?

La « solidarité horizontale », inter-personnelle et inter-collective, sans éluder totalement les tensions et les conflits, forme une ressource sans cesse réactivée lorsque les dispositifs de « protection verticale » Etat-société en viennent à se déliter. La solidarité horizontale, agnatique (*'assabiya*), fonctionne alors comme un « capital social » mobilisé en dernière instance, à une échelle plus ou moins grande : familiale, villageoise, tribale, ethnique, régionale, nationale.

Puisant dans le creuset culturel traditionnel, ce « capital social » est, aujourd'hui, compromis par deux perspectives : la première concerne le repli endogamique et son corollaire la défiance vis-à-vis des personnes et groupes allogènes. La seconde perspective a trait à la désagrégation, sous l'effet des transformations sociales, des structures familiales, à la déstabilisation des mécanismes traditionnels de confiance et de solidarité et à l'impréparation d'une partie de la société à faire face aux nouveaux risques (exclusion, précarité, vulnérabilité, etc.).

Dans le prolongement du Rapport du Cinquanteaire (2005) dont les conclusions soulignent la relation étroite entre creusement des déficits sociaux, notamment au cours des années 70 et 80, et mise en crise du modèle social traditionnel (anomie, défiance, incivisme, etc.), il importe de ré-enchâsser les « fondamentaux » de la société marocaine au sein d'un « échafaudage institutionnel » faisant de la solidarité et de la confiance à la fois une finalité et une ressource. L'enjeu sociétal et national que cristallise le projet « Maroc solidaire », tout en s'appuyant sur les valeurs fondatrices de notre société, doit tirer sa légitimité d'un processus délibératif, participatif et représentatif, conduisant, de l'échelon local au niveau national, à l'adhésion de l'ensemble de la population au modèle social institutionnel.

La traduction du projet « Maroc solidaire » en Agenda national requiert, outre l'engagement politique et le rebond social, la définition, dans un horizon temporel approprié ne dépassant pas 2012, d'un échéancier rigoureux et d'une feuille de route lucide.

◆ **Action 5 : Créer un fonds public dédié à l'investissement social**

Un projet de cette ampleur requiert une ingénierie de moyens, matériels et humains, exceptionnels. Une ingénierie de nature complexe qui, en conséquence, doit englober l'ensemble des composantes du projet.

La mise en convergence des actions et la coordination des dispositifs d'intervention permettront de rationaliser la dépense publique et d'optimiser ses impacts. Des gains pourront être réalisés grâce à une meilleure affectation des subventions, à la fois en ciblant les populations, en dédiant l'aide directe à l'amélioration des capacités et

des accessibilités et en récupérant, sous forme de « contribution générale de solidarité », une partie des transferts reçus par les catégories aisées. La résilience sociale et l'implication des populations et des acteurs devront générer des ressources non négligeables en termes de potentiels d'innovation et de création. Mais surtout, grâce à ses effets multiplicateurs, l'investissement social est de nature à induire un processus auto-entretenu de progression géométrique par réinvestissement du capital récupéré.

Enfin, en inscrivant, le projet « Maroc solidaire » dans une perspective stratégique de préparation des capacités, les réformes à engager contribueront à réduire les pénuries humaines et favoriseront les attitudes d'auto-gouvernement chez les populations et de prévention des risques, ce qui ne manquera pas de se traduire par une pression moins forte sur les dépenses publiques.

De façon plus concrète, afin de permettre à l'investissement social de départ de tirer pleinement avantage des possibilités offertes par le partenariat et par la finance de marché, il est préconisé de créer un « Fonds Mohammed VI pour l'investissement social » à l'instar du « Fonds Hassan II pour le développement économique et social ». Il s'agit d'un compte d'affectation spéciale dont l'ordonnateur doit être le Premier ministre, assisté d'un comité interministériel composé des autorités gouvernementales concernées par la réalisation des programmes de développement social retenus. Le comité propose à l'ordonnateur les programmes d'emploi des fonds et assure le suivi de la réalisation de ces programmes.

Le compte retracera :

– Au crédit, les versements effectués à partir du « Fonds de soutien des prix de certains produits alimentaires » alimenté par les équivalents tarifaires appliqués aux produits subventionnés et du budget d'investissement correspondant aux crédits ouverts en vue de la réalisation de programmes de développement social, le remboursement des avances ou prêts, les intérêts des prêts et avances des placements effectués, les dons et legs.

– Au débit, les versements en vue de la réalisation des programmes d'éducation et de formation, de santé, d'habitat social, d'infrastructures culturelles et sportives, d'activités génératrices de revenus, de micro-crédit, de travaux d'utilité publique, d'appui aux associations intervenant dans l'animation sociale.

Les versements sont effectués au profit des comptes spéciaux du Trésor, des SEGMA, des établissements et entreprises publics ou privés et des associations à vocation sociale dont l'objet concourt à la réalisation

LE MAROC SOLIDAIRE

des programmes de développement social. Ils peuvent être versés sous forme de prises de participations financières, de prêts ou avances, comme ils peuvent être placés auprès des organismes financiers.

AMBITION 2

Préparer au lieu de réparer

Option 3 : Elaborer l'action sociale de l'Etat sur une base préventive

Option 4 : Redéployer la protection sociale

Les politiques sociales mises en œuvre jusqu'à présent sont perçues comme étant à la fois insuffisantes et produisant trop peu d'impacts eu égard aux dépenses engagées en matière d'éducation, de santé, de logement et de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité. L'effort consenti semble même neutralisé par l'ampleur des déficits et par le caractère structurel des déséquilibres. Il faut aujourd'hui rompre avec cette logique improductive de rattrapage et de *réparation* des « dégâts sociaux » provoqués par les contraintes économiques, notamment budgétaires, face aux besoins croissants des catégories démunies de la population par une approche plus en phase avec l'optique de développement humain, une approche où l'Etat engage son action d'investissement social sur un triple principe : prévention, préparation et précaution.

Option 3 : Elaborer l'action sociale de l'Etat sur une base préventive

Action 6 : Investir dans le social

Action 7 : Activer les dépenses passives

L'action sociale de l'Etat conduite jusqu'à présent peut être schématiquement caractérisée par deux traits essentiels : d'une part, les pouvoirs publics ont tendance à intervenir de façon réactive et contingente dans le but de réparer, *a posteriori*, une pénurie humaine ou de corriger un dysfonctionnement révélé par des tensions sociales. De l'autre, elle se manifeste dans des « dépenses passives » ne

produisant que peu d'effet en termes d'amélioration des accessibilités et d'accroissement des capacités. Logique assistancielle et saupoudrage de l'aide publique : l'effort entrepris par l'Etat est du coup mal perçu, voire éthéré. Il faut attendre le lancement de l'INDH pour voir s'ouvrir une alternative plaçant l'action sociale, sur une base institutionnelle, dans un cadre à la fois stratégique et préventif.

◆ **Action 6 : Investir dans le social**

Préparer implique d'abord (tableau 15) une nouvelle ingénierie intergénérationnelle et préventive de l'action sociale fondée, outre l'incitation à scolariser les enfants que peuvent constituer pour les familles les plus démunies les transferts directs sur l'investissement social dans les « biens communs » que sont l'éducation, la santé, le logement, etc. Les dépenses sociales engagées aujourd'hui dans cette perspective ont pour vertu de permettre aux catégories pauvres et vulnérables, en favorisant « l'entreprise de soi », d'être capable d'« agir de soi-même », de se prendre en charge et de saisir les opportunités de sortie de la « trappe à pauvreté ». Elles permettent, parallèlement, à l'Etat d'anticiper et de minimiser les coûts sociaux de réparation et d'assistance (Boyer, 2006 ; Esping-Andersen et Palier, 2008).

Tableau 15

**La politique sociale : logique de préparation versus
logique de réparation**

	Réparation	Préparation
Principe	Compensation Indemnisation Assistanat	Prévention des risques sociaux Investissement social: éducation, santé, logement
Objectif	Equilibre social Désamorcer les tensions	Accroissement des capacités Entreprise de soi Agir de soi-même
Moyen	Dépenses passives Subventions inconditionnelles Indexation	Dépenses actives Aide directe aux plus pauvres Soutien conditionnel (éducation, santé)

◆ **Action 7 : Activer les dépenses passives**

Préparer implique aussi, et dans le même mouvement, un redéploiement de la protection sociale en lieu et place de la

compensation passive et des formes traditionnelles d'assistance. Il s'agit, dans l'immédiat, de mettre un terme à la logique « aveugle » du système des subventions actuel en lui substituant un dispositif plus efficace et plus participatif *d'activation des « dépenses passives »* et de ciblage des catégories qui doivent bénéficier des transferts directs et des redistributions publiques. Afin de contenir le budget dédié aux subventions, de maîtriser leur évolution et de se protéger contre les effets de la volatilité des marchés internationaux des produits alimentaires et pétroliers, il faut à la fois optimiser les filières des produits subventionnés, améliorer la coordination des opérateurs et des intervenants. En renforçant l'efficacité institutionnelle et la complémentarité du nouveau dispositif institutionnel de la protection sociale, d'une part, en impliquant les citoyens à travers les communautés de base et le mouvement associatif local, d'autre part, l'action publique gagne en cohérence, et les effets pervers liés aux détournements et aux comportements clientélistes et resquilleurs se trouvent ainsi d'autant plus réduits.

Tableau 16

Programmes publics de protection sociale (1998)

Programmes	Millions Dh	% PIB
Développement social	24 333	7,01
Education	20 540	5,9
Alphabétisation des adultes	25	0,0
Soins de santé	3 768	1,1
Développement rural	1 690	0,5
Programmes agricoles pour agriculteurs pauvres	124	0,0
Infrastructures	1 566	0,5
Formation/Programmes d'emploi	1 852	0,6
Programmes actifs d'emploi	842	0,2
Formation professionnelle	950	0,3
Formation en cours d'emploi	60	0,0
Développement des PME	26	0,0
Assistance sociale	6 411	1,9
Subventions alimentaires	5 300	1,6
Chantiers publics (PN)	582	0,2
Assistance sociale (EN)	167	0,1
Logement social	362	0,1
Sécurité sociale	9 072	2,5
Pension		
Assurance maladie		
Total	43 358	12,5

Source : Données officielles.

Option 4 : Redéployer la protection sociale

Action 8 : Délimiter le périmètre catégoriel du ciblage

Action 9 : Mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une « contribution générale de solidarité »

Action 10 : Mettre en place une modalité de ciblage optimal évoluant rapidement vers le ciblage parfait

Le ciblage est devenu un mécanisme incontournable de toute action publique visant à optimiser le système de subventions aux produits, à le remplacer ou à le compléter par un système de transferts directs des ressources en faveur des populations jugées prioritaires.

Le constat est aujourd'hui, en effet, quasi unanime : le système actuel de compensation n'intègre nulle modalité de ciblage. Tel qu'il est conçu et mis en œuvre, le système ouvre la porte au captage de la subvention au détriment des catégories les plus défavorisées. Le caractère « aveugle » du système explique en grande partie son caractère inéquitable.

Un fait stylisé : les subventions profitent davantage aux plus riches

Le système de compensation a été dévoyé dans ses visées et en partie détourné de ses objectifs par les effets pervers liés au dispositif (voir plus loin). En témoignent les résultats synthétiques suivants (HCP, 2008) :

- les ménages les plus pauvres (premier quintile) ne profitent des subventions qu'à hauteur de 9 % ;
- les pauvres et les vulnérables (quintiles 1 et 2) ne bénéficient que de 22 % de la subvention totale de l'Etat ;
- le système de subvention bénéficie aux ménages les plus aisés, avec 43 % de la subvention totale ;
- les deux quintiles supérieurs profitent de près des 2/3 de l'aide au titre de la compensation ;
- la compensation des produits liquides ne profite au quintile le plus pauvre qu'à hauteur de 1 % contre 75 % pour le quintile le plus aisé ;
- la compensation du gaz butane ne profite aux classes défavorisées qu'à hauteur de 10 %, contre 32 % pour le quintile supérieur ;
- le quintile le plus pauvre ne bénéficie que de 22 % des subventions à la FNBT contre le tiers pour les deux quintiles supérieurs ;
- la subvention au sucre ne bénéficie aux ménages les plus pauvres qu'à hauteur de 15 % contre 22 % pour les ménages les plus aisés ;
- la subvention de compensation est très fortement régressive pour les produits liquides (1 à 75), fortement régressive pour le gaz butane (1 à 3), moyennement régressive pour le sucre (1,5 à 2,2) et faiblement ciblée pour la FNBT.

Tableau 17

**Les subventions profitent davantage aux catégories aisées
(dépense annuelle moyenne par personne en Dh)**

	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Ensemble
FNBT	555 (22 %)	620 (24 %)	567 (22 %)	468 (19 %)	330 (13 %)	2540 (100 %)
Sucre	321 (15 %)	382 (17 %)	430 (19 %)	479 (22 %)	588 (22 %)	2 200 (100 %)
Gaz butane	501 (10 %)	799 (15 %)	997 (19 %)	1 232 (24 %)	1 686 (32 %)	5 215 (100 %)
Diesel et essence	46 (1 %)	170 (3 %)	298 (6 %)	775 (15 %)	3 846 (75 %)	5 135 (100 %)
Total des produits	1 423 (9 %)	1 971 (13 %)	2 292 (15 %)	2 954 (20 %)	6 450 (43 %)	1 5 090 (100 %)

Q1: < 3 542; Q2: 3 542 à 5 032; Q3: 5 032 à 7 046; Q4: 7 046 à 10 881; Q5: > 10 881

Source : Haut Commissariat au Plan (2008).

L'analyse de l'indice de Gini ($I = 1 - \sum(V_j - V_{j-1}) F_i / 10\,000$) révèle, en effet, une forte concentration des dépenses globales ($I_g = 1 - (3140/10000) = 0,686$) : 20 % des catégories les plus pauvres perçoivent 9 % des subventions contre 22 % pour 40 % des catégories vulnérables.

Par rapport aux produits subventionnés, l'indice de concentration varie entre 0,64 pour la farine nationale de blé tendre et 0,75 pour les produits pétroliers liquides, l'inégale répartition des subventions étant plus accentuée pour les produits pétroliers que pour le sucre et la FNBT.

Tableau 18

Une forte concentration des subventions...

Fi en %	Vj (en %)	Fi cum	Vj cum	Vj +Vj-1	(Vj+ Vj-1) Fi
20	09	20	09	09	180
20	13	40	22	22	440
20	15	60	37	28	560
20	20	80	57	35	700
20	43	100	100	63	1 260
T : 100	100	-	-	-	T : 3 140

Source : Sur la base des données du ministère de l'Economie et des Finances (2008).

Tableau 19

**... Et une répartition inégale plus accentuée
pour les produits pétroliers**

Fi en %	Vj (farine) %	Vj (sucre) %	Vj (butane) %	Vj (gasoil + essence)
20	22	15	10	1
20	24	17	15	3
20	22	19	19	6
20	19	22	24	15
20	13	27	32	75
T : 100	100	100	100	100
lf	ls	lgb	lge	
0,64	0,65	0,66	0,75	

Source : Sur la base des données du ministère de l'Economie et des Finances (2008).

Les expériences tentées par les pouvoirs publics depuis peu en matière de ciblage des actions sociales (subventions aux produits dans les provinces du Sud, RAMED, programme de lutte contre les effets de la sécheresse, opération «un million de cartables», programme d'emploi des jeunes) doivent faire l'objet d'une évaluation systématique afin d'en tirer des enseignements quant à leur duplication ou à leur extension. L'analyse rapide de ces expériences, partielles et ponctuelles, fait apparaître, toutefois, une série de limites qu'il va falloir dépasser :

La question du ciblage a été, jusqu'à présent, appréhendée de façon restrictive limitant l'action au mécanisme de transfert direct des subventions aux populations les plus pauvres.

Les modalités les plus pertinentes au niveau international (Chili et Mexique notamment) permettent de souligner les conditions requises pour la mise en place d'un dispositif de ciblage dynamique favorisant la transition vers un système élargi de transferts des ressources. Un dispositif qui exige, néanmoins, outre un volontarisme politique sans faille, la mobilisation des ressources, la convergence des actions et la coordination étroite des acteurs/institutions de l'action sociale, la conjonction d'une série de conditions :

- une délimitation du périmètre du ciblage sur le plan de la composition des populations éligibles ;
- le choix d'une modalité appropriée de ciblage ;
- une anticipation des effets pervers et des comportements opportunistes.

◆ Action 8 : Délimiter le périmètre catégoriel du ciblage

L'hypothèse principale sous-jacente à ce rapport est, on l'a déjà souligné, que le développement humain doit constituer le catalyseur essentiel des politiques publiques. Le socle de ces politiques doit être formé par l'ensemble des facteurs nécessaires à l'amélioration des *capabilités* des populations, notamment les plus défavorisées. L'objectif ultime étant de *préparer* les catégories démunies à « l'entreprise de soi » et à « agir de soi-même » afin d'accéder aux conditions d'une « vie décente » :

- accès à l'éducation de base de qualité comme tremplin vers une meilleure distribution des savoirs et des richesses ;
- accès à des services de santé et d'hygiène de qualité ;
- accès à un logement décent ;
- accès à un emploi décent associé à un revenu suffisant eu égard au niveau de vie moyen.

Une taxinomie catégorielle tirillée vers le bas

Au Maroc, une taxinomie sociale appréhendée par rapport au périmètre de ciblage peut englober les catégories suivantes : les exclus et les indigents, les pauvres, les vulnérables, les couches inférieures des classes moyennes.

• **La catégorie des exclus ou des indigents** : cette catégorie regroupe les individus ou les ménages qui accumulent les quatre sources de vulnérabilité sociale. C'est le cas des enfants de la rue, des personnes âgées seules et sans revenu, des mères célibataires, d'une partie des femmes chefs de ménage et des personnes handicapées. Dans la plupart des cas, ces ménages ou individus vivent des situations de rupture sociale et ne peuvent pas compter sur la solidarité familiale.

• **La catégorie des pauvres** : il s'agit des ménages (personnes) dont les revenus, trop insuffisants, ne permettent pas de subvenir aux besoins vitaux d'alimentation et de logement. Ils se trouvent, de ce fait, dans une situation structurelle de subsistance ou de survie. Cette catégorie est constituée principalement des travailleurs pauvres et leurs familles. Sur le marché du travail, ces personnes se trouvent cantonnées dans le segment des emplois non qualifiés, instables et mal rémunérés (les emplois salariés dans le secteur agricole en milieu rural, les petits boulots dans le milieu urbain). Avec un niveau d'instruction très faible (niveau d'alphabétisme nul ou très faible) et dépourvues de qualifications professionnelles (formelles ou informelles), ces catégories ont un handicap majeur réduisant durablement leurs opportunités sur le marché du travail.

Au sein de ces ménages, la scolarisation des enfants, d'abord, n'est pas un objectif prioritaire. L'impératif de subvenir aux besoins immédiats (alimentation, logement) augmente considérablement le coût d'opportunité de la scolarisation des enfants. La faiblesse du rendement externe de l'enseignement, illustré par le fort taux de chômage des diplômés, conjugué aux conditions logistiques défavorables (problèmes de transport, absence de couverture sociale, charges supportées par les familles, etc.) renforcent les tendances à la non-scolarisation et à la déscolarisation des enfants, notamment en milieu rural.

Sur le plan de la santé, ensuite, les difficultés d'accès aux services de santé publics (problèmes de transport, coût financier supporté par les familles, divers dysfonctionnements du service public de santé) et le faible niveau d'instruction des chefs de ménage expliquent la difficulté de diffusion d'une éducation d'hygiène et de santé préventive.

Pour ce qui est du logement, enfin, la catégorie des pauvres occupe des logements de type sommaire ou « maison traditionnelle » caractérisés par l'insalubrité et le manque d'équipements de base.

• **La catégorie des vulnérables** : elle comprend les ménages dont le chef (ou le travailleur primaire) occupe un emploi peu rémunéré mais offrant une garantie de sécurité d'emploi et ouvrant droit à des avantages sociaux (couverture médicale). Cette catégorie concerne, principalement, les ouvriers et les employés peu qualifiés du secteur privé structuré et les fonctionnaires classés dans les échelles inférieures à 10 de la fonction publique. De par l'emploi du chef du ménage ou du travailleur primaire, ces catégories peuvent bénéficier d'une régularité relative de leur revenu et accéder à des droits sociaux (assurance maladie et retraite). Leur vulnérabilité est liée à la faiblesse de leur pouvoir d'achat, leur revenu ne leur permettant ni d'accéder au marché du crédit pour financer leur logement, ni de s'offrir des services de santé et d'éducation de qualité hors secteur public.

• **Les classes moyennes** : on parle de « classe » car le concept renvoie à un ensemble flou renfermant une pluralité de catégories et de fractions plus ou moins hétérogènes et se définissant, outre le critère de revenu, par d'autres marqueurs sociaux, culturels, politiques, etc. Statistiquement, les classes moyennes englobent les ménages disposant d'un revenu régulier et assez suffisant pour permettre d'accéder à des biens de consommation supérieurs (bien durables, logement, loisirs) grâce à une relative solvabilité par rapport au crédit. Les employés de maîtrise et certains cadres du secteur privé structuré, les fonctionnaires classés dans les échelles moyennes et supérieures (échelles 10 à 11) de la fonction publique et une partie des professions libérales et des travailleurs

indépendants (commerçants, agriculteurs) peuvent être rattachés à cette classe (on y reviendra).

La vulnérabilité sociale est multidimensionnelle, et ses conséquences affectent les conditions de vie décente, celle-ci étant définie eu égard aux capacités des individus et à leur accès aux services de base. Les mécanismes de sélectivité à l'accès aux services de base de qualité (éducation, logement, santé, infrastructures de base), au marché de l'emploi et à un minimum de ressources financières peuvent être de puissants générateurs de vulnérabilité sociale. De même, les restrictions et entraves à l'exercice des droits, l'inégalité de l'accès aux responsabilités publiques, etc. sont également autant de sources de marginalisation et d'exclusion.

On propose d'appréhender dans ce qui suit les contours d'une taxinomie des catégories dont la protection sociale, englobant le maintien des subventions aux produits de base et l'élargissement de l'accessibilité aux « droits primaires » (éducation, santé, logement, emploi), constitue une composante essentielle de la réduction des pénuries humaines et du renforcement des capacités au-delà des catégories pauvres et vulnérables.

Encadré 2

Taxinomie des catégories sociales : une méthodologie basée sur les données individuelles

Pour mieux faire ressortir le caractère inéquitable du système actuel de subvention des produits de base et mettre en évidence la nature et l'ampleur des inégalités dans l'accès aux services sociaux de base, nous avons utilisé les données individuelles de l'enquête « Consommation », 2001, HCP.

L'approche adoptée consiste, dans un premier temps, à construire une partition des ménages sur la base de paliers croissants des dépenses totales du ménage et, dans un deuxième temps, de décrire, à la lumière de cette partition, la structure des dépenses des ménages pour les produits et les services concernés.

La partition des ménages a été construite sur la base de cinq paliers de dépenses :

- la classe 1 : les dépenses totales sont inférieures au seuil de pauvreté ;
- la classe 2 : les dépenses totales ne dépassent pas 1, 2 fois le seuil de pauvreté ;
- la classe 3 : intermédiaire 1 : entre classe vulnérable et classe moyenne ;

- la classe 4 : intermédiaire 2 : décile 7 – décile 9 ;
- la classe 5 : le dernier décile des dépenses (décile 10).

Dans la suite du rapport, ces classes sont référencées par les groupes sociaux. Il s'agit, respectivement, des groupes suivants :

- pauvres ;
- vulnérables ;
- classe moyenne inférieure ;
- classe moyenne supérieure ;
- catégories aisées.

L'analyse prend en compte quatre produits subventionnés (farine, sucre, gaz butane, essence et lubrifiants) et deux services sociaux pour lesquels le déficit est important (éducation et santé). Le choix de ces produits et services sociaux n'est pas fortuit. Il répond au souci de décrire la structure des dépenses dans le cadre d'une appréhension élargie des besoins essentiels qui intègre aussi bien les produits de consommation de base que les services sociaux de base qui ont un impact direct et permanent sur le capital humain.

Le contraste existant entre le milieu urbain et le milieu rural, perceptible à plusieurs niveaux (équipements, modes de consommation), rend presque sans intérêt toute analyse limitée aux seuls indicateurs nationaux. Par conséquent, la description de la structure des dépenses a été, dans le présent rapport, faite sur la base d'une distinction selon le milieu urbain ou rural de la dépense moyenne du ménage obtenue en divisant la dépense totale du ménage par sa taille.

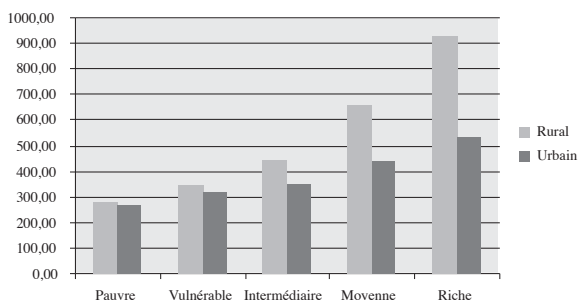
Produits subventionnés : une prépondérance dans les dépenses mais de fortes disparités entre les catégories

• **Farine et sucre.** Les graphiques 5 et 6 autorisent les observations suivantes :

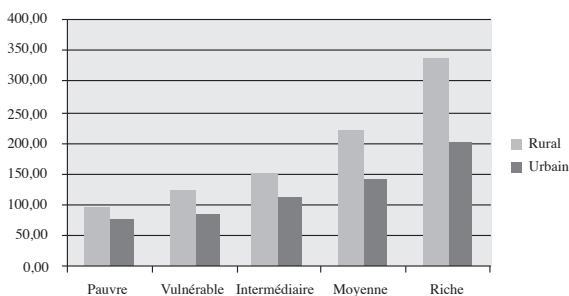
- la dépense moyenne des ménages croît avec le niveau social aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain ;
- les ménages ruraux, quel que soit leur statut social, dépensent en moyenne plus que les ménages citadins. Cependant, les disparités intra-milieu sont plus fortes en milieu rural : un ménage pauvre dépense en moyenne trois fois moins qu'un ménage riche.

Graphiques 5 et 6

Farine et sucre : dépenses élevées pour l'ensemble des catégories... mais de fortes disparités, notamment dans le rural



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

La farine et le sucre font partie des biens de consommation de base irréductibles. Consommés de façon importante aussi bien par les riches que par les pauvres, une diminution de la subvention peut avoir un impact plus sévère sur le pouvoir d'achat des ménages pauvres et vulnérables. La solution consistant à réduire la captation de la subvention par les catégories aisées en différenciant les produits peut avoir des effets limités à cause de la faible disparité des modes de consommation en milieu rural.

• **Gaz butane.** Deux commentaires :

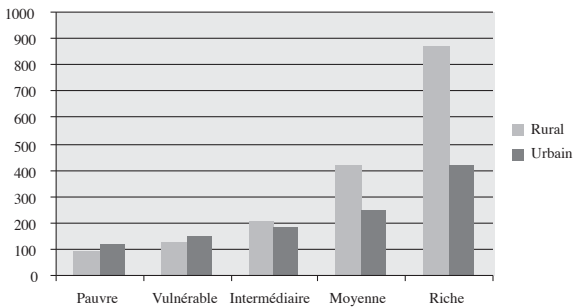
– Le montant de la dépense augmente avec le niveau social. Le différentiel entre les catégories est nettement plus important en milieu rural qu'en milieu urbain. Un ménage pauvre dépense en moyenne

8 fois et 4 fois moins qu'un ménage aisé respectivement en milieu rural et en milieu urbain.

– La comparaison par milieu de résidence montre que les catégories pauvres et vulnérables en milieu urbain dépensent plus que leurs homologues rurales. En revanche, pour les trois autres catégories, les dépenses des ruraux dépassent largement celles des urbains. Un ménage aisé en milieu rural dépense deux fois plus qu'un ménage aisé en milieu urbain. En milieu rural, le niveau très élevé des dépenses moyennes des ménages aisés ou des classes moyennes supérieures est l'indicateur de l'usage du gaz butane à d'autres usages que domestique.

Graphique 7

Gaz butane : une forte captation par les catégories aisées surtout en milieu rural



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

Le gaz butane constitue une source d'énergie importante, notamment en milieu rural. En plus des usages domestiques, le gaz butane est de plus en plus utilisé par le secteur agricole. Pour les catégories pauvres, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, le gaz butane constitue une source d'énergie irremplaçable pour les usages domestiques. La captation de la subvention de la compensation par les populations non prioritaires se fait doublement à travers les usages domestiques et les usages non domestiques.

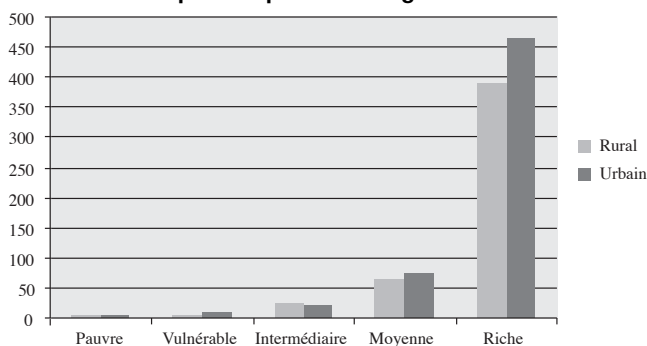
• **Essence et lubrifiants.** Cette classe de produits constitue un cas de captation extrême de la subvention par les catégories les plus riches (graphique 8) :

– la dépense des catégories aisées se détache très nettement des dépenses des autres catégories dans les deux milieux de résidence : un ménage riche dépense en moyenne au moins 100 fois plus qu'un ménage pauvre, quel que soit le milieu de résidence ;

– cette grande dispersion des dépenses entre catégories sociales s'explique naturellement par le fait que la demande de ces produits est fortement corrélée à la possession d'un ou de plusieurs équipements de transport privés (voiture, cyclomoteur). De ce fait, les catégories à faible pouvoir d'achat se trouvent exclues du marché.

Graphique 8

Une captation par les catégories aisées



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

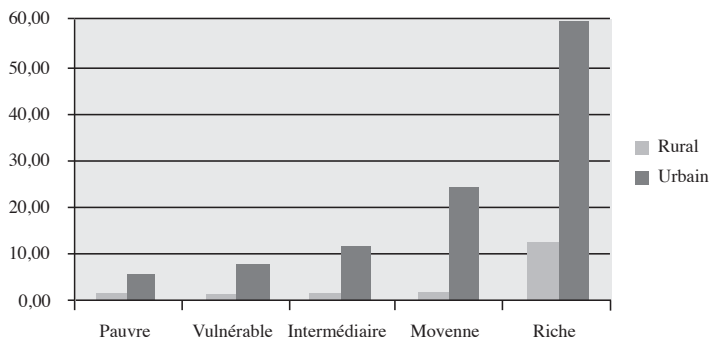
Services de base : une offre publique insuffisante

- **Education.** L'analyse des dépenses des ménages en éducation ne peut se faire sans référence à la structure de l'offre éducative. Cette dernière est stratifiée de façon transversale par la nature publique/privée de l'offre. Ces deux segments fonctionnent selon des logiques différentes : une logique « civique » assurant la gratuité du préscolaire à l'université pour le secteur public, une logique « marchande » impliquant une prise en charge totale des enfants par les familles. La qualité des services éducatifs produits par les deux secteurs est loin d'être homogène.

1. Préscolaire. Les dépenses en milieu urbain sont nettement plus élevées qu'en milieu rural. Le milieu urbain se caractérise par une croissance progressive des dépenses en fonction des classes sociales. En revanche, le milieu rural est marqué par le contraste entre le niveau relativement élevé des dépenses de la catégorie aisée et le niveau très faible et comparable des dépenses des autres catégories. En milieu rural, la dépense moyenne d'un ménage pauvre est 7 fois plus faible que celle d'un ménage riche, contre 10 fois en milieu urbain. De surcroît, un ménage riche rural dépense 4 fois moins qu'un ménage riche citadin (graphique 9).

Graphique 9

Préscolaire : les riches dépensent dix fois plus que les pauvres

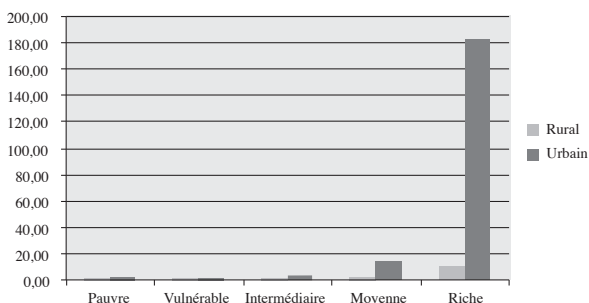


Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation » 2001, Haut Commissariat au Plan.

2. Primaire. Les dépenses pour l'enseignement primaire privé sont le fait principalement des ménages riches en milieu urbain. Les ménages pauvres ou vulnérables des deux milieux n'y ont quasiment pas accès. En milieu rural, les dépenses moyennes des ménages pour l'enseignement primaire public sont de niveaux comparables. En milieu urbain, ce sont les ménages riches qui dépensent en moyenne la part la plus faible pour l'enseignement primaire public. Leur dépense moyenne est inférieure à celle des ménages pauvres (graphique 10 et 11).

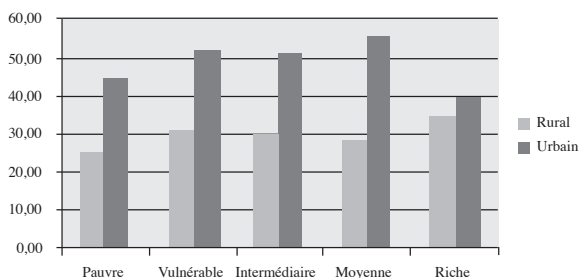
Graphiques 10 et 11

Primaire privé limité aux riches... et niveaux de dépenses comparables dans le public



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

Préparer au lieu de réparer



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

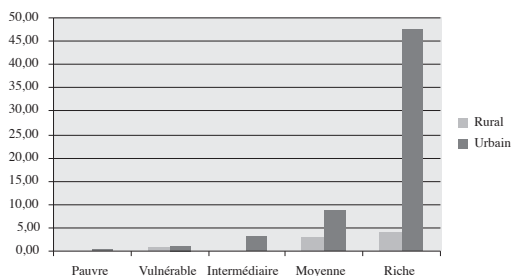
3. Secondaire. Les dépenses pour l'enseignement secondaire privé sont le fait principalement des ménages urbains, notamment les catégories aisées. Dans le milieu rural, les classes moyennes supérieures et les catégories riches sont les seules classes qui consacrent des dépenses pour l'enseignement secondaire privé dont le niveau est, néanmoins, très modeste.

Les dépenses moyennes pour l'enseignement secondaire public croissent avec le niveau social dans les deux milieux. Le niveau des dépenses moyennes en milieu rural est nettement inférieur à celui observé en milieu urbain, et cela pour toutes les catégories sociales. Dans le cas de l'enseignement secondaire public, le différentiel de dépenses entre classes est beaucoup plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural. En milieu rural, le niveau et la variabilité des dépenses moyennes pour l'enseignement secondaire sont relativement faibles.

Les ménages riches urbains dépensent deux fois plus pour l'enseignement secondaire privé que pour l'enseignement secondaire public (graphiques 12 et 13).

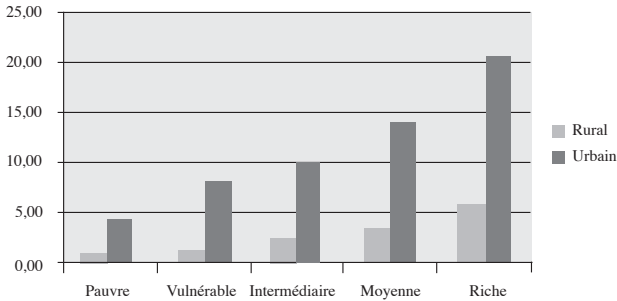
Graphique 12 et 13

Enseignement secondaire : un net différentiel entre les catégories sociales dans le public



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

LE MAROC SOLIDAIRE



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

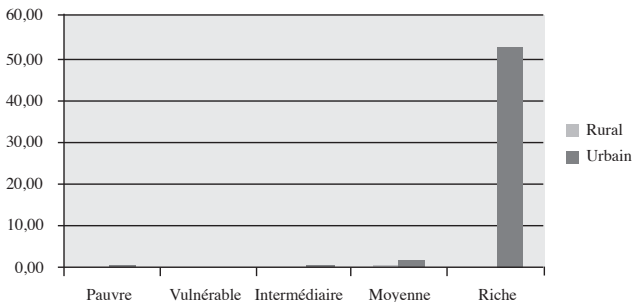
4. Supérieur. Les dépenses pour l'enseignement supérieur privé sont le fait presque exclusivement des ménages riches en milieu urbain. Les dépenses moyennes consacrées par les autres classes sont soit nulles, soit très négligeables.

Les dépenses pour l'enseignement supérieur public augmentent avec le niveau social dans les deux milieux. Cependant, leur niveau en milieu rural reste très faible comparativement au milieu urbain. Les ménages pauvres et vulnérables ne consacrent pratiquement pas de dépenses à l'enseignement supérieur (privé ou public).

Les ménages riches urbains dépensent plus de deux fois plus pour l'enseignement supérieur privé que pour l'enseignement supérieur public (graphiques 14 et 15).

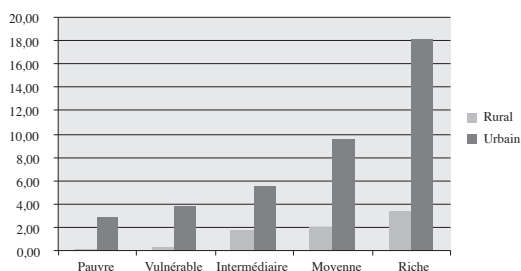
Graphiques 14 et 15

Enseignement supérieur : dépenses négligeables des pauvres et des vulnérables



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

Préparer au lieu de réparer

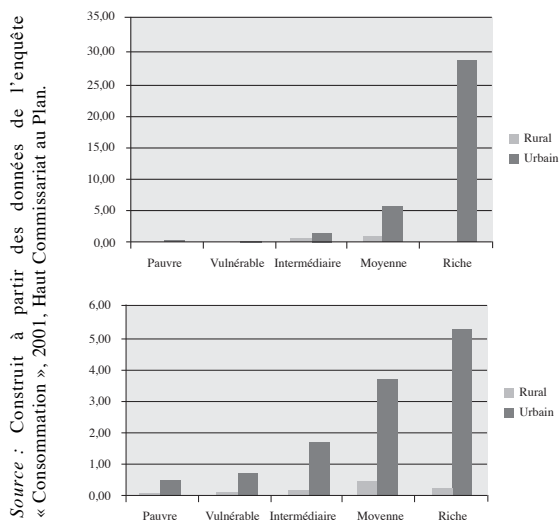


Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

5. Professionnel. Les dépenses pour l'enseignement professionnel privé sont le fait principalement des ménages urbains, en particulier des catégories riches et, dans une moindre mesure, des classes moyennes. Dans le milieu urbain, les dépenses pour l'enseignement professionnel public suivent le niveau social. En revanche, dans le milieu rural, les dépenses moyennes se situent à un niveau très faible et assez comparable. Le niveau des dépenses moyennes consacrées à l'enseignement professionnel reste modeste comparativement aux dépenses moyennes consacrées à l'enseignement supérieur, et cela quels que soient le milieu de résidence et le secteur de l'enseignement privé ou public (graphiques 16 et 17).

Graphique 16 et 17

Enseignement professionnel : dépenses trop faibles des catégories pauvres, vulnérables et moyennes inférieures



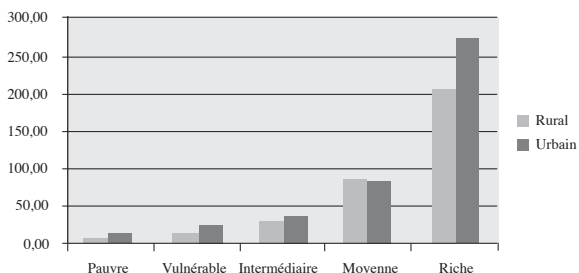
Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

• **Santé.** Comme le secteur de l'enseignement, le secteur de la santé se caractérise par une segmentation de l'offre entre un secteur privé sélectif et un secteur public relativement ouvert mais insuffisant. La demande solvable des services de santé reste faible. La prise en charge par les ménages constitue le principal moyen de financement tant l'étendue du système de couverture sociale est limitée et son efficacité incertaine. La qualité des services médicaux est très inégale entre les sous-secteurs et à l'intérieur de chaque secteur.

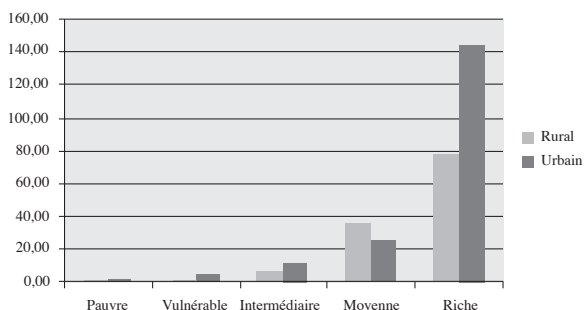
Afin d'illustrer la structure des dépenses des ménages dans le domaine de la santé, deux postes ont été pris en compte : les honoraires des médecins et les soins en milieu hospitalier. Deux observations peuvent être tirées (graphiques 18 et 19). D'une part, le niveau des dépenses en honoraires de médecins croît avec le niveau social. Les ménages urbains dépensent plus que les ménages ruraux. Le différentiel entre la

Graphiques 18 et 19

Accès aux soins: les catégories pauvres, vulnérables et moyennes inférieures largement exclues



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.



Source : Construit à partir des données de l'enquête « Consommation », 2001, Haut Commissariat au Plan.

catégorie riche et les autres catégories est important et ce quel que soit le milieu de résidence. D'autre part, les dépenses en soins en milieu hospitalier sont le fait des catégories aisées et, dans une moindre mesure, des classes moyennes supérieures avec, néanmoins, un net différentiel entre, d'une part, les riches en milieu urbain, qui dépensent presque deux fois plus que les riches ruraux et presque 7 fois plus que les classes moyennes urbaines et, d'autre part, l'ensemble des autres catégories.

Au total, les dépenses que les ménages consacrent à l'éducation et à la santé sont structurées selon deux variables : le milieu de résidence et le niveau social. Cumulées, ces deux variables mettent en évidence une opposition nette entre, d'une part, les deux catégories qui dépensent le moins (les pauvres et les vulnérables en milieu rural) et, d'autre part, les catégories qui dépensent le plus (les catégories aisées en milieu urbain).

La structure de l'offre, caractérisée par la dualité secteur public-secteur privé, renforce cette dynamique de polarisation sociale. En matière d'éducation, par exemple, l'offre privée, localisée principalement en milieu urbain, a construit son « avantage comparatif » sur les défaillances du secteur public pointées par ailleurs dans la *Charte de l'éducation et de la formation* (1999). Cette offre privée attire la demande urbaine solvable dont les fractions supérieures des classes moyennes. Pour les ménages à pouvoir d'achat faible, l'accès à l'éducation ne peut se faire qu'à travers le secteur public qui, par la conjonction de plusieurs facteurs, demeure insuffisant en termes de généralisation à l'ensemble des catégories pauvres et vulnérables et dont la qualité ne correspond pas aux exigences des classes moyennes. De ce fait, l'implication financière des ménages dans l'éducation est plus ou moins importante selon la catégorie. En milieu urbain, elle se traduit pour les ménages aisés par une prise en charge totale du coût de l'enseignement de leurs enfants dans le secteur privé. Dans le monde rural, l'implication vient en complément des coûts supportés par l'Etat. N'étant pas généralement en mesure d'apporter ce complément, les ménages pauvres et vulnérables, notamment en milieu rural, ne peuvent agir ni pour améliorer la qualité de l'enseignement de leurs enfants ni pour éviter qu'ils soient éjectés du système éducatif.

Dans l'optique d'affiner davantage la taxinomie des catégories sociales éligibles à une politique, rénovée et plus active, de protection sociale, on recourt aux techniques d'analyse factorielle (encadré 3).

Encadré 3

**Taxinomie des catégories :
analyse multidimensionnelle de la structure des dépenses**

Les descriptions produites jusqu'ici ont permis de montrer comment les ménages sont structurés en prenant en compte séparément chaque dépense. On cherche à présent à déterminer une structure globale des ménages sur la base de l'ensemble des dépenses prises simultanément. Pour ce faire, on recourt aux techniques d'analyse factorielle permettant la description de chacun des 14 421 ménages par un ensemble de 30 variables qualitatives.

Ces variables sont classées en deux groupes :

1. Les variables relatives aux dépenses, au nombre de 18 :

Classe de dépenses des ménages (CDM) ; Dépenses totales par personne (DTP) ; Dépenses totale du ménage (DTM) ; Dépenses en farine (FAR) ; Dépenses en sucre (SUC) ; Dépenses en butane (BUT) ; Dépenses en honoraires de médecins (SME) ; Dépenses en soins en milieu hospitalier (SMH) ; Dépenses en essence et lubrifiants (ESS) ; Dépenses en enseignement préscolaire (EPR) ; Dépenses en enseignement primaire privé (EPX) ; Dépenses en enseignement primaire public (EPY) ; Dépenses en enseignement secondaire privé (ESX) ; Dépenses en enseignement secondaire public (ESY) ; Dépenses en enseignement supérieur privé (SSX) ; Dépenses en enseignement supérieur public (SSY) ; Dépenses en enseignement professionnel privé (EFX) ; Dépenses en enseignement professionnel public (EFY).

2. Les variables relatives aux caractéristiques du ménage et de son chef, au nombre de 12 :

Milieu de résidence (MIL) ; Région (REG) ; Sexe du chef de ménage (GEN) ; Profession principale du chef de ménage (PR) ; Situation dans la profession principale du chef de ménage (SP) ; Diplôme du chef de ménage (DIP) ; Taille du ménage (TAI) ; Type d'activité du chef de ménage (TA) ; Type d'activité des membres du ménage (TAM) ; Type d'habitat (TH) ; Classe sociale (CLA) ; Nombre d'actifs au sein du ménage (NAM).

L'analyse des correspondances multiples (ACM) a été appliquée en prenant comme variables principales celles du premier groupe. Les variables du second groupe sont considérées comme des variables supplémentaires. Le graphique 20 figure la projection des variables principales et certaines variables supplémentaires sur le plan des deux premiers axes factoriels.

- Le premier axe, reflétant le niveau social des ménages, oppose les catégories sociales définies relativement aux classes de dépenses. En parcourant l'axe de gauche à droite, on passe progressivement des catégories à niveau de dépense faible aux catégories à niveau de dépense élevé.

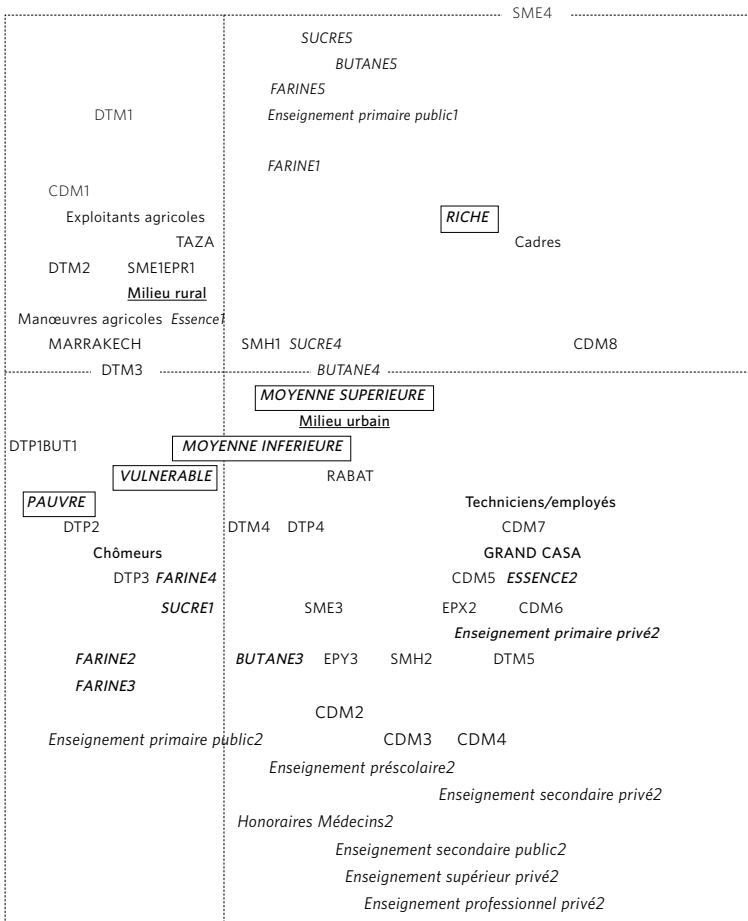
- Le deuxième axe reflète l'opposition entre les ménages ruraux et les ménages urbains. Les premiers se distinguent par une structure de dépenses dominée par les produits de base (farine, sucre et butane), les seconds par les dépenses liés à l'enseignement et la santé.

La mise en perspective des deux axes permet de distinguer cinq profils de ménage :

- les ménages ruraux à faible pouvoir d'achat (pour l'essentiel des manœuvres agricoles) : leur structure de dépenses ne comprend ni les dépenses d'essence ni les celles d'enseignement. (premier cadran) ;
- les ménages citadins à faible pouvoir d'achat (deuxième cadran) correspondent aux petits métiers urbains : leur pouvoir d'achat est légèrement plus élevé comparativement à leurs homologues ruraux ; leurs dépenses sont structurées notamment par les dépenses d'enseignement public ;
- les ménages citadins (cadres, techniciens et employés) à pouvoir d'achat élevé (troisième cadran) : leur structure de dépenses est marquée par l'enseignement privé (tous niveaux), les dépenses de santé et les dépenses liées au transport ;
- les ménages ruraux à pouvoir d'achat élevé (4^e cadran) : leur structure de dépenses se distingue par l'importance des produits de base et principalement le sucre, la farine et le gaz butane ;
- les ménages ruraux et citadins à pouvoir d'achat intermédiaire : ces ménages ne sont pas bien représentés par le premier plan factoriel. Ils sont projetés non loin du centre des axes. Il s'agit d'un groupe relativement hétérogène et se définissant par opposition aux quatre autres profils.

Graphique 20

**Premier plan factoriel de l'ACM :
structure des ménages et des dépenses**



◆ **Action 9 : Mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une « contribution générale de solidarité »**

L'ambition de solidarité collective prônée par le présent rapport implique un échafaudage de ciblage catégoriel fondé sur un principe de redistribution et de *solidarité institutionnalisée* selon le schéma suivant :

- un principe d'« aide directe » et de « don » en faveur des catégories des exclus, des pauvres et d'une partie des vulnérables ;
- un principe de « protection » et d'amélioration de la situation des catégories des vulnérables et des couches moyennes ;
- un principe de « contribution générale de solidarité » consentie par les catégories aisées et les couches supérieures de la classe moyenne.

Il est important de noter que le premier principe relatif à l'action d'« aide directe » ou de « don » peut avoir un contenu différent selon la catégorie cible. En effet, pour la catégorie des pauvres et des indigents, l'action appropriée doit se traduire, de façon primordiale, en termes de transfert monétaire (à l'instar de la *Bolsa familia* au Brésil) ou en nature (un *panier solidarité*), d'offre de services et d'assistance de proximité (accompagnement social) permettant aux ménages et aux individus concernés de réduire durablement leurs pénuries humaines et sociales et de s'affranchir, à terme, de façon irréversible de la situation d'exclusion et de marginalité.

L'argument de base du présent rapport est que la réforme du système de compensation est, on l'a déjà souligné plus haut, non seulement indécidable mais, de surcroît, ses effets ne peuvent être que limités si elle n'est pas inscrite, d'emblée, dans une perspective de moyen et long terme et dans une démarche de refondation de la solidarité et de la cohésion sociale sur des bases institutionnelles irréversibles.

L'engagement prôné est un *engagement institutionnel* et inscrit dans une ambition stratégique de maintien du lien social. Il s'agit d'agréger les multiples formes d'aide publique dans une stratégie d'ensemble prenant appui sur une logistique appropriée de mise en œuvre permettant de drainer et de canaliser les multiples formes, spontanées et sporadiques, de solidarité émanant de la société civile et des citoyens.

L'aide institutionnelle peut avoir une portée considérable étant donné les valeurs culturelles qui fondent notre société : elle permet, en effet, de refonder la solidarité sur des principes d'équité et de justice sociale et d'offrir aux actes compassionnels et de bienfaisance, interpersonnels et discrétionnaires à l'endroit des catégories pauvres (*zakaât*, charité, dons) une assise agrégative et stable.

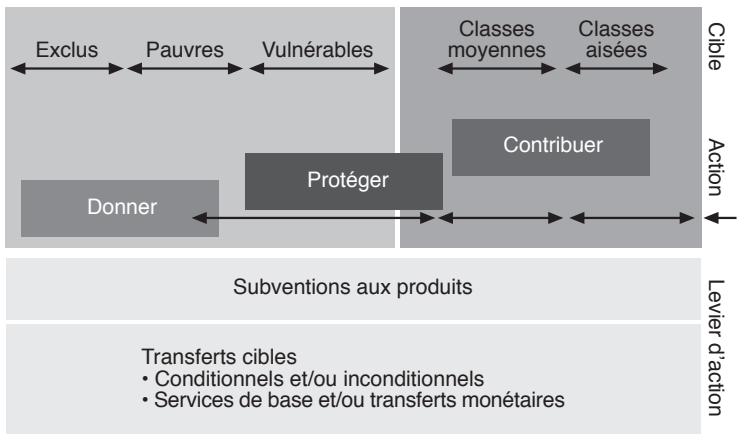
Dans cette optique, il y a lieu de distinguer deux leviers d'action :

- Les subventions aux produits : l'objectif est de réduire le poids budgétaire des subventions en redéfinissant les critères d'optimisation en termes de produit, de bénéficiaire, d'opérateur, de structure de prix, de transfert, de mise en œuvre, de contrôle, etc.

• Les transferts de péréquation entre les catégories cibles et les catégories non-cibles. Ces transferts peuvent être conditionnels ou inconditionnels, prendre la forme d'offre d'accès aux services publics de qualité (action de donner aux catégories pauvres, action de préserver et d'améliorer le niveau de vie des catégories vulnérables et des couches moyennes), de transferts monétaires ou de dons en nature (*panier solidarité*). Cette dernière aide directe aux plus pauvres peut correspondre au redéploiement d'une partie de la subvention aux produits et/ou s'insérer dans le cadre des programmes locaux de l'INDH.

Les produits subventionnés (produits pétroliers, gaz butane, farine et sucre) sont des intrants pour plusieurs activités de l'industrie de transformation, l'agriculture, les transports, etc. Les opérateurs et les entreprises sont également affectés. La réforme du système de subventions doit produire un impact non seulement sur le pouvoir d'achat des ménages, mais aussi sur la structure des prix des entreprises et sur leur niveau de compétitivité. Il est dès lors indispensable de prendre en compte également les incidences liées à la mise en œuvre de la *chaîne solidarité* (donner, protéger, contribuer) sur les opérateurs et les entreprises concernés.

Figure 2 : La chaîne solidarité



◆ **Action 10 : Mettre en place une modalité de ciblage optimal évoluant rapidement vers le ciblage parfait**

Le ciblage consiste à identifier les catégories de populations prioritaires dans le but de contenir le périmètre des subventions et de limiter les phénomènes de détournement et de « passerager clandestin ».

Le ciblage parfait constitue une modalité idéale permettant d'identifier avec précision et à un coût raisonnable (en termes de temps, de moyens mobilisés et de pérennité du système) les catégories éligibles. Compte tenu à la fois de la mobilité des catégories pauvres et vulnérables et de l'importance du secteur informel qui, par nature, échappe à l'observation statistique rigoureuse, le *ciblage géographique* (cibler les régions pauvres au sens de la carte de la pauvreté élaborée par le HCP) s'avère pertinent dans l'immédiat et toutes choses égales par ailleurs. Toutefois, il faut dès maintenant mettre en place les conditions de mise en œuvre du ciblage parfait, de loin le plus efficace et le moins poreux en termes de transfert de l'aide directe aux catégories bénéficiaires.

Tableau 20

Le ciblage optimal par district réduit fortement la pauvreté

Type/Niveau territorial	Région	Province	Commune	District
Ciblage optimal	30 %	32 %	38 %	53 %
Ciblage simple	17 %	15 %	17 %	34 %

Source : Haut Commissariat au Plan (2008).

Le choix des actions d'aide directe devrait se faire en référence aux catégories cibles, à la hiérarchie des facteurs de vulnérabilité et à leurs effets. Pour les personnes en situation d'exclusion ou d'indigence et de pauvreté et cumulant plusieurs pénuries humaines, il convient de déterminer les formes d'aide susceptibles de servir de levier potentiel pour briser le cercle vicieux des vulnérabilités et faciliter leur sortie.

Le renforcement et la diversification des services publics de base (éducation, santé, logement) ne doivent pas se limiter à la dimension quantitative. De fait, la qualité de l'offre publique constitue une condition de l'égalité des opportunités et des dispositions face à l'épreuve de la pauvreté et de la vulnérabilité.

Pour ce qui est du levier correspondant aux subventions octroyées aux opérateurs concernés, le contenu des actions devrait être défini compte tenu des objectifs d'optimisation et de rationalisation de la chaîne de valeur par filière, comme on le soulignera plus loin.

Tableau 21

Indicateurs de pauvreté et critères d'éligibilité au RAMED

Milieu	Indicateurs de pauvreté (HCP)	Indicateurs de pauvreté (HCP)
Urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir la qualité de résident dans une commune dont le taux de pauvreté est supérieur à 30 %. • Disposer d'un revenu annuel inférieur à 5 650 Dh par personne composant le ménage après pondération du revenu déclaré, y compris les transferts. • Avoir un score des conditions socio-économiques, calculé sur la base de variables liées aux conditions de vie du ménage, inférieur ou égal à 11. • Pour être éligible, le postulant doit satisfaire au moins deux des trois critères. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes en situation de pauvreté dont le revenu pondéré est inférieur ou égal à 3 767 Dh par personne et par an. • Les personnes en situation de vulnérabilité dont le revenu pondéré est supérieur à 3 767 Dh par personne et par an. • Les personnes en situation de pauvreté dont le score patrimonial est inférieur ou égal à 28.
Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir un score patrimonial, calculé sur la base de l'ensemble des éléments constituant son patrimoine, inférieur ou égal à 70 par personne composant le ménage. • Avoir un score des conditions socio-économiques, calculé sur la base de variables liées aux conditions de vie du ménage, inférieur ou égal à 6. • Pour être éligible, le postulant doit satisfaire aux deux critères. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes en situation de vulnérabilité dont le score patrimonial est supérieur à 28 et inférieur ou égal à 70.

Un dispositif plus élaboré de ciblage parfait est susceptible de permettre un classement ordinal plus fin des ménages bénéficiaires en fonction du niveau de revenu. La liste exhaustive des ménages permet de localiser, afin de mieux les cibler, les ménages bénéficiaires. De même, les critères de ciblage peuvent constituer un moyen de suivi des ménages bénéficiaires et de détermination d'un *indicateur entrées-sorties* des situations de pauvreté.

Parallèlement, pour la catégorie des producteurs et des entreprises, plusieurs critères peuvent fonder une typologie traduisant le poids relatif des produits subventionnés utilisés comme intrants par certaines industries (industries alimentaires, transport, etc.), ainsi que leur impact sur les prix relatifs.

Faute d'un dispositif de ciblage parfait, il convient de combiner au mieux les dispositifs existants et de focaliser l'action par rapport à deux entités essentielles :

- la commune en tant qu'unité de base de la décision publique ;
- le ménage en tant qu'unité de base de la population ciblée.

Dans le contexte des pays en développement, le ménage s'avère en effet plus approprié, dans la mesure où les décisions individuelles relatives à l'éducation, au logement, à la santé et à l'emploi s'inscrivent de façon prévalente dans les choix collectifs du ménage.

Les dispositifs de « territorialisation » de la population ciblée (communes et/ou ménages) peuvent prendre appui, de façon complémentaire, sur les systèmes d'information suivants :

- la carte de la pauvreté établie par le Haut-Commissariat au Plan pour le ciblage géographique (notamment au niveau des communes) ;
- le système d'autorité territoriale (caïd, khalifa, cheikh et mokaddem) pour le ciblage des ménages.

Le niveau du ciblage (ménage, douar, commune) dépend de la nature de l'objet du transfert (bien ou service). Trois exemples permettent d'illustrer la variété des situations.

1. Lorsqu'il s'agit de services sociaux de base comme l'éducation, il serait plus efficace et moins coûteux de cibler les bénéficiaires finaux (les ménages et leurs enfants) par l'intermédiaire du ciblage des écoles nécessitant un soutien pour améliorer la situation de l'enseignement (accès et qualité). C'est le cas aussi pour les services de santé et de transport collectif. Un tel mécanisme peut être également appliqué aux programmes d'alphabétisation et peut servir d'incitation pour dynamiser la demande associée aux services sociaux de base (éducation, santé, sensibilisation agricole, sauvegarde de l'environnement, etc.), notamment pour les catégories dont l'amélioration des capacités peut constituer un levier dans le processus de développement humain (les filles, les femmes, les populations défavorisées du monde rural). L'exemple du programme Tayssir est à cet égard exemplaire.

Encadré 4

Programme *Tayssir*

Programme pilote de transferts monétaires conditionnels octroyant aux familles pauvres une contribution financière liée à la scolarisation des enfants de moins de 15 ans (scolarité obligatoire). But : agir sur l'abandon scolaire en neutralisant les facteurs liés aux coûts directs et indirects de la scolarisation.

Expérimenté, entre autres, au Brésil (Bolsa familia), au Mexique (Oportunidades), le programme, qui a démarré à la rentrée scolaire 2008-2009, concerne 266 écoles et leurs satellites, soit plus de 1 200 unités scolaires réparties sur 139 communes dans 5 régions ciblées concentrant le plus grand nombre de communes pauvres avec un taux de déperdition scolaire élevé (Oriental, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Meknès-Tafilalet, Souss-Massa-Drâa et Tadra-Azilal).

Le choix aléatoire des écoles s'étant fait sur la base de quatre critères (caractère INDH, taux de pauvreté supérieur à 30 %, taux de déperdition scolaire supérieur à 8 %), ce sont, au total, 80 000 enfants inscrits, soit 40 000 ménages, qui sont les bénéficiaires de bourses (60 dirhams par mois pour les 1^{re} et 2^e années du primaire, 80 dirhams pour les 3^e et 4^e années, 100 dirhams pour les 5^e et 6^e années).

Se référant à la méthode de « l'évaluation aléatoire » (Duflo, 2009), le programme *Tayssir* répartit les écoles en quatre groupes : un groupe avec transferts inconditionnels et sans contrôle de présence (81 écoles) et trois groupes (de 62 écoles chacun) avec transferts conditionnels (contrôle de présence par les enseignants pour le premier, par des visites d'inspecteurs pour le second et par des lecteurs d'empreintes digitales pour le troisième).

Les transferts sont versés aux parents, dont la moitié sont des mères.

2. La subvention des produits pétroliers constitue un autre exemple édifiant où le mode de ciblage le plus adéquat consisterait à repérer, *a contrario*, les catégories non cibles.

Les produits pétroliers sont en effet utilisés à la fois par les entreprises et par les ménages. Certains de ces usages sont « collectifs » et ont un impact direct sur le niveau général des prix et, partant, sur le pouvoir d'achat des ménages (biens intermédiaires, transport, etc.). D'autres usages de nature privée sont associés aux catégories aisées de la population. C'est le cas, par exemple, des voitures de luxe dont les propriétaires opèrent un captage à leur profit des subventions destinées aux catégories pauvres. Une modalité de « récupération » *a posteriori*

de la subvention perçue peut résider dans l'institution, dans le cadre de la chaîne solidarité, d'une « contribution générale de solidarité » (taxation plus différenciée sur la vignette automobile, par exemple).

3. La subvention des produits peut également être mieux ciblée grâce à une segmentation de la demande tenant compte de l'évolution des modes de consommation, le principe consistant à soustraire du domaine de la subvention les produits ou variétés de produits ne correspondant pas à une norme de consommation de base.

◆ **Action 11 : Combiner accès aux services de base et transferts directs**

Les limites liées aux transferts monétaires relèvent des considérations suivantes :

- ce sont des transferts qui peuvent créer les conditions favorables au développement des comportements opportunistes (corruption, clientélisme, etc.) ;
- ils présupposent l'existence d'un système de ciblage parfait, un mode de gestion et de suivi efficace et transparent ;
- ils débouchent sur les phénomènes d'aléa moral et favorisent chez les bénéficiaires la logique d'assistanat.

Il a été maintes fois affirmé dans le présent rapport le principe d'inscrire la protection sociale dans le cadre d'un *investissement social*, notamment dans l'éducation de base et la santé, fondé sur une logique de préparation des capacités, d'agir par soi-même, des populations pauvres et de réduction des pénuries humaines. Dans cette optique, les transferts devraient articuler deux modalités complémentaires :

- une aide en nature pour les ménages cibles ayant pour visée de les inciter à envoyer leurs enfants à l'école et à recourir aux services de santé, en particulier aux soins préventifs ;
- une seconde modalité concerne l'amélioration de la qualité de l'offre publique de services sociaux de base en agissant, de façon intégrée et agrégative, sur plusieurs paramètres déterminants dans le contexte local (infrastructures, transport, proximité, etc.). Un dispositif de transfert se focalisant sur la dynamisation de la demande peut, cependant, avoir un impact limité à moyen et long terme si la qualité des services s'avère défailante.

Les transferts en nature en faveur des populations concernées peuvent jouer un rôle dans la dynamisation de la demande des services de base qui sont à l'origine des déficits sociaux (éducation, santé) ou équipements de base (eau, assainissement). Toutefois, une telle

dynamisation peut ne pas s'avérer suffisante pour initier un processus réel et soutenu de résorption des déficits sociaux. L'exemple de l'éducation est, à cet égard, édifiant. En effet, le déficit en éducation tient à deux facteurs cumulatifs. D'une part, les personnes pauvres en situation de survie sont dans l'incapacité d'envoyer leurs enfants à l'école ou de s'inscrire dans les programmes d'alphabétisation, et, de ce fait, l'accès à l'école ne constitue guère pour elles une priorité, toutes choses égales.

Dès lors, l'action sociale doit privilégier l'accès gratuit aux services d'éducation et de santé, le renforcement de l'offre publique de services de base constituant, en l'occurrence, une condition nécessaire de réduction des pénuries humaines. La configuration duale privé/public du système éducatif et de santé crée, *de facto*, une segmentation de la demande et un facteur de discrimination entre les pauvres et les riches. La dynamique de la polarisation sociale à l'œuvre, que tendent à reproduire les différentiels d'accès aux systèmes éducatifs et de santé, ne fait que renforcer les inégalités en termes de capacité humaine et rend difficile la résorption complète des déficits sociaux.

Le « rattrapage social » passe également par le recours aux outils de l'aménagement du territoire de façon à créer les conditions favorables à un développement durable (logement viabilisé, équipements collectifs de base, zones d'activité économique, etc.). En effet, ces outils (Schéma national d'aménagement du territoire ; Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plans d'aménagement, etc.) peuvent aider à trouver une configuration optimale pour la répartition des populations, des équipements et des activités. Sur le plan local comme sur le plan régional, il devient nécessaire pour les collectivités territoriales (commune/ville, région) de se doter d'outils d'aménagement et d'urbanisme afin de définir la stratégie de développement d'un territoire et optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre de cette stratégie. La politique sociale en général et la protection sociale en particulier doivent prendre place au cœur de la politique de l'aménagement du territoire dans le cadre d'une approche globale et prospective du développement.

◆ **Action 12 : Renforcer les conditions d'une montée en compétences des acteurs locaux**

Dans une optique de développement humain, la résorption des déficits en matière de services sociaux est, pour les ménages pauvres, un objectif aussi majeur que le soutien à leur pouvoir d'achat. De ce fait, afin d'éviter tout détournement, les transferts directs en termes de

subvention doivent être accompagnés d'une offre publique gratuite ou quasi gratuite de services sociaux de base. Ainsi, créer les conditions favorables à l'amélioration du niveau d'instruction au sein du ménage (par la scolarisation des enfants et l'alphabétisation fonctionnelle des adultes) ne peut que renforcer l'impact lié au soutien direct au pouvoir d'achat et favoriser, à terme, un affranchissement de la trappe à pauvreté.

Dans la même optique, le soutien aux collectivités locales (communes, villes et régions) afin qu'elles se dotent d'outils d'aménagement et d'urbanisme est une étape préalable à la mise en place de transferts visant la résorption des déficits sociaux.

L'objectif de la réforme du système de compensation étant d'optimiser les subventions aux produits et d'accroître l'efficacité des transferts directs au profit des ménages en situation de pauvreté, la commune et le ménage constituent les deux composantes principales du ciblage.

– En dotant les collectivités locales d'outils d'urbanisme et d'aménagement, on contribue, d'une part, à la définition d'un cadre cohérent pour le développement territorial basé sur une répartition optimale de la population, des équipements et des activités et, d'autre part, à la mise en place d'un système d'information communal devant, à terme, servir de base au ciblage parfait des ménages.

– Les ménages éligibles au système de compensation peuvent bénéficier, outre les subventions directes, monétaires ou en nature, de prestations indirectes sous forme d'offre de services sociaux de base (éducation, soins de santé).

La mise en œuvre d'une telle dynamique de renforcement des capacités nécessite l'implication, tout au long du processus de la réforme, de l'ensemble des acteurs et la prise en compte du contexte socio-culturel.

1. D'une part, la réforme du système de compensation implique une pluralité d'acteurs intervenant à différents niveaux : niveau central (départements ministériels concernés, institutions en charge de la mise en œuvre de la politique sociale, organisations professionnelles concernés par les négociations relatives à la production et à la distribution des produits subventionnés, etc.) ; niveau intermédiaire (collectivités territoriales, services extérieurs au niveau régional et provincial, producteurs et distributeurs au niveau régional et provincial) ; niveau local (conseil communal et municipal, autorités locales, associations et ONG locales). Certains acteurs, du fait de leur position dans le processus de décision, ont un rôle de leadership à jouer. C'est le cas des agents d'autorité à qui incombe la tâche de créer les conditions favorables à une coordination efficace des acteurs locaux. L'adhésion

aux objectifs de l'action sociale ne peut cependant être obtenue que sur la base d'une coopération étroite avec le conseil communal.

2. D'autre part, la réforme du système de compensation ne peut être contenue à sa dimension technique. Pour jouer pleinement, elle doit se couler dans le contexte social et tenir compte des configurations culturelles. Les quelques *faits stylisés* suivants caractérisent, en moyenne, la situation actuelle :

- une prédominance de l'approche sectorielle, la décision publique se déclinant non pas en fonction des objectifs du projet et des intérêts de la population cible, mais en fonction des intérêts partiels et catégoriels ;
- l'information (production, diffusion) est appréhendée davantage comme un enjeu de pouvoir que comme un dispositif de management au service du développement ;
- les réseaux de relations interpersonnelles (ethniques, géographiques, corporatistes) continuent de fonctionner davantage comme une ressource alimentant les comportements clientélistes que comme capital social favorisant les formes institutionnelles de coordination et de médiation ;
- l'action de l'Etat en matière sociale fut, par le passé, entachée de certaines insuffisances et défaillances : défaut de prospective, incertitude sur la qualité des services, problèmes de gouvernance, absence de dispositifs de mesure, de suivi et d'évaluation.

Aujourd'hui, l'INDH traduit l'engagement politique pour améliorer la qualité et la pérennité des services produits et pour offrir une base plus cohérente et plus crédible, aux yeux des bénéficiaires, à l'action sociale.

Toutefois, deux écueils guettent la nouvelle orientation : la difficulté de coordonner et d'harmoniser les acteurs impliqués, d'une part, l'importance accordée aux objectifs quantitatifs au détriment des objectifs qualitatifs alors même que les dispositifs de mise en œuvre sont loin d'être stabilisés, d'autre part. Fixer des objectifs quantitatifs ambitieux et prétendre les réaliser avec des dispositifs non stabilisés et/ou ne pouvant pas gérer convenablement les tensions entre les différentes logiques des acteurs finit par accroître le fossé entre les attentes et les réalisations et constituer une source permanente de fragilisation de la crédibilité de l'action sociale.

3. La conduite d'une action sociale dans la perspective du développement humain durable reste, dans le contexte actuel, tributaire de la qualité et du degré d'implication des acteurs locaux. La situation

actuelle fait ressortir un besoin structurel de renforcement des capacités des acteurs locaux. Trois acteurs locaux méritent une attention particulière : les agents d'autorité, les élus et les cadres des ONG et des partis politiques.

– L'agent d'autorité est appelé à faire évoluer sa pratique du pouvoir en s'appropriant le « nouveau concept d'autorité » et camper le rôle d'agent de développement. Il s'agit d'une métamorphose dont la réussite est tributaire, outre les dispositions de l'agent, du renforcement de ses compétences (techniques, managériales, etc.) dans le domaine du développement local.

– Les élus (notamment des communes) doivent inscrire leur action dans une démarche privilégiant l'intérêt commun et neutralisant les effets du clientélisme et de la gestion de connivence. Dans cette optique, le rôle des partis politiques et des organisations professionnelles est crucial au niveau de la qualité des profils des élus, de la conception des projets et de leur traduction en programmes d'action. Il est difficile de mettre en œuvre une stratégie de développement local dans une perspective de développement humain durable dans un contexte marqué par une fragilité de la démocratie locale, elle-même compromise par l'insuffisance des compétences et des ressources humaines qualifiées. La commune constitue l'unité de base de la décision au sein de l'architecture institutionnelle et constitue, de ce fait, un maillon de première importance dans le dispositif de mise en œuvre de toute stratégie de développement.

– La société civile est devenue un acteur incontournable dans la mise en œuvre de l'action sociale dans une perspective de développement humain. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur la capacité réelle des ONG à accomplir les missions de plus en plus complexes et étendues qui leur sont imparties. Le tissu associatif marocain est très hétérogène, et sa structure reste largement dominée par les petites associations locales peu dotées en ressources matérielles et insuffisamment qualifiées en compétences d'encadrement. La professionnalisation du secteur associatif passe, dès lors, par une mise en place de dispositifs de stabilisation et de qualification des ressources à la fois matérielles et humaines.

◆ **Action 13 : Agir sur les effets pervers et les comportements opportunistes**

Les expériences de ciblage en matière de lutte contre les vulnérabilités font ressortir les faits stylisés suivants relatifs aux comportements des intervenants et des bénéficiaires :

– Un comportement opportuniste des acteurs: tout au long des processus de mise en œuvre des programmes de subvention et d'aide aux catégories pauvres peuvent se développer des comportements conduisant à détourner les objectifs du programme au profit d'intérêts privés. Ces comportements prennent la forme soit d'une manipulation des critères d'éligibilité (en adoptant une attitude clientéliste dans le choix des bénéficiaires par exemple) et/ou d'une tricherie sur le contenu de l'action (réalisation fictive). Prenant appui sur un réseau de connivences verticales et horizontales, ces effets pervers en décrédibilisant l'action publique favorisent les situations de défiance à l'égard de l'Etat et des institutions publiques.

– La conception des programmes se fait généralement selon une logique «Top-down» et dans une perspective purement sectorielle. Le niveau central détermine les objectifs quantitatifs à réaliser tant au niveau national qu'au niveau régional et local. Ces objectifs sont définis en référence à des contextes politiques particuliers sans tenir compte de leur réalisabilité ni de leur inscription dans la durée. Les niveaux inférieurs de la structure territoriale (régional, provincial et local) sont mobilisés dans la phase d'exécution avec obligation, implicite, de réaliser les objectifs fixés au niveau central. Cette configuration pousse les acteurs à inscrire leur action dans une logique de surenchère quantitativiste cherchant à atteindre, à tout prix, les objectifs fixés au détriment de la qualité et de la pertinence.

– Les secteurs sociaux se caractérisent par un sous-encadrement quantitatif et qualitatif. Le déficit quantitatif en matière d'encadrement dans les secteurs sociaux (santé, lutte contre la pauvreté, services d'emploi, services d'action sociale de proximité) se conjuguent avec un déficit de compétence chez le personnel en exercice. Diverses institutions opérant dans le domaine du social et dotées de ressources humaines peu qualifiées sont gérées selon des modalités archaïques, bureaucratiques et clientélistes.

– La prédominance de l'approche sectorielle et les défauts de coordination et de convergence des actions conduisent à la duplication des actions et à la dispersion des impacts, les acteurs ayant pris l'habitude d'agir dans une logique verticale et à sens unique (conception-exécution) plutôt que selon une démarche horizontale et partenariale.

Il convient de renforcer les quelques évolutions positives observées, ces dernières années, dans le champ du social :

- amorce d'une démarche de coordination et de convergence des actions sociales ;

- mobilisation de moyens budgétaires accrus en faveur de l'action sociale et création d'institutions dédiées et à gouvernance souple (fondations, agences) ;
- rôle structurant de l'INDH dans l'apprentissage et la diffusion de l'approche participative de « bottom up » ;
- implication croissante de la société civile en tant qu'acteur de l'action sociale ;
- programme de formation visant à élever le niveau et la qualité de l'encadrement des secteurs sociaux (10 000 travailleurs sociaux).

◆ **Action 14 : Favoriser le ciblage participatif et la gouvernance de proximité**

Les évolutions qui viennent d'être décrites peuvent être renforcées et prolongées par une nouvelle pragmatique de transfert de l'aide directe reposant sur le concept de *ciblage participatif* et inversant la logique dominante. La mise en œuvre de cette démarche implique la réalisation d'un diagnostic territorial au niveau de chaque commune devant déboucher sur l'appréhension des déficits sociaux et des pénuries humaines par rapport aux exigences du développement humain et aux conditions de vie décente.

Le principe de ciblage participatif implique également la constitution d'une base de données communale et un répertoire permettant d'identifier chaque ménage par sa localisation physique et par ses caractéristiques socio-économiques. Le processus participatif doit permettre aux acteurs locaux de déterminer les conditions d'éligibilité et de définir un dispositif de gouvernance de proximité (suivi, évaluation et contrôle) traduisant la volonté des acteurs au niveau local. Le ciblage participatif peut, à la fois, s'adosser au programme national visant à doter chaque commune d'un diagnostic territorial et s'inscrire en convergence avec les actions de l'INDH au niveau local.

AMBITION 3

Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins

Option 5 : Optimiser la chaîne de valeur et réguler le marché

Option 6 : Améliorer la coordination des intervenants

L'ambition précédente a une portée en termes de rationalisation des dépenses de subvention et de maîtrise de leur affectation. Réduire les détournements directs et indirects en canalisant les flux de soutien en priorité vers les catégories pauvres et vulnérables constitue un préalable. Mais, bien que nécessaire, l'ambition de ciblage des subventions et de redéploiement de la protection sociale demeure une condition insuffisante si elle n'est pas adossée à une action en profondeur sur les structures d'offre, à la fois productive et logistique, des filières pourvoyeuses de biens subventionnés (farine de blé tendre, sucre, produits pétroliers et gaz butane).

Inutile de souligner les articulations interbranches industrielles de telles filières ainsi que les relations étroites qu'elles entretiennent avec l'amont et l'aval industriels (agriculture et transport notamment). De même, on ne doit pas sous-estimer le poids relatif des produits issus de ces filières au sein de la norme de consommation majoritaire (catégories pauvres et vulnérables, classes moyennes) et l'élasticité élevée de la demande aux variations des prix des biens subventionnés.

Toutefois, le ciblage des populations devant bénéficier en priorité des subventions peut vite atteindre ses limites compte tenu du caractère « universel » ou indifférencié du système de compensation. Dès lors, outre le mécanisme, déjà évoqué (Action 9), de « restitution

consensuelle » par les catégories aisées d'une partie de la dépense de subvention sous forme de « contribution générale de solidarité », il est une autre option, plus structurelle, consistant à optimiser la structure de coût et de marché des filières concernées et de lier, dans le cadre d'une politique de *ciblage industriel*, mise à niveau de la chaîne de valeur et soutien de l'Etat.

Le *ciblage industriel* est une pratique courante (Japon, Corée) consistant à apporter, de manière sélective, un soutien privilégié au développement de certaines industries (Porter, 1970). La procédure implique des mesures directes ou indirectes : subventions, protection, orientation de capitaux, aiguillage de la demande, programmes de formation et de recherche, livres blancs, etc.

Ayant pour objet d'accroître la rentabilité des industries ciblées, ces mesures doivent s'inscrire, dans le cas du Maroc, dans le cadre d'une politique industrielle centrée sur les objectifs de satisfaction des besoins essentiels, de sécurisation des approvisionnements et d'affranchissement par rapport aux retournements des marchés internationaux.

Les deux options qui suivent et les séries d'actions qu'elles comportent doivent être appréhendées et élaborées eu égard à la condition de lier ciblage industriel et impératif de couverture des besoins essentiels par la production nationale.

Option 5 : Optimiser la chaîne de valeur et réguler le marché

Action 15 : Réserver le contingent de la farine subventionnée aux communes rurales et urbaines les plus défavorisées

Action 16 : Accompagner la mise à niveau des minoteries industrielles

Action 17 : Réguler le marché des farines

Action 18 : Faire évoluer la filière sucrière de la modalité subventionnée vers une modalité soutenue

Action 19 : Améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur sucrière et moderniser la logistique

Action 20 : Ajuster la structure des prix des produits pétroliers

Action 21 : Adopter une stratégie de couverture par les produits dérivés

Action 22 : Optimiser la chaîne de valeur des produits pétroliers et rationaliser les marges

Action 23 : Harmoniser la fiscalité relative aux produits pétroliers afin d'atténuer les distorsions sectorielles et les discriminations entre les produits

Les filières concernées, en l'occurrence, par le *ciblage industriel* sont, respectivement, la farine de blé tendre, le sucre, les produits pétroliers et le gaz butane.

Il s'agit de redéfinir par rapport à ces filières les relations entre l'Etat, d'une part, les opérateurs et les producteurs, d'autre part, dans un jeu « gagnant-gagnant », où les transferts publics ont pour contrepartie des plans d'investissement, à la fois de modernisation et de capacités, de nature à améliorer l'efficacité productive et logistique, à peser sur les coûts de transaction liés aux imperfections des marchés et à réduire les fausses marges induites par la multiplication des intermédiaires tout au long de la chaîne de valeur.

◆ **Action 15 : Réserver le contingent de la farine subventionnée aux communes rurales et urbaines les plus défavorisées**

Le système mis en place en 1988 fondé sur la répartition directe entre les minoteries de la fabrication et de la livraison des 10 millions de qx aux centres bénéficiaires des différentes provinces et préfectures du Royaume est marqué par plusieurs limites liées notamment à l'absence de ciblage des populations concernées et, par conséquent, aux difficultés à contrôler le prix et la qualité.

Afin de remédier à ces insuffisances, les pouvoirs publics ont procédé à une réduction d'environ 50 % du contingent de la farine subventionnée et une allocation des dotations aux provinces sahariennes, aux provinces excentrées et aux communes rurales, à l'exception de celles situées dans des zones favorables.

Les dotations affectées aux centres urbains seront supprimées, à l'exception des centres urbains défavorisés (dotation totale pour Chichaoua, El Hajeb, Taourirt et réduction de moitié pour Al Hoceima, Khénifra, Taroudant et Taza) sur la base des critères suivants :

- la prédominance de la farine subventionnée dans la couverture des besoins de consommation en équivalents blé ;
- l'intervention des autorités dans l'encadrement de la distribution de la farine subventionnée ;
- un taux élevé de pauvreté ;
- le caractère enclavé des provinces, notamment celles situées dans la ligne montagneuse allant du Rif à l'Anti-Atlas.

Les critères présidant à la suppression des dotations de certains centres ruraux (Benslimane, Berkane, Fès, Mediouna, Mohammédia et Nouaceur) ou à leur réduction de moitié (Kénitra, El Jadida et Settati) sont relatifs à la proportionnalité des dotations entre le milieu rural et

le milieu urbain, au caractère céréalière de la région (faible couverture de la farine subventionnée des besoins de consommation en équivalents blé), aux niveaux relativement bas des taux de pauvreté en comparaison avec la moyenne nationale, à l'existence d'un réseau routier dense.

Cette démarche a abouti au maintien d'un contingent global d'environ 5,7 millions de quintaux (58 % du contingent actuel) dont :

- 1,1 million de quintaux relatifs aux dotations livrées à l'Office de commercialisation et d'exportation pour le compte des provinces sahariennes et pré-sahariennes ;
- 1,5 million de quintaux relatifs aux dotations des provinces excentrées, au nombre de 9 ;
- 2,9 millions destinés aux communes rurales ;
- 286 mille destinés aux communes urbaines défavorisées.

La fabrication du contingent ainsi maintenu se fera par voie d'appels d'offres, en remplacement du système actuel d'affectation directe. Les soumissions porteront sur une offre globale de prix de revient de la farine nationale rendue centre de consommation. La différence entre ce prix de revient et le prix de vente officiel à la consommation (2 dirhams le kilo) fera l'objet d'une régularisation par l'ONICL. Des seuils de prix à ne pas dépasser seront précisés.

Concernant les minoteries situées dans des zones excentrées et qui pourraient être défavorisées par le système d'appels d'offres, des mesures spécifiques pourraient être envisagées en leur faveur.

En dehors des centres dont la dotation restera maintenue, les minoteries peuvent produire une farine nationale améliorée. Des accords de modération devront être signés avec le secteur meunier en vue d'assurer la stabilité et la régularité de l'approvisionnement du pays.

◆ **Action 16 : Accompagner la mise à niveau des minoteries industrielles**

Le ciblage industriel en faveur de la filière FNBT peut se traduire, ainsi que le préconisent les pouvoirs publics, par des mesures directes et indirectes de soutien :

- soutien de la collecte nationale de blé tendre avec l'octroi d'une prime de magasinage ;
- appui à l'utilisation prioritaire de la production nationale par une protection tarifaire appropriée ;
- substitution des mesures spécifiques accordées aux minoteries des zones excentrées par des actions visant, à moyen terme, la mise à niveau de l'outil industriel ou sa reconversion (voir Action 24).

L'effectif des minoteries industrielles bénéficiaires du contingent de la farine s'élève aujourd'hui à 107 unités (contre 79 en 1988). Certains moulins, excentrés par rapport aux ports et aux zones de collecte de la production nationale, ne peuvent survivre sans le contingent de farines subventionnées.

La part de la farine subventionnée dans la structure de fabrication des produits de la minoterie a sensiblement baissé, passant de 59 % en 1988 à 31 % en 2007, même si entre les régions il existe une forte variation (99 % à Ouarzazate contre 20 % dans les régions situées près des ports ou des zones de production céréalière).

L'effet combiné de l'accroissement du nombre de minoteries bénéficiaires et de la capacité d'écrasement (près de 80 millions de quintaux contre 35 millions en 1988) n'a pas manqué d'accentuer les pratiques de la vente conditionnée des farines (vente illicite en vertu de la loi sur la liberté des prix et la concurrence) et les écarts de prix et de qualité. En effet, les prix de la farine nationale varient en fonction de la récolte céréalière : la majoration moyenne par rapport au prix officiel a pu atteindre plus de 30 % sur la période 1996-2007 (contre 18 % entre 1990 et 1995).

Les écarts de prix s'expliquent par plusieurs facteurs ayant trait à la chaîne de valeur : insuffisance de l'offre par rapport à la demande, écart important et non justifié par la qualité entre le prix fixé de la farine nationale et le prix issu de l'accord de modération pour la farine de luxe, marges accordées aux opérateurs (mouture, frais d'approche, commercialisation), péréquation entre les prix des deux farines et vente conditionnée pratiquée par les minoteries dans les grands centres urbains, etc.

Par ailleurs, au niveau de la distribution, la liberté laissée aux moulins de choisir leurs commerçants dépositaires, comme la limitation du nombre de moulins avec lesquels un commerçant peut traiter ou la limitation de la quantité à livrer à un commerçant par une minoterie, contribue à aggraver les défauts du marché.

◆ Action 17 : Réguler le marché des farines

Les distorsions observées entre prix subventionnés et prix payés par le consommateur sont plus ou moins significatives selon les données recueillies par les pouvoirs publics :

- le prix de la farine nationale, lorsque celle-ci est disponible, est en moyenne de 2,60 Dh/kg contre un prix officiel soutenu de 2,00 Dh ;

- le prix de la farine libre fixé à 350 Dh/ql sortie moulin, nécessitant un soutien de l'Etat pour assurer le blé à 260 Dh/ql, est souvent majoré au niveau des commerçants, ce qui réduit l'impact de l'effort budgétaire (1 MdDh pour le dernier trimestre 2007).

Parallèlement, les normes qualité sont loin d'être appliquées :

- les normes de qualité de la FNBT ne sont pas respectées dans 80 % des cas, et l'ONICL ne procède à aucun contrôle pour garantir la qualité requise ;
- les exigences en matière de qualité pour la farine de luxe (teneur en fer, taux de minéralisation...) ne sont pas respectées.

L'objectif d'assurer l'approvisionnement du marché (importations, marché intérieur) suppose un dispositif institutionnel de suivi rénové à la fois efficace et transparent. Le dispositif, dont les missions techniques essentielles sont le suivi de l'état d'approvisionnement du marché en farines et l'intervention par des mesures appropriées en cas de défaillance du marché, doit se déployer de l'échelon local (autorités locales, élus locaux) vers le niveau central (représentants des départements de l'Intérieur, des Finances, des Affaires économiques et générales, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, ONICL) en passant par le niveau régional (autorités préfectorales ou provinciales, chambres de commerce, d'agriculture, association professionnelle de la minoterie industrielle de la région, délégation du département du Commerce et de l'Industrie, de l'ORMVA ou de la DPA, service de la Répression des fraudes, ONICL).

Dans la nouvelle « architecture institutionnelle », prônée dans le présent rapport (Actions 36 et 37), la coordination et la gestion du système doivent être confiées à l'Agence de compensation (actuelle Caisse de compensation) dont les fonctions, l'organisation, les moyens d'action et les modes de gestion doivent être rénovés dans un objectif d'efficacité, d'action préventive et de « bonne gouvernance ».

◆ **Action 18 : Faire évoluer la filière sucrière de la modalité subventionnée vers une modalité soutenue**

Le secteur sucrier au Maroc est marqué par une libéralisation inachevée. Avant 1996, année marquant le début du processus de libéralisation, l'Etat intervenait au niveau de toute la chaîne du sucre, et son soutien s'effectuait à travers un système de péréquation basant la subvention sur la différence entre le prix de vente et le prix de revient. De même, les importations étaient du seul ressort de l'ONTS qui approvisionnait les raffineries au moyen d'appels d'offres internationaux.

Depuis juillet 1996, le secteur sucrier bénéficie d'une subvention forfaitaire de 2 000 dirhams par tonne et d'une protection à la frontière pour stabiliser le prix de revient du sucre brut importé au niveau du prix cible de 4 700 dirhams par tonne.

La libéralisation des importations avait pour objectif, en fait, la libéralisation des prix et des marges, mais cette mesure ne s'est pas concrétisée puisque, jusqu'à nos jours, les prix sont restés figés à leur niveau de 1989.

En somme, on peut dire que la filière sucrière a évolué d'une forme « étatisée » (avant 1996) vers une modalité « subventionnée » (après 1996) caractérisée par un prix minimum fixé, des subventions reçues et des tarifs douaniers élevés. Modalité pratiquée dans plusieurs pays en développement comme l'Egypte, l'Ukraine, la Serbie, la Roumanie, elle a cédé la place au sein des pays avancés (USA, UE, Turquie depuis 2001) à d'autres formules : « soutenue », « protégée » et « ouverte ».

Pour le Maroc, il y a lieu, dans le cadre d'une option de « ciblage industriel » (Ambition 3, Options 5 et 6), d'évoluer vers la modalité « soutenue », qui présente pour l'Etat un coût total plus réduit et une efficacité plus élevée, en contrepartie du maintien du coût à un niveau supportable pour le consommateur proche du prix subventionné.

Tableau 22

Modèles de filière sucrière et coût pour l'Etat

	Filière étatisée	Filière subventionnée	Filière soutenue	Filière protégée	Filière libéralisée
Coût pour l'Etat	5	4	1	1	1
Coût pour le consommateur	2	2	4	3	2
Coût total	TE	E	M	AF	F
Performance	F	AF	M	E	TE

Source : Cosumar (2006). 1 : coût faible ; 5 : coût élevé ; TE : coût très élevé ; E : coût élevé ; M : coût moyen ; AF : coût assez faible ; F : coût faible).

Le marché du sucre au Maroc est estimé à 1,12 million de tonnes en volume et à 5,11 milliards de dirhams en valeur (2007). Il progresse, en moyenne de 1,8 % en volume et de 1,2 % en valeur depuis 1995.

La croissance du marché s'est faite en faveur du granulé (4,5 % par an) et des lingots/morceaux (2,8 % par an) et en défaveur du pain

(-1,4 % par an). En 2007, la structure de la consommation révèle que 50 % du sucre est consommé sous forme de granulé, 37 % sous forme de pain et 13 % sous forme de lingots ou morceaux. Le Maroc est un gros consommateur de sucre : sa consommation de 34,5 kg par habitant représente 1,7 fois la consommation moyenne mondiale par habitant. Par ailleurs, 47 % du sucre consommé au Maroc est produit dans des sucreries approvisionnées par des cultures locales de betterave et de canne à sucre (80 % du sucre blanc à base de betterave et 20 % à partir de la canne). Le Maroc recourt donc à des importations de sucre brut et rarement raffiné pour couvrir 53 % de la demande nationale.

La filière sucrière s'articule autour de trois segments qui concourent tous à l'élaboration du sucre raffiné et à sa mise en consommation :

- l'amont agricole fournissant la matière première ;
- le segment industriel prenant en charge la transformation en sucre raffiné et son conditionnement ;
- la logistique de commercialisation et de distribution du produit.

- **Amont agricole** : les deux cultures sucrières cultivées, à savoir la betterave et la canne à sucre, sont localisées dans cinq régions : Tadla, Doukkala, Gharb, Loukkous et Moulouya. La superficie cultivée et la production ont connu des fluctuations au cours de la période 1980-2007. Cette instabilité s'explique par les aléas climatiques et la libéralisation des assolements. La production des cultures sucrières se situe actuellement, en moyenne, à 3,1 millions de tonnes pour la betterave et à 0,90 million de tonnes pour la canne. Elle permet l'utilisation de la capacité de transformation des sucreries à hauteur de 85 % en moyenne avec, toutefois, des écarts entre les sucreries et les années. Avec 35 % de la superficie cultivée et 40 % de la production nationale de la betterave sucrière, Doukkala est le premier fournisseur de matière première pour l'industrie du sucre. La région de Tadla vient en seconde position avec le quart des superficies plantées en betterave sucrière.

Quant à la canne à sucre, elle est cultivée dans deux régions : le Gharb et le Loukkous. Le Gharb possède plus des deux tiers de la superficie cultivée avec, toutefois, un rendement inférieur à celui réalisé dans la région du Loukkous. Les rendements des cultures sucrières ont enregistré une nette amélioration grâce aux efforts consentis en matière de recherche-développement ainsi qu'en matière d'encadrement des agriculteurs. Ainsi, le rendement de la betterave est passé, en moyenne, de 20 t/ha au début des années 70 à 51 t/ha, actuellement avec une variation notable entre les différents périmètres. Quant au rendement moyen de la canne à sucre, il est passé de 40 t/ha en 1973 à 77 t/ha au début des années 2000. Toutefois, le rendement de ces cultures a connu

une certaine régression au cours des dernières années sous l'effet des conditions climatiques défavorables, pour atteindre une moyenne de 66 t/ha sur la période 2002-2007. Notons, enfin, que les cultures sucrières sont un important gisement d'emploi puisqu'elles occupent environ 80 000 exploitants agricoles et plusieurs milliers de travailleurs saisonniers.

– **Segment industriel** : l'industrie sucrière au Maroc se compose de 9 unités industrielles (sucreries et raffineries) appartenant toutes au groupe Cosumar, suite au rachat, en 2005, des parts détenues par l'Etat dans le capital social de quatre sucreries (Suta, Sucrafor, Sunabel et Surac).

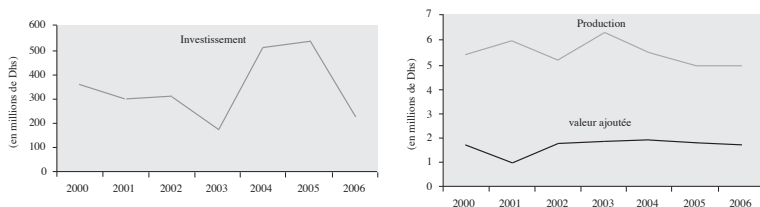
Cosumar se trouve désormais en situation de monopole. L'investissement dans l'industrie sucrière fluctue considérablement selon les années. Le montant le plus élevé, 528 millions de dirhams, a été atteint en 2005, date à partir de laquelle il commence à enregistrer un certain fléchissement (graphique 21).

La production et la valeur ajoutée du secteur ont, quant à elles, connu une stagnation au cours des dernières années. Elles ont enregistré respectivement 5,02 milliards et 1,2 milliard de dirhams, en moyenne annuelle, durant les cinq dernières années.

La production sucrière locale a pu satisfaire, à partir des années 70, plus de la moitié de la consommation nationale. Cependant, le taux d'autosuffisance, qui avait enregistré une stagnation dans les années 70 et 80, a enregistré une baisse au cours de ces dernières années pour se situer à 38 % en 2007. Dans le but de renforcer l'autosuffisance, Cosumar a lancé son programme « Indimage 2012 » visant à couvrir plus de 50 % des besoins à l'horizon 2010 à travers, notamment, l'amélioration de l'amont agricole et un meilleur partenariat avec les agriculteurs.

Graphique 21

Investissement, production et valeur ajoutée de l'industrie sucrière (2000-2006)



Source : Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Télécommunications (2007).

– **Logistique commerciale** : trois principaux produits finaux du sucre raffiné sont commercialisés : le pain de sucre (38 %), les morceaux et lingots (13 %) et le granulé (49 %).

Les canaux de distribution sont de deux types : l'approvisionnement se fait soit directement auprès des sucreries (industriels 13 %), soit indirectement auprès des grossistes et des épiceries (consommateurs finaux 87 %). En raison de son caractère stratégique, les pouvoirs publics continuent de réglementer la commercialisation du sucre. Avant la libéralisation des importations, l'Etat intervenait à travers la fixation des prix du sucre brut traité par les raffineries locales, et il continue aujourd'hui de réguler le prix du sucre raffiné vendu au consommateur.

Les prix à la production des cultures sucrières ont connu une augmentation à partir de la campagne 2006-2007, après un gel datant de 1996. Cette hausse a été rendue possible grâce à l'augmentation des prix à la consommation décidée par les pouvoirs publics en août 2006. De ce fait, les prix à la production sont fixés actuellement à 365 Dh/t pour la betterave à 16,5 % de polarisation et à 235 Dh/t pour la canne à sucre à 10,5 % de polarisation. Des primes spécifiques sont octroyées aux betteraviers des différentes zones.

De leur côté, les prix à la consommation ont été révisés à la hausse à raison de 348 Dh par tonne de sucre raffiné. Ainsi, les prix du sucre raffiné sortie usine oscille désormais, comme l'illustre le tableau 23, entre 4 118 Dh/tonne pour le granulé en poudre et 5 008 Dh/tonne pour le sucre en pain et en morceaux. Ces prix résultent d'une péréquation entre les prix de tous les sucres importés ou produits localement.

Tableau 23

Prix des ventes maxima du sucre raffiné sortie usine

Produit	Prix en Dh/tonne
Pain de 2 kilos conditionnés	5 008
Concassés de pain nus et pains de 2 kg nus	4 988
Sucre en morceaux en boîte d'un kg	5 008
Granulé en sac de 50 kg	4 118
Granulé en sachet d'un kg	4 218
Granulé en sachet de 2 kg	4 178

Source : Ministère chargé des Affaires économiques et générales (2008).

Quant au sucre brut local, la détermination de son prix se fait à partir des cours mondiaux majorés des tarifs appliqués à la frontière. Le prix

moyen est de 4 700 Dh/tonne, les marges de raffinage sont libres. Toutefois, afin d'assurer le maintien des prix à la consommation à leurs niveaux actuels, une subvention forfaitaire de 2 000 Dh par tonne est accordée à la mise à la consommation aux raffineurs. Les marges commerciales des grossistes et détaillants sont fixées par les pouvoirs publics à 2,36 % et 3,77 %, respectivement, par rapport aux prix sortie usine. Toutefois, ces marges peuvent être majorées pour tenir compte des frais de transport.

◆ **Action 19 : Améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur sucrière et moderniser la logistique**

La chaîne de valeur du sucre comporte trois séquences majeures : la production agricole, la transformation-conditionnement et la commercialisation.

– La production du sucre à partir des cultures sucrières marocaines présente de forts enjeux pour le Maroc. En effet, non seulement, elle permet de garantir les approvisionnements en sucre qui est une denrée de base pour les Marocains, mais elle contribue à la formation du Pib (avec une valeur ajoutée qui n'a rien à envier aux autres filières agroalimentaires) et à l'amélioration de la balance commerciale.

En outre, elle est une source de revenus non négligeables pour 80 000 exploitants agricoles, 6 000 employés de l'industrie et de nombreux emplois indirects.

– Le raffinage du sucre brut importé présente, également, des enjeux non négligeables. De fait, il est source de valeur ajoutée, de revenus fournis à plus de 2 000 employés permanents et saisonniers de la raffinerie de Casablanca et de production de pain de sucre, produit spécifique au Maroc et norme traditionnelle de consommation.

En termes de rentabilité financière des activités de la filière, deux catégories sont essentielles : la valeur ajoutée créée et le résultat brut d'exploitation. Ce sont ces catégories qui sous-tendent l'analyse de l'efficacité de la filière (rentabilité économique, création de valeur ajoutée et de profit par les différents maillons de la chaîne de valeur). Le tableau 24 synthétise les résultats obtenus.

Tableau 24

Indicateurs de rentabilité de la filière en 2006 (en dirhams)

	Production	Consommation intermédiaire	Valeur ajoutée	Revenu brut d'exploitation
Agriculture	1,3 milliard	468,1 millions	874,9 millions	1,4 milliard
Industrie	5,1 milliards	3,6 milliards	1,5 milliard	2,2 milliards
<i>dont :</i>				
base locale	1,9 milliard		590 millions	
base import	3,2 milliards		910 millions	
Commerce	0,6 milliard	300 millions	300 millions	800 millions
Total filière	7 milliards	4,3 milliards	2,6 milliards	4,4 milliards

Source : Calculs faits sur la base des données du ministère de l'Economie et des Finances (2008) et de Cosumar (2006).

La valeur ajoutée (VA) est un solde qui exprime le supplément de valeur que la filière (ou l'agent) incorpore dans ses produits par rapport à celle des biens et services achetés à des tiers. En d'autres termes, la VA mesure la création de richesse, l'apport du processus de production considéré à la croissance de l'économie.

$$VA = \text{Production (P)} - \text{Consommation intermédiaire (CI)}$$

Le résultat brut d'exploitation (RBE) désigne le solde intermédiaire de gestion le plus important dans l'analyse de la performance économique. Il mesure la rentabilité de l'activité indépendamment des éléments financiers et fiscaux :

$$RBE = VA + \text{Subvention d'exploitation} - \text{Coût d'exploitation.}$$

Des résultats précédents on peut tirer les séries d'observations suivantes :

- La valeur de la production globale ou consolidée de la filière est de 7 milliards de dirhams. Elle se décompose en production agricole (1,3 milliard de dirhams), production industrielle (5,1 milliards de dirhams) et production commerciale (0,6 milliard de dirhams).

- En termes de création de richesse, et donc de valeur ajoutée, la filière sucrière génère un flux de richesse globale de 2,6 milliards de dirhams répartis entre 1,5 milliard pour l'industrie, 0,87 milliard pour l'agriculture et 0,3 milliard pour le commerce, la distribution et l'industrie étant de loin plus productives que l'agriculture.

- Le poids de la filière dans l'économie nationale, mesuré par le taux d'intégration ou taux d'échange avec les autres branches (TIE = VA/PIB) qui est de l'ordre de 4,7 %, traduit le caractère « extraverti » de la filière sucrière.

Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins

– Le montant de la valeur ajoutée indiquant la contribution de la filière au PIB, il y a lieu de constater une faible part relative du segment commercial par rapport aux segments industriel et agricole.

De même, le taux de valeur ajoutée (VA/P) indique que la contribution de l'amont agricole au processus d'élaboration du sucre raffiné mis en vente, ou son « degré d'intégration » dans la filière, demeure faible comparativement aux deux autres segments de la chaîne de valeur (tableau 25).

Tableau 25

Taux de valeur ajoutée et taux de rentabilité en 2006

	Agriculture	Industrie	Commerce	Filière
VA/P	11,4 %	21,4 %	4,2 %	37 %
EBE/P	20 %	31,4 %	11,4 %	63 %

Source : Calculs faits sur la base des données du ministère de l'Economie et des Finances (2008) et de Cosumar (2006).

– Enfin, le taux de rentabilité d'exploitation, tel qu'il est mesuré par le rapport RBE/P, est représentatif des performances économiques de la filière (ou du segment). Ainsi pour une rentabilité globale largement positive (63 %), ce sont les deux segments « agricole » et « industriel » qui en sont les principaux déterminants, le segment commercial étant, encore une fois, relégué à un rôle secondaire. A noter, par ailleurs, que si l'agriculture et l'industrie récoltent des bénéfices plus ou moins proportionnels à leur contribution relative à la création de valeur ajoutée, le commerce, en revanche, accapare trois fois plus de bénéfices que ce qu'il rapporte en termes de valeur ajoutée. Cela s'explique par le fait que le RBE est un indicateur largement influencé par la politique des prix : les prix à la consommation du sucre sont libres, alors que les prix sortie usine et les prix des plantes sucrières sont des prix réglementés.

– Si l'on ne tient pas compte de la subvention de l'Etat, le taux de rentabilité global de la filière enregistre une baisse dans des proportions considérables (32 % au lieu de 63 %). Ce qui traduit l'importance que revêt la subvention pour le secteur sucrier.

L'efficacité globale de la filière, notion plus composite que celle de rentabilité ou de productivité, peut être fondée sur les comparaisons de coûts liés à la fabrication d'une unité de produit. En effet, un ratio (de rentabilité ou de productivité) n'a que peu de signification par lui-même. Pour le renseigner utilement, il convient de le comparer dans le temps et dans l'espace.

Dans l'espace, il est important de comparer les ratios de la filière analysée avec ceux d'autres filières du même secteur ou avec la même filière mais localisée ailleurs (tableaux 26 et 27).

Tableau 26

Benchmark de la VA de la filière betteravière (2006)

	Filière betteravière marocaine	Filière céréalière	Agrume	Fil. betteravière en France
VA/ha (en Dh)	24630	7820	23085	29422

Tableau 27

Benchmark de la performance de l'industrie sucrière en 2004

	Maroc	Allemagne	France	Royaume-Uni	USA
Rendement industriel*	81 %	94 %	94 %	94 %	88 %
Coeff. de transformation*	14 %	17 %	18 %	-	16 %
Productivité*	560	608	457	1 189	687

Source : Cosumar (2006).

* Rend industriel : tonne de sucre extrait/tonne de sucre extractible.

* Coefficient de transformation : tonne de sucre blanc/tonne de betteraves

* Productivité : tonne de sucre/nombre d'employés.

- En termes de valeur ajoutée, la filière sucrière (betteravière en l'occurrence) est parmi les filières agro-alimentaires les plus performantes. Toutefois, des écarts de performance existent entre les différentes zones de culture et à l'intérieur de chaque zone (exemple sous-performance marquée hors Doukkala). Dans l'ensemble, et en comparaison avec un pays développé comme la France, on peut dire que la filière semble accuser un retard en termes de rendement.

- En ce qui concerne la transformation industrielle, on relève également une sous-performance dans l'industrie marocaine par rapport aux filières étrangères. De surcroît, cette sous-performance varie en fonction des sucreries : elle est, en effet, plus marquée dans les sucreries hors Zemamra et Sidi Bennour.

De ce qui précède il ressort qu'une augmentation des rendements par hectare (segment agricole) est de nature à permettre une attractivité plus grande de la culture betteravière, une augmentation des revenus

des agriculteurs et, surtout, une meilleure visibilité pour les sucreries permettant de mettre en place les investissements nécessaires pour améliorer la performance industrielle.

C'est dans cette perspective que semblent s'inscrire les plans de mise à niveau en cours chez Cosumar concernant à la fois l'amont agricole et la transformation industrielle : les buts recherchés étant l'amélioration des rendements agricoles, l'augmentation de la capacité annuelle de traitement d'environ 100 000 tonnes de betteraves, l'accroissement de la productivité, l'amélioration du rendement d'extraction (de 78 % à 82 % en moyenne), la réduction des coûts de maintenance et, enfin, la maîtrise de la consommation d'énergie.

Récapitulons les résultats et les actions à entreprendre

Comparée à des filières situées dans les grands pays producteurs de sucre, le fonctionnement de la filière nationale implique un coût budgétaire trop élevé eu égard à des performances plutôt faibles.

– L'évolution, à court-moyen terme, de la filière vers une forme « soutenue » ou « protégée » constitue, dès lors, une action optimale du point de vue à la fois de l'Etat, des opérateurs et des consommateurs.

– De même, la substitution, ne serait-ce que partielle, de la production à base de betterave par une production à base de canne à sucre pourrait se traduire par une baisse des coûts de production et, par conséquent, une nette amélioration de la performance globale. De fait, comme on l'a montré plus haut, la filière est caractérisée par un taux de VA ne dépassant guère 5 %, traduisant un trop faible degré d'intégration intersectorielle et un « effet développement » limité sur l'économie nationale.

– Le niveau élevé de profitabilité et donc de rentabilité (63 %) semble lié, fondamentalement, aux subventions de l'Etat assurant des marges confortables et des parts de marché garanties aux opérateurs de la filière et n'incitant guère ces derniers à rationaliser et à développer les processus productifs et la logistique de commercialisation. Une action en profondeur doit être, par conséquent, entreprise par l'ensemble des opérateurs avec la coordination de l'Etat dans l'objectif de mettre à niveau les processus et les procédés productifs, en amont et en aval, d'une part, et de moderniser la logistique de distribution et de commercialisation, d'autre part.

– Par ailleurs, la décomposition des comptes de production et d'exploitation de la filière a permis de distinguer les segments les plus productifs des moins productifs en termes de valeur ajoutée et d'obtenir ainsi une estimation de la rentabilité aux différentes étapes

du processus d'élaboration du produit final faisant apparaître une trop faible inscription du segment agricole au sein de l'ensemble de la filière.

◆ **Action 20 : Ajuster la structure des prix des produits pétroliers**

Le système de tarification des prix de reprise des produits pétroliers en vigueur depuis juillet 2002 (voir encadré 5) a fait l'objet d'une révision en décembre 2008 (conformément à la Convention d'investissement conclue en 2004 entre l'Etat et la SAMIR, prévoyant dans son article 10 que l'Etat s'engage à maintenir pendant quatre ans la structure des prix de reprise des produits pétroliers en vigueur).

Encadré 5

Structure des prix pétroliers en vigueur avant 2009

Suite à la libéralisation des importations des produits pétroliers en 1995, un système d'indexation des prix intérieurs à la consommation de ces produits a été mis en place. Ainsi, les prix de reprise (sortie raffinerie) sont arrêtés sur la base de leur cotation sur le marché de Rotterdam.

A l'occasion de la privatisation de la SAMIR en 1997, l'Etat s'est engagé à maintenir ce système sur une période de cinq ans (jusqu'en juillet 2002). Le maintien de ce système s'est traduit par la réalisation de bénéfices annuels de l'ordre de 1 000 MDh.

En raison de son arrivée à échéance, le 30 juin 2002, et pour pallier les dysfonctionnements relevés depuis son entrée en vigueur en 1995, une nouvelle formule de fixation des prix de reprise a été adoptée le 16 juillet 2002. L'objectif étant, d'une part, la simplification de ladite structure et, d'autre part, la fixation d'une marge de la SAMIR à 400 MDh par an.

La structure des prix de reprise en vigueur depuis juillet 2002 comporte les rubriques ci-après :

- Le prix FOB des produits raffinés relevé sur le marché de Rotterdam, les prix de reprise (sortie SAMIR) des produits pétroliers raffinés sont arrêtés chaque quinzaine sur la base de leurs cotations sur le marché de Rotterdam (CIF NWE). Le choix de cette référence est justifié en raison de son importance en volume de transaction et de la disponibilité de tous les produits raffinés par rapport aux autres marchés de la région, représentant ainsi moins de risque de spéculation ;
- Le Fret représente les frais du transport maritime de Rotterdam jusqu'au Maroc, les taux par produit se présentent ainsi :
 - 18 dollars/t pour le butane
 - 11 dollars/t pour l'essence et le gasoil
 - 14 dollars/t pour le fuel

Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins

• Les frais d'approche, constitués des frais fixes qui couvrent notamment les charges portuaires et varient entre 38,23 Dh/t pour le butane et 19,39 Dh/t pour le fuel, et des frais variables pour un taux total de 2,6 % du prix CAF, sont répartis en :

- Assurance	0,2 %
- Coulage de transport	0,3 %
- Commissions bancaires	0,1 %
- Frais financiers	1,0 %
- Coulage de stockage	0,5 %
- Charges d'exploitation	0,5 %
Total	2,6 du prix CAF

- Frais fixes (en Dh/t) :

Nature	Butane	Gasoil	Essence	Fuel
Acconage	14,18	4,51	13,55	5,5
Péage	3,24	3,24	3,24	3,24
Droits supplémentaires	13,29	13,29	13,29	4,08
Travaux douanes	0,22	0,22	0,22	0,22
Analyses	0,30	0,05	0,05	0,05
Expertise	1	0,5	0,5	0,5
Frais de transit	1	0,8	0,8	0,8
Surestaries	5	5	5	5
Total	38,23	27,61	36,65	19,39

• Le coefficient d'adéquation fixé à 2,5 % des postes précités. Ce poste a été révisé en juillet 2002 pour assurer une protection à la raffinerie locale de manière à lui permettre de réaliser une rentabilité nette des capitaux de l'ordre de 11 %, soit près de 400 millions de dirhams. Or, avec la flambée des prix des produits pétroliers sur le marché international, ce taux devrait assurer à la raffinerie une rentabilité nettement supérieure.

Source : Ministère de l'Economie et des Finances (2008), note interne.

Pour les pouvoirs publics (ministère de l'Economie et des Finances), la structure en vigueur avant 2009 appelle deux observations :

- Il s'agit d'une structure d'importation et non de raffinage. Les niveaux des rubriques arrêtés en 2002 tiennent compte du rendement de la transformation du pétrole brut par le raffineur local caractérisé par une production excédentaire en fuel et un déficit en gasoil. Avec la réalisation du programme d'investissement de la SAMIR prévoyant

la mise en place d'une unité d'hydrocracking, son rendement de raffinage sera amélioré, produisant plus de gasoil, d'essence et de kérosène.

– Les frais d'approche et le coefficient d'adéquation ont été fixés en pourcentage et sans plafonnement. Cette formule est, en cas de hausse des prix des produits pétroliers, pénalisante pour le budget de l'Etat ; de fait, le prix moyen du baril a été multiplié par 4 au cours de la période 2002-2008.

Trois options de réforme ont été envisagées :

- indexer les prix de reprise sur les cotations FOB du marché international ;
- indexer les prix de reprise sur le pétrole brut ;
- actualiser la structure en vigueur en vue de l'adapter à la nouvelle situation de la raffinerie locale.

Première option : indexation des prix de reprise sur les cotations FOB du marché international. L'option est justifiée par le fait que les cotations FOB des produits pétroliers sur le marché international comprennent déjà toutes les charges de raffinage. Avec la réalisation du programme d'investissement de la SAMIR, son rendement de raffinage sera amélioré, produisant plus de gasoil, d'essence et de kérosène. Par conséquent, ces prix de reprise pourraient être assimilés à ceux relevés sur le marché de Rotterdam.

Cette option est écartée pour les raisons essentielles suivantes :

– Elle ne tient pas compte des frais financiers liés à l'investissement de la SAMIR qui s'élève à plus d'un milliard de dollars et des dotations aux amortissements de ses nouvelles installations durant les premières années d'exploitation de la raffinerie.

– Elle pose le problème de l'approvisionnement de fuel. A noter que pour l'année 2009 un déficit de l'ordre d'un million de tonnes de ce produit est prévu en raison de la mise en place de la nouvelle unité d'hydrocracking. Pour les autres produits liquides, l'approvisionnement devrait être assuré totalement par la SAMIR, aucune importation ne pouvant être réalisée par les sociétés de distribution.

– S'agissant du gaz butane, bien que nos besoins soient assurés à 90 % par l'importation, l'indexation n'aura pas d'impact sur l'approvisionnement du pays, dans la mesure où une régularisation entre le prix de revient du gaz importé et le prix sortie raffinerie est assurée par la Caisse de compensation.

Deuxième option : indexation des prix de reprise sur le pétrole brut. Il s'agit de lier directement les prix de sortie raffinerie au coût d'approvisionnement réel de la raffinerie en pétrole brut, ce qui implique

la fixation de coefficients hiérarchiques entre le prix du pétrole brut et les prix des produits raffinés.

Deux observations entachent la pertinence de cette option :

– Le système est trop complexe car il implique une révision périodique des coefficients qui constituent la marge brute de la raffinerie pour chaque produit raffiné. A noter que c'est précisément pour cette raison que le choix fut écarté lors de la mise en place du système d'indexation en 1995.

– Les types de pétrole brut traités par le raffineur local ne sont pas cotés, ce qui pose le problème de choix de référence.

Troisième option : actualisation de la structure des prix de reprise en vigueur. Objectif : tenir compte des contraintes financières de la SAMIR et faire face au déficit par rapport à la production locale en fuel.

Cette option, retenue par les pouvoirs publics, repose sur les principes suivants :

– le marché de Rotterdam (CIF NWE), le plus important de la région (volume, valeur des transactions) et comportant moins de risques de spéculation, peut constituer la référence internationale ;

– l'estimation du fret peut être assurée soit sur la base des coûts réels d'approvisionnement, soit sur des cotations publiées régulièrement par les agences spécialisées (Worldscale, AFRA).

L'évaluation effectuée par IFP (Institut France Pétrole) pour un fret du gasoil (Rotterdam-Maroc) fait apparaître un fret de 10,5 dollars voisin du niveau arrêté par la structure en vigueur (11 dollars).

Selon le département chargé de l'Energie, le coût d'approvisionnement réel des produits pétroliers est supérieur au niveau fixé par la structure : 30 à 40 dollars la tonne pour le butane (contre 18 \$/t), 21 \$/t et 18 \$/t, respectivement, pour le fuel et les autres produits liquides.

– Les frais d'approche variables fixés en valeur relative pénalisent, en cas de hausse des cours des produits pétroliers, le consommateur ou le budget de l'Etat et augmentent les marges de la SAMIR. Selon une étude effectuée par l'IFP, les frais d'approche variables fixés à 2,6 % du prix CAF sont trop élevés par rapport aux normes internationales.

– Le coefficient d'adéquation vise à ajuster les coûts internes de la raffinerie et sa complexité technologique par rapport aux prix du marché de référence. En 2002, ce coefficient a été ramené à 2,5 % du prix CIF au lieu de 6,5 % auparavant. L'objectif était d'assurer une protection à la raffinerie locale de manière à lui permettre de réaliser une rentabilité nette des capitaux de l'ordre de 11 %, soit près de 400 millions de dirhams. Or, avec la flambée des prix des produits pétroliers sur le

marché international, ce taux devrait assurer à la raffinerie une rentabilité nettement supérieure.

La suppression du coefficient se trouve actuellement justifiée en raison de la modernisation de la raffinerie locale. Sur la base des données de la deuxième quinzaine du mois d'octobre 2008, cette mesure se traduirait par un allègement de la charge de compensation de l'ordre de 900 MDh (sans tenir compte du passage au gasoil 50 à partir de janvier 2009).

Il y a lieu de signaler qu'à partir de janvier 2009 un seul type de gasoil est commercialisé sur le marché local. Ce dernier enregistre un surcoût variant de 40 à 20 dollars la tonne par rapport à la référence actuelle en matière du gasoil (2 000 PPM). Sur la base de la structure des prix de la deuxième quinzaine du mois d'octobre 2008, la répercussion du passage au gasoil 50 PPM devrait se traduire au niveau des prix à la consommation par une augmentation variant entre 35 et 50 centimes le litre.

Sur un plan stratégique, l'option en faveur de l'actualisation de la structure en vigueur prend appui sur deux arguments :

– d'une part, en assurant une rentabilité adéquate au raffinage national (SAMIR), la nouvelle formule opère un arbitrage en faveur de l'investissement de modernisation et du renforcement du tissu industriel national ;

– d'autre part, l'option tend à privilégier l'objectif d'approvisionnement normal et régulier de notre pays en produits pétroliers.

Encadré 6

Structure des prix arrêtée le 17 décembre 2008

- Maintien des indices de référence actuels des produits pétroliers.
- Indexation du fret sur la base des références internationales.
- Actualisation des frais d'approche variables : 1,7 % au lieu de 2,6 %.
- Forfaitisation des frais d'assurance à 5 Dh/t au lieu de 0,2 % du prix CIF.
- Révision des surestaries à 10 Dh/t au lieu de 5 Dh/t actuellement.
- Maintien des frais d'approche fixes qui représentent des charges réglées à l'Administration.
- Suppression du coefficient d'adéquation fixé actuellement à 2,5 %.
- Instauration d'une marge d'importation des produits pétroliers pour rentabiliser les investissements et améliorer les capacités de stockage.

◆ **Action 21 : Adopter une stratégie de couverture par les produits dérivés**

Les marchés financiers ont été, ces dernières années, extrêmement volatils, et les cours des produits agricoles et de certaines matières premières (pétrole notamment) ont fortement fluctué en raison d'un changement radical dans la structure de l'économie mondiale (forte demande de la part des pays émergents en forte croissance et rareté de certaines ressources).

Dans ces conditions, les produits de couverture sont un outil extrêmement efficace pour se couvrir contre les aléas des fluctuations boursières. Le risque est extrêmement fort d'assister à une volatilité continue des marchés financiers lors des prochaines années. Dès lors, la stratégie consistant à ne pas se couvrir et à assister passivement aux fluctuations des cours n'est plus la stratégie optimale.

Les options sont un outil utile pour limiter le risque d'une évolution adverse des prix. Elles ont, toutefois, un coût qu'il faut accepter et qui est considéré comme une prime d'assurance. On s'assure contre le risque d'une évolution adverse.

Il y a certes une part de spéculation dans toute activité de couverture. La couverture ne doit pas se faire de manière hasardeuse car les conséquences peuvent être dramatiques. Il faut donc donner un mandat clair à des professionnels du marché. L'exemple du pétrole est édifiant. En début d'année, de nombreuses banques prestigieuses estimaient que le cours du pétrole allait atteindre assez rapidement les 200 USD. Certaines banques comme Goldman Sachs le voyaient même à 300 USD à un horizon de deux ans.

La situation économique a radicalement changé, et ce qui était vrai hier ne l'est plus aujourd'hui.

Il faut cependant savoir se couvrir et adopter une attitude rationnelle avec des critères rigoureux sur les stratégies à mettre en place. Il est d'ailleurs opportun de penser à la création d'une salle de marché avec des professionnels ayant une expérience avérée dans le domaine pour mener à bien une telle entreprise.

La stratégie de couverture du risque contre les hausses imprévisibles du prix du blé et des produits pétroliers a déjà fait l'objet d'une « mission » du ministère de l'Economie et des Finances en mai 2008 (direction du Trésor et Finances extérieures, direction du Budget) et de négociations menées avec cinq banques retenues en tant que contreparties potentielles.

La « mission » préconise une démarche progressive avec un choix d'opérations pilotes permettant de couvrir les produits subventionnés (blé tendre, sucre et gasoil) avec des quantités limitées correspondant à 20 % au maximum de nos besoins de consommation.

Les Options sont considérées comme plus avantageuses que les Swaps, dans la mesure où elles permettent d'assurer à notre pays une couverture contre les hausses de prix sur une période donnée par rapport à un prix fixe (prix d'exercice), tout en préservant le droit de bénéficier des baisses de prix moyennant le paiement d'une prime.

Concernant les produits pétroliers, le Maroc devrait privilégier la couverture spécifique par produit par rapport à la couverture par le pétrole brut. Quant aux choix de l'instrument de couverture, l'acquisition des Calls, qui peut s'apparenter à la souscription à une police d'assurance constitue une modalité plus satisfaisante que le recours à la stratégie des Tunnels et des Swaps qui comporte un risque important en cas de baisse des cours des produits couverts.

Pour ce qui est du blé tendre et du sucre et compte tenu de la tendance à la baisse qui caractérise leurs cotations sur le marché international, il est proposé d'assurer l'approvisionnement de notre pays par des importations directes sur la base d'un prix cible. Le recours à des systèmes de couverture pourrait être envisagé, le cas échéant, si les opérateurs privés sont défaillants.

L'instrument le plus approprié pourrait être l'acquisition des Call qui s'apparente à la souscription d'une police d'assurance et ne peut être mise en cause, contrairement à la stratégie du Tunnel et des Swap qui comporte un risque en cas de baisse des cours des produits couverts.

◆ **Action 22 : Optimiser la chaîne de valeur des produits pétroliers et rationaliser les marges de distribution**

La consommation des produits pétroliers a plus que doublé entre 1980 et 2008, passant de 3,85 à 8,5 millions de tonnes. Les produits pétroliers les plus consommés sont le gasoil, le fuel-oil et le butane, avec les proportions respectives suivantes : 45,7 %, 21,3 % et 19,9 %, pour l'année 2008.

La proportion de fuel dans la consommation des produits pétroliers a diminué au cours de la période 1980-2008, passant de 45 % à 23 %. Durant la même période, la proportion du gasoil est passée de 30 % à 45 %, celle du gaz butane de 7 % à 18,7 % alors que celle des essences a baissé de 9,6 % à 5,2 %.

La société de raffinage SAMIR, d'une capacité de 7,75 millions de tonnes, assure la quasi totalité des besoins du pays en carburants et environ 20 % des besoins en gaz butane. Un peu moins de la moitié de la quantité produite concerne le gasoil, et près de 35 % le fuel oil, dont une large partie est exportée.

Les investissements en cours de réalisation pour la modernisation de la société permettent d'augmenter la capacité de raffinage, de garantir la sécurité d'approvisionnement et d'assurer une production selon les standards internationaux pour les années à venir.

A partir du premier avril 2009, deux carburants seulement sont commercialisés dans le réseau des stations service : le gasoil 50 PPM de soufre (qui remplace le gasoil 10 000 PPM et le gasoil 350 PPM) et le supercarburant sans plomb (remplaçant l'essence plombée). Le secteur de la distribution des produits pétroliers est contrôlé par dix-huit sociétés. Ces sociétés gèrent un réseau de plus de 1 800 stations-service implantées à travers le Royaume.

L'analyse de la structure des prix des produits pétroliers (voir plus haut) permet de constater que le circuit emprunté par le pétrole, et qui détermine son prix, est en grande partie responsable de la cherté du pétrole à la pompe. Du prix de reprise des produits raffinés au prix à la pompe, le prix du pétrole accuse une hausse dépassant les 100 % pour certains produits pétroliers (carburants).

Les composantes déterminant les prix des produits pétroliers concernent essentiellement : le prix de reprise du produit raffiné, les droits et taxes, l'intervention de la Caisse de compensation, la marge de distribution, la marge des ventes aux consommateurs et le différentiel de transport.

- Les prix de reprise des produits raffinés tiennent compte du cours de pétrole sur le marché international, des charges d'exploitation et de raffinage. Ces prix de reprise sont indexés à la sortie des raffineries sur les cotations internationales de Rotterdam. Rappelons que l'indexation des prix de reprise permet de répercuter sur le consommateur les fluctuations des prix qui interviennent sur le marché mondial pour toute hausse ou baisse dépassant 2,5 %. Toutefois, ce système d'indexation n'est pas appliqué quand les cours du pétrole augmentent fortement sur les marchés internationaux, afin de préserver la stabilité des prix des produits pétroliers sur le marché interne.

- Les sociétés de distribution se procurent les produits pétroliers au prix de reprise et les vendent aux stations-service au prix TTC augmenté de la marge de distribution.

- De leur côté, les distributeurs finaux mettent les produits pétroliers à la disposition des utilisateurs moyennant une marge de vente au détail. Selon la structure des prix des produits pétroliers, entrée en vigueur à compter du premier avril 2009, les marges de distribution représentent entre 3 % et 4 % des prix de vente, selon les produits. Les marges de détail représentent 3,1 % pour l'essence et 3,7 % pour le diesel.

- Les carburants (gasoil et essence) subissent un prélèvement au profit de la Caisse de compensation. Destiné, selon un système de péréquation, à la subvention du gaz butane, ce prélèvement représente 8,7 % du prix de vente de l'essence et 1,5 % du prix de vente du gasoil. La Caisse de compensation intervenant aussi par ses subventions quand le système d'indexation des prix du pétrole se trouve bloqué (en raison de hausses excessives des cours pétroliers) afin de résorber les effets provoqués sur les secteurs productifs et sur les consommateurs.

- Les taxes sur les produits pétroliers sont, principalement, la taxe intérieure à la consommation (TIC) et la TVA. La TIC est calculée sur la base des quantités consommées en produits raffinés, alors que les recettes la TVA suivent la même tendance que le cours mondial du pétrole.

La structure des prix mise en œuvre en avril 2009 fait apparaître que les prélèvements (TIC, TVA et prélèvements pour la Caisse de compensation) représentent plus de 50 % du prix de vente public du supercarburant sans plomb et plus de 40 % du prix de vente public du gasoil 50 PPM.

Les taxes appliquées sur le gasoil 50 PPM sont plus faibles que celles appliquées sur le supercarburant sans plomb, l'objectif étant d'améliorer la compétitivité de certains secteurs, notamment l'agriculture et les transports publics.

En revanche, les secteurs considérés comme sensibles, notamment le secteur de la pêche (utilisant le supercarburant sans plomb), le secteur des transports maritimes (le gasoil 50 PPM) et celui des transports aériens (le carburéacteur "JP 1") ne subissent aucune taxe.

Le fuel destiné principalement aux industries est taxé à hauteur de 12,7 % du prix de vente, contre 7,6 % pour la production de l'électricité de puissance supérieure à 10 MW, tandis que le fuel utilisé dans le transport maritime se trouve exonéré de toute charge fiscale.

Produit de première nécessité et à forte valeur sociale, le gaz butane est moins taxé: 11,3 % du prix de vente pour les charges supérieures à 5 kg et 11,6 % du prix de vente pour les charges inférieures à 5 kg. Le butane bénéficie également d'une subvention importante supportée par la Caisse de compensation et contribuant à stabiliser son prix. Au titre du mois d'avril 2009, cette subvention est de l'ordre de 58 % du prix

de vente pour les charges supérieures à 5 kg et de 65 % pour les charges inférieures à 5 kg.

Les taxes prélevées sur les produits pétroliers ont rapporté, en 2007, 15 milliards de dirhams au budget de l'Etat, représentant 10 % environ des recettes fiscales. Quand le cours mondial du brent augmente, les recettes tirées de la TVA suivent la même tendance à la hausse amplifiant ainsi la structure des prix.

• Enfin, le différentiel de transport des produits pétroliers selon les villes représente une composante à ajouter aux prix de vente des produits pétroliers. Cette composante varie selon les provinces et les localités.

◆ **Action 23 : Harmoniser la fiscalité relative aux produits pétroliers afin d'atténuer les distorsions sectorielles et les discriminations entre les produits**

Au total, en dépit des ajustements introduits, la structure des prix des produits pétroliers demeure tiraillée par les quelques distorsions suivantes :

– Les achats du pétrole brut sont à terme (50 % des achats de la SAMIR), alors que les prix de reprise des produits pétroliers se basent sur les cours spot des produits raffinés.

– Le gasoil à la pompe coûte moins cher que l'essence, bien que le prix de reprise du premier soit supérieur à celui de second. La différence des prix à la pompe est due au prélèvement des taxes.

– En raison de sa portée sociale, le gaz butane est à la fois moins taxé et bénéficie d'une subvention importante réduisant considérablement son prix de vente par rapport aux autres produits pétroliers.

– Pour certains secteurs, notamment la pêche, l'agriculture et les transports, la différenciation de la taxation engendre des écarts assez importants entre les prix des produits pétroliers.

– La différence, à la pompe, entre le prix du gasoil et de l'essence est fondée sur l'hypothèse que les voitures consommant de l'essence appartiennent à la classe aisée, alors que les véhicules à moteur diesel sont utilisés par la population à faible revenu (le transport public). Cette hypothèse semble moins valide aujourd'hui, le parc automobile affichant même un profil inverse : les catégories les plus aisées utilisent de plus en plus de véhicules diesels, notamment les véhicules 4x4 diesel.

De telles distorsions sur les prix des produits pétroliers, outre qu'elles engendrent un effet sur la structure de consommation, peuvent donner lieu à des comportements de fraude au niveau de l'utilisation des produits pétroliers :

– L'accroissement de la demande de gasoil, au détriment des essences, est étroitement liée au différentiel de prix favorable au premier. La taxation relativement élevée des essences par rapport au gasoil contribue largement à la stagnation de leur consommation.

– Le parc automobile utilise beaucoup plus le gasoil que d'essence eu égard à l'avantage-prix que représente le premier produit, le prix de vente du gasoil étant 30 % moins élevé que celui de l'essence.

– Les carburants destinés à la pêche et au transport maritime, vu leurs prix de vente, peuvent être détournés par rapport à leur vraie cible.

Dès lors, il importe d'entreprendre une action d'harmonisation de la fiscalité relative aux produits pétroliers de nature à atténuer les distorsions sectorielles et à réduire les discriminations entre les différents produits pétroliers.

Option 6 : Améliorer la coordination des intervenants

Action 24 : Reconvertir et agréger les activités de l'amont agricole

Action 25 : Organiser les producteurs et renforcer leurs capacités

Outre l'optimisation de la structure des prix, la couverture par les produits dérivés et la rationalisation de la chaîne de valeur, la réforme du système de compensation nécessite une meilleure coordination des différents acteurs intervenant tout au long du processus des subventions.

En fonction du produit subventionné, les intervenants sont plus ou moins organisés, et leur dépendance par rapport au système de compensation peut être plus ou moins étroite. Pour la farine et le sucre, l'amont agricole constitue une composante essentielle dont il faut tenir compte dans la mesure où elle concerne, à côté de la catégorie des grands exploitants, une population non négligeable d'agriculteurs à faible revenu.

La modernisation des filières comporte ainsi une composante coordination et organisation qui ne doit pas se faire sans l'adhésion des parties prenantes et sans une stratégie appropriée tendant à limiter les coûts de transaction et les effets collatéraux liés à la réforme.

◆ Action 24 : Reconvertir et agréger les activités de l'amont agricole

C'est dans le cadre du « Plan Maroc Vert », adopté en avril 2008, que l'action de reconversion et d'agrégation des activités apparentées aux filières subventionnées, notamment la filière sucrière et celle de la farine nationale de blé tendre, doit être mise en œuvre.

Rappelons rapidement les objectifs du « Plan Maroc Vert » (ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, 2009) :

- développement d'une agriculture plurielle, ouverte sur les marchés extérieurs, territorialement diversifiée et durable ;
- mobilisation des capitaux privés, publics, internationaux et sociaux ;
- constitution de pôles de développement et modernisation accélérée des petites et moyennes exploitations.

Rompant avec le modèle dual (secteur moderne/secteur traditionnel), le « deuxième pilier », consacré au « développement solidaire de l'agriculture », a pour ambition de créer un « million d'entreprises agricoles », ce qui implique :

- la structuration des petites moyennes exploitations agricoles, leur intégration et leur professionnalisation ;
- la valorisation des potentialités territoriales et opportunités de marché.

En général, les exploitations agricoles traditionnelles sont de très faible taille (de 1 à 3 ha en moyenne), et nombreuses sont celles qui ne sont guère viables sans assistance. C'est le cas, on l'a vu, de certaines unités liées à la production sucrière et de plusieurs minoteries qui ne peuvent survivre sans les subventions.

Le « Plan Maroc Vert » préconise une démarche inclusive d'agrégation des producteurs individuels (groupements de base de type associatif), fondée sur la confiance communautaire ou villageoise, dans un objectif de montée en échelle (*scaling up*) et de mise en marché.

Le « douar » constitue l'échelle pertinente pour la création de coopératives et, à une échelle territoriale plus grande, d'unions de coopératives ou de GIE capables d'atteindre les marchés régionaux, nationaux, voire internationaux. De fait, c'est au niveau local (douar, commune) que les services d'amont et d'aval dédiés à l'agrégation des activités et à la professionnalisation des exploitations (transports, crédit, formation et vulgarisation rurale, etc.) sont plus disponibles.

Rejoignant l'approche ascendante sous-jacente à l'INDH, une telle montée en territoire présente l'intérêt à la fois de maintenir la représentation du producteur tout le long de la chaîne et de tirer profit des convergences avec les programmes de lutte contre la pauvreté et notamment des externalités positives induites par les activités génératrices de revenus.

Les processus d'agrégation, de reconversion et de professionnalisation des activités liées aux filières subventionnées doivent faire l'objet de contrats-cadres associant l'Etat, l'industrie et l'agriculture.

L'exemple de la filière sucrière est à cet égard édifiant. Le contrat prévoit, sous l'hypothèse d'un maintien des subventions à leur niveau actuel afin de permettre la mise à niveau de la filière, les mesures suivantes :

- transférer les subventions à l'amont agricole ;
- assurer aux agriculteurs un niveau de sécurité élevé grâce à l'intégration de la filière (pré-financement, prix fixés par avance, support technique, logistique fournie) ;
- garantir les quotas d'eau pour les plantes sucrières et un réseau d'irrigation opérationnel ;
- protéger la filière avec des droits de douanes ajustés en fonction des prix sortie usine (avec subventions) ;
- améliorer la performance de la filière et accompagner sa réorganisation ;
- fournir des revenus à 80 000 exploitants agricoles, 6 000 employés de l'industrie et créer de nombreux emplois indirects (saisonniers, transport, système d'irrigation, etc.).

◆ **Action 25 : Organiser les producteurs et renforcer leurs capacités**

Le « Plan Maroc Vert », notamment le « second pilier », est tourné vers les acteurs et les opérateurs. La mise en œuvre des projets s'appuie sur le réseau d'opérateurs sociaux (coopératives, GIE, associations professionnelles, ONG), ce qui conduit, chemin faisant, au renforcement du « capital social » agricole.

Le système d'organisation des producteurs comprend plusieurs niveaux (groupements de base d'exploitations, coopératives, unions de coopératives ou GIE et coopératives d'aval ou opérateurs de marché) dont les besoins en capacités sont variables (ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, 2009) :

- pour les producteurs : alphabétisation (fonctionnelle), formation technique, gestion de l'exploitation, etc. ;
- pour les groupements de producteurs et opérateurs sociaux : appui spécialisé à la formulation du projet, gestion économique, management de l'activité, formations techniques, gestion de projet ;
- pour le « front office » ou « structures de proximité » : métiers du développement agricole, diagnostic de territoire, méthodes d'élaboration de projets, suivi de projets, etc.

AMBITION 4

Refonder la solidarité collective

Option 7 : Réduire les inégalités

Option 8 : Développer l'emploi salarié et le travail décent

Option 9 : Supprimer les positions de rente en favorisant la concurrence

Option 10 : Promouvoir les classes moyennes

L'ancrage de la solidarité au sein de la société marocaine est profond, et l'activation des ressources de la coopération et de l'entraide entre les personnes et les groupes est manifeste dans les situations particulières de crise et d'anomie. En dépit des transformations sociales liées à l'urbanisation croissante de notre société, les relations communautaires familiales, voire ethniques, perdurent et contribuent au maintien du lien social.

Un tel "patrimoine social" doit être préservé, reproduit et valorisé au-delà des espaces traditionnels que sont la famille et la communauté de base. L'échelle d'expression de la solidarité collective que forme aujourd'hui l'espace national est à même, en agrégeant les formes individuelles et locales, de consolider le lien social à la fois en intensité et en extension. L'Etat, émanation et traduction de l'intérêt général, a pour rôle non seulement de condenser l'esprit solidaire constitutif de la société, mais, bien plus, de le cultiver et de le porter à grande échelle.

Trois leviers potentiels doivent être utilisés pour enrayer les contraintes liées à la société moderne qui pèsent de plus en plus sur les structures élémentaires de la solidarité et tendent à détendre ses ressorts. Le premier concerne la réduction des inégalités, ces dernières n'étant

supportables que pour autant qu'elles ne dégradent pas la situation des plus défavorisés.

Le second a trait à l'extension du rapport salarial et à sa codification, à la diffusion au sein du tissu productif des normes de travail décent et à la préservation de l'emploi contre les pratiques de dumping salarial.

Un troisième levier renvoie aux effets désincitatifs induits par les positions de rente et les privilèges sur l'investissement, la compétitivité de l'économie et sur l'esprit d'entreprise que le quatrième levier relatif aux classes moyennes vise à promouvoir et à développer.

Option 7 : Réduire les inégalités

Action 26 : Instaurer un principe de redistribution solidaire et efficace

Action 27 : Revoir les dépenses fiscales sur une base conjuguant efficacité et équité

L'indicateur de la pauvreté absolue renvoie à la pauvreté alimentaire (un panier de biens alimentaires permettant le minimum requis en calories). L'indicateur de la pauvreté relative désigne un seuil intégrant le coût des biens non alimentaires acquis au-delà du seuil alimentaire. La vulnérabilité à la fois sociale et économique renvoie, quant à elle, au cumul des risques de basculement dans la pauvreté relative : aptitudes humaines insuffisantes, chômage chronique, sous-emploi de longue durée, chocs exogènes et familiaux, habitat sommaire, inégalité des chances.

Selon des estimations récentes (HCP, 2008), le coût de l'objectif « pauvreté zéro » représente 5,5 % du PIB par an. Si l'on ajoute les subventions aux produits alimentaires, le coût peut atteindre 6,4 % du PIB, soit l'équivalent du budget annuel consacré à l'enseignement, à la formation et à la recherche scientifique. En termes de coût d'opportunité ou de manque à gagner, la demande des ménages en cas d'éradication de la pauvreté monétaire pourrait s'accroître de 8,5 %.

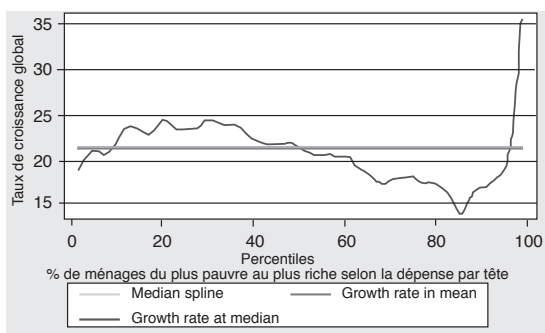
La première cartographie de la pauvreté et de ses déterminants, relative à la période 1994-1999 (HCP, 2004), fait apparaître les limites des programmes de développement social (BAJ1) cantonnés à l'offre publique des équipements sociaux sans prise en compte de l'accessibilité des catégories pauvres aux services sociaux. En effet, entre 1994 et 1999, l'incidence de l'action sociale sur la réduction de la pauvreté est restée faible, passant de 16,5 % à 16,3 %. A partir de 1999, un nouveau train d'actions sociales pro-pauvres (reconduction de BAJ1 dans le cadre du

Plan 2000-2004, Fonds pour la lutte contre la sécheresse et la désertification, lutte contre l'analphabétisme, création de la Fondation Mohammed V pour la solidarité et de l'ADS, restructuration de l'Entraide nationale, etc.) contribue à ramener le niveau de la pauvreté à 15,3 % en 2001 avec un taux moyen de diminution par an de 3,1 % puis de 2,5 % entre 2001 et 2004. Cet infléchissement du rythme témoigne de l'essoufflement des mesures sociales non centrées sur le développement humain, l'investissement dans l'amélioration des capacités humaines et la préparation, ainsi que le montre la seconde cartographie de la pauvreté établie en 2004, et justifie pleinement l'approche, initiée en 2005, adoptée dans le cadre de l'INDH.

Un tel infléchissement doit être approfondi dans l'avenir, car la croissance économique, y compris dans sa composante pro-pauvres, peut s'accompagner d'une aggravation des inégalités sociales. En effet, comme le montre la courbe d'incidence de la croissance des dépenses en termes d'inégalités sociales, sur la période 1985-2001 (graphique 22), la redistribution des fruits de la croissance s'est faite davantage par un transfert des revenus des catégories moyennes vers les catégories pauvres que des couches aisées vers ces dernières.

Graphique 22

Incidence de la croissance des dépenses (2001-2007)



Source : Haut Commissariat au Plan (2008).

Des études empiriques (HCP, 2008) ont mis en évidence le fait que les dépenses alimentaires des ménages ont un impact relatif important sur le niveau des inégalités : leur accroissement tend à diminuer l'inégalité alors que leur réduction contribue à l'aggraver. Parallèlement, en termes d'impact des politiques, toute hausse marginale de la taxe ou du prix appliqués aux produits alimentaires se traduit par un

accroissement de l'inégalité en milieu urbain. De même, une baisse marginale de la subvention aux prix des biens de consommation alimentaire, en général, et des produits de première nécessité, en particulier, ne fera qu'augmenter le degré d'inégalité. Ainsi, si en 2001 l'indice de Gini se situe pour les biens alimentaires à 39,1 %, une augmentation de 1 % de la dépense alimentaire, suite à une variation de la taxe ou du prix appliquée à ces produits, a pour conséquence de réduire l'indice de Gini de 3,8 %.

A titre d'exemple, une baisse marginale de la subvention au prix des biens alimentaires se traduisant par une augmentation de 5 % de ces prix peut déboucher sur une variation de l'inégalité de l'ordre de 18,4 %.

Il convient de redéfinir le principe d'efficacité fiscale, compte tenu aussi de son rendement social et de son impact sur les inégalités. L'ampleur des inégalités et l'évolution « en sablier » de notre société, mises en évidence notamment par le *Rapport du Cinquantenaire sur le développement humain* (2005), justifient, en effet, pleinement la nécessité d'infléchir l'instrument fiscal vers une meilleure résorption des écarts et une redistribution qui soit à la fois plus solidaire socialement, plus consensuelle politiquement et plus efficace économiquement. La pragmatique qui oriente une telle action de mise à niveau fiscale doit se baser sur le principe du *maximin* selon lequel toute redistribution supplémentaire doit avoir pour résultat une amélioration de la situation des plus défavorisés et, par un jeu à somme positive, une atténuation des inégalités. Une ambition de justice sociale comme équité que condense la métaphore « enrichir les pauvres sans appauvrir les riches ».

◆ **Action 26 : Instaurer un principe de redistribution solidaire et efficace**

La réforme du système de la compensation représente, pour le Maroc, une opportunité pour asseoir un nouveau système de redistribution. Nouveau, dans le sens où il pourrait englober l'ensemble des populations pauvres et vulnérables dont seule une partie, jusque-là, bénéficie des filets de sécurité existants (Entraide nationale, Promotion nationale, actions caritatives). Il n'y a pas à proprement parler de stratégie de réforme allant au-delà du dispositif strict de la compensation et visant la mise en place d'un système complet et cohérent de redistribution.

Comme il a été souligné précédemment, le système de compensation a eu jusqu'à présent pour résultat de limiter les distorsions des prix provoquées par les fluctuations des marchés internationaux. Ce faisant, il a non seulement contribué à épargner au pays les épreuves liées à la détérioration du pouvoir d'achat, mais il a permis à

l'économie nationale d'évoluer de manière moins volatile dans un environnement moins incertain.

L'option de réserver 3 % du PIB (1,6 % prévu par la loi de finances 2010) au système de compensation peut offrir, on l'a vu, au-delà de l'objectif de stabilisation de la dépense publique, les conditions de base pour un traitement dynamique de la question sociale. La concrétisation de cette mesure doit se traduire par la mise en place d'un compte d'affectation spéciale, dont les recettes, provenant essentiellement des ressources dégagées par la réforme et de la « contribution générale de solidarité » instituée dans le cadre de la *chaîne solidarité*, vont alimenter le *Fonds pour l'investissement social* (Action 5) qui serait le pendant « redistributif » ou le complément social du Fonds Hassan II pour le développement économique.

Le gouvernement doit traduire sa volonté d'asseoir un système de redistribution par la sécurisation ou l'institutionnalisation des ressources réservées à la compensation. Il ne faut pas que les tendances actuelles à la baisse des prix du pétrole et des autres matières premières justifient un report de l'échéance d'une refonte du système de compensation dans la perspective, suggérée tout au long du présent rapport, d'une réforme plus systémique et plus intégrée de la politique de protection sociale.

Il est important d'établir une correspondance étroite entre chaque mesure de la réforme du système de compensation et la ou les mesure(s) de redistribution prévue(s) pour maintenir ou améliorer le pouvoir d'achat des ménages les plus affectés, une partie des ressources récupérées devant couvrir, en priorité, les aides directes aux ménages pauvres et vulnérables.

◆ **Action 27 : Revoir les dépenses fiscales sur une base conjuguant efficacité et équité**

Parallèlement à cette option de redistribution par une « contribution de solidarité », il convient d'amorcer une refonte du dispositif fiscal de façon à assurer une taxation équitable des revenus de la propriété et de l'entreprise et des revenus salariaux et à concrétiser, de ce fait, le principe de l'égalité devant l'impôt.

Dans le dispositif actuel (non taxation du commerce de détail au chiffre d'affaires inférieur à 3 millions de dirhams, abandon de la déclaration fiscale obligatoire au titre de l'IGR, exonération de l'agriculture, etc.), une part des revenus de la propriété et de l'entreprise sont soustraits à l'impôt. Les déclarations des contribuables ne permettent guère à l'administration fiscale d'établir un taux d'imposition

des revenus tenant compte de l'ensemble des revenus des ménages. Il en résulte un déséquilibre du système de taxation en vigueur qui pénalise les salariés des secteurs se soumettant à la discipline de transparence fiscale et qui, en revanche, favorise les activités informelles et les comportements de « dissidence fiscale » ou de « passager clandestin ».

La redistribution fiscale moderne prend appui sur une série complexe de prélèvements (impôt sur le revenu, TVA, impôt sur les sociétés, cotisations sociales, etc.), de transferts (allocations familiales, retraites, allocations chômage, etc.) et de services sociaux pris en charge par l'Etat (éducation, santé, etc.). Pour mesurer la redistribution fiscale effectivement opérée, le ratio des prélèvements et transferts par rapport au PIB s'avère insuffisant. Il faut, par conséquent, recourir au taux moyen effectif (somme des prélèvements et transferts rapportée au revenu brut) et au taux marginal effectif (somme des prélèvements et transferts supplémentaires qu'un individu doit payer ou recevoir lorsqu'il passe d'un niveau de revenu à un autre, en pourcentage de la différence du revenu brut).

Cette approche mérite d'être appliquée pour les deux raisons suivantes :

– d'une part, elle peut constituer le moyen le plus correct pour effectuer une évaluation de l'efficacité des « dépenses fiscales » ou des « subventions fiscales », c'est-à-dire de l'ensemble des dérogations accordées par le budget de l'Etat sous forme d'exonérations, réductions, abattements et taux préférentiels ; rappelons qu'en 2008, ces dernières ont représenté 15,8 % des recettes fiscales et 4 % du PIB ;

– d'autre part, elle semble la plus à même de permettre de connaître l'incidence des redistributions fiscales sur les différents niveaux de revenu et d'orienter, par conséquent, une politique de revenu en faveur des classes moyennes, ainsi qu'on le verra plus loin.

Option 8 : Développer l'emploi salarié et le travail décent

Action 28 : Préparer les capacités professionnelles aux évolutions du travail

Action 29 : Préserver l'emploi et sécuriser le travail

Action 30 : Accélérer le processus de généralisation de la couverture sociale

Réduire les inégalités pour asseoir des rapports sociaux plus harmonieux et favoriser l'émergence d'une société de confiance, à la fois moderne et solidaire, implique, au-delà de la politique fiscale

proprement dite, de promouvoir une économie efficace, compétitive et incorporant les normes (comptables, techniques, managériales et sociales) dans les processus productifs, les procédés et les produits ; une société au sein de laquelle le travail retrouve sa valeur intrinsèque : à la fois finalité et moyen de gagner sa vie, droit et obligation. La société marocaine s'est toujours représenté le travail dans une optique de partage et de solidarité, les actifs prenant tout naturellement les inactifs en charge, et les familles contribuant à atténuer, en cas de besoin, l'effet du chômage sur les jeunes notamment.

Les évolutions récentes, qui ont affecté en profondeur le travail, l'activité, les métiers et les professions, imposent de s'engager dans deux perspectives indissociables visant à placer l'économie nationale sur le sentier du plein-emploi et à réactiver les dispositifs institutionnels de régulation de la relation de travail :

- Une rupture avec les politiques d'emploi de type passif se contentant de réagir aux chocs conjoncturels au lieu d'anticiper les transformations lourdes et de préparer les ressources humaines aux nouvelles formes d'emploi. Le renforcement des articulations entre les activités nationales dans le cadre d'une stratégie de développement intégré industriel et agricole est de nature à favoriser, à terme, un affranchissement de la structure d'offre d'emploi eu égard aux pulsations de l'activité économique au niveau international.

- Une incorporation des nouvelles normes sociales en matière d'emploi et de travail par les entreprises nationales. Une stricte application dynamique de la législation est de nature à faire du « travail décent » (ergonomie, hygiène et sécurité, droits humains, etc.) une configuration moderne dominante au sein de notre pays, contribuant ainsi à réduire la concurrence déloyale exercée par les modalités informelles de mise au travail.

◆ **Action 28 : Préparer les capacités professionnelles aux évolutions du travail**

Les grands chantiers à l'œuvre (plan Emergence, plan Azur, plan Maroc vert, plan Rawaj, Tanger Med, etc.) doivent produire, à moyen et long termes, des effets multiplicateurs et contribuer, de proche en proche, au noircissement de la matrice inter-sectorielle de l'économie nationale. Ils se conjuguent pour placer, de façon irréversible, le Maroc sur le sentier de la croissance salariale, offrant à tous, notamment aux jeunes, des opportunités d'emploi formel et des conditions de travail décentes.

Aujourd'hui, l'emploi salarié formel progresse plus vite que l'emploi informel. L'effectif global (privé et public) des salariés a atteint 4 299 000 personnes en 2006 contre 3 432 000 en 1999, soit 122 000 salariés de plus chaque année. L'emploi salarié global s'est accru au rythme de 3,2 % en moyenne chaque année durant la période 1999-2006, alors que les effectifs des salariés affiliés à la CNSS se sont accrus au rythme moyen de 4,3 % par an durant la même période. L'effectif déclaré par les entreprises affiliées à la CNSS s'élève à 1 547 000 salariés en 2006 contre 1 153 000 en 1999, soit un accroissement de plus de 56 000 en moyenne chaque année.

Si on se limite au secteur privé et public à caractère commercial ou industriel, sur les 2 232 292 actifs permanents employés, plus de 1 370 300 personnes sont des salariés, soit près des deux tiers de l'effectif total employé, contre 5,7 % d'aides familiales et 3,1 % d'apprentis (soit près de 197 000 personnes de main-d'œuvre dite d'appoint) et environ 30 % de chefs d'établissement (HCP, 2004).

Les fenêtres d'opportunités offertes par la maturation des grands chantiers économiques et de l'investissement social (INDH, Fonds d'investissement social à créer) doivent prendre appui sur un programme de préparation des ressources humaines aux évolutions des métiers, des qualifications et des professions. Plus concrètement, le développement des formes salariales d'emploi au détriment des modalités informelles d'exploitation de la main-d'œuvre (travail des enfants, aides familiaux, etc.) et de dumping social (notamment dans le textile, la sous-traitance) doit être renforcé, outre une observation stricte des normes sociales de travail (code du travail et conventions internationales), par une indexation permanente du système de formation et d'apprentissage (formation professionnelle, formation continue, formation en cours d'emploi) sur les standards internationaux, l'accroissement des niveaux de qualification en interaction avec les besoins du système productif national et la refondation de l'avantage comparatif sur la qualité du travail (El Aoufi, 1992).

La plupart des mesures proposées dans le présent rapport visant à améliorer l'organisation des filières et à moderniser leur logistique ne sont en mesure de produire pleinement leurs effets qu'à moyen terme. Contenues pour l'essentiel dans les nouvelles stratégies sectorielles (industrie, agriculture, énergie, tourisme), les plans d'action et les contrats-programmes (Samir, Cosumar, ONE), ces mesures doivent être évaluées en fonction aussi bien de leur impact dans le temps sur la baisse des coûts des produits subventionnés que du contenu qualitatif des emplois créés.

Dans l'immédiat, compte tenu des tensions sur le marché du travail, l'objectif essentiel est de préserver les emplois et de sécuriser le travail.

◆ **Action 29 : Préserver l'emploi et sécuriser le travail**

Cette action d'ordre structural implique, d'une part, d'infléchir le « Plan Emergence » en direction d'une politique industrielle plus intégrée et axée sur une plus grande articulation interne entre les secteurs, les branches et les entreprises et, d'autre part, d'optimiser la chaîne de valeur industrielle en modernisant la logistique commerciale ou le plan Rawaj en correspondance de phase avec les grands chantiers de développement économique en cours.

Elle peut se décliner à travers une série de mesures spécifiques ayant pour but d'asseoir l'extension de la « société salariale » sur des conditions d'emploi sécurisé et de travail décent :

- Veiller à l'application de la législation du travail, notamment en matière de salaires, de conditions d'hygiène et de sécurité, de droits syndicaux.
- Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et accompagner les PME à incorporer les normes sociales dans leur processus productif.
- Généraliser la couverture sociale à l'ensemble des salariés qui doivent être tous déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS).
- Instituer une indemnisation pour les pertes d'emploi pour cause de licenciements économiques ou pour chômage frictionnel. Il faut rappeler que bien que prévue par le Code du travail, l'indemnité de perte d'emploi n'a pas encore été mise en œuvre. Considérées comme trop coûteuses, les indemnités de licenciement ne sont guère appliquées.

Les deux dernières mesures invitent, plus généralement, à la poursuite de l'extension en cours du système de couverture sociale.

◆ **Action 30 : Accélérer le processus de généralisation de la couverture sociale**

La couverture sociale (27 % de la population active, 55 % des actifs en agriculture et 24,3 % des actifs urbains dans le secteur informel) achoppe sur plusieurs limites liées à la fragmentation du système obligatoire (4 caisses), aux méthodes de collecte des cotisations, aux dispositifs d'incitation et de contrôle, à l'absence de mécanismes de capitalisation pour les travailleurs saisonniers et les indépendants et

surtout au défaut de provision pour les personnes pauvres. La Caisse nationale de sécurité sociale a mis en place un programme d'extension de la couverture sociale, et la consolidation de l'assurance maladie obligatoire pour le secteur formel a porté la couverture à 34 %.

Il convient de poursuivre la réforme du système de sécurité sociale dont les conséquences sont appréhendées non seulement en termes de dynamisation du rapport salarial (réduction des formes informelles et a-typiques de mise au travail) et de stimulation de la demande et du marché intérieur (salaire indirect) mais également en termes de protection des salariés et de garantie des normes de travail décent.

Dans la même optique, la généralisation de l'assurance non-contributive pour les pauvres (RAMED), lancée en novembre 2008, constitue un dispositif essentiel venant compléter, renforcer et pérenniser le système de couverture sociale.

En conclusion, l'économie salariale (une économie où le rapport salarial structure l'essentiel de l'emploi et du travail dans la sphère marchande) suppose un contexte institutionnel favorisant l'organisation des marchés et la régulation de la concurrence.

Option 9 : Supprimer les positions de rente en favorisant la concurrence

Action 31 : Organiser la concurrence sur la base d'une pragmatique d'équilibre entre l'efficacité des marchés et les exigences du développement

Action 32 : Accroître l'efficacité de la régulation avant d'élever le Conseil au rang d'Autorité indépendante

On suggère l'hypothèse que la concurrence, au Maroc comme ailleurs, est une « construction » prenant appui non seulement sur les exigences d'efficacité économique, mais également sur l'état de la société, la nature de ses institutions, de ses ressources culturelles, etc. Elle ne doit pas être laissée, dès lors, à « l'état de nature » sous peine de générer des situations extrêmes de « guerre de tous contre tous » et de contribuer ainsi, paradoxalement, par ses effets à « tuer la concurrence ».

Dans cette optique, le processus de construction de la concurrence, dont la conduite et la mise en œuvre incombent principalement à l'Etat, ne peut être qu'un processus long, graduel et transitionnel. Mettant en jeu des intérêts asymétriques, des positions acquises de monopole ou de quasi-monopole, voire des situations irréversibles de rente, l'assomption des règles de la concurrence par les agents économiques,

et au-delà par les acteurs sociaux et politiques, ne va pas de soi. Loin s'en faut. Une approche pragmatique de la construction de la concurrence implique, par conséquent, une prise en compte des intérêts en présence, une gestion des risques que peuvent comporter la mise en œuvre brutale de la politique de la concurrence et le passage en force de ses règles.

Si l'adhésion des parties prenantes aux règles de la concurrence s'avère indispensable à la traduction de la loi en règles, en dispositifs, en routines et en pratiques partagées par l'ensemble des agents économiques, il n'en demeure pas moins que le consensus politique, social et culturel sur les principes devant fonder le « modèle » à mettre en place constitue une condition sine qua non, un passage obligé. Dans la situation particulière du Maroc, la « transition démocratique » à l'œuvre impose, en l'occurrence, une démarche consensuelle, mais non moins institutionnelle, dans l'élaboration des arrangements et des compromis entre l'État, les agents économiques (entreprises, organisations professionnelles), les acteurs politiques (partis politiques), sociaux (syndicats), les différentes composantes de la société civile.

L'effet exercé par la concurrence étant un « effet sociétal », de nature structurante, au-delà des changements induits sur les modes de coordination de l'économie et sur les fonctionnements à la fois micro et macro-économiques, ce sont les comportements individuels et collectifs qui en sont affectés, la configuration sociale qui s'en trouve impactée, transformée.

◆ **Action 31 : Organiser la concurrence sur la base d'une pragmatique d'équilibre entre l'efficacité des marchés et les exigences du développement**

Dans le prolongement de cette hypothèse générale, on plaide pour une réappropriation du concept de la concurrence en référence à une double perspective :

- une mise en perspective historique, d'abord, de la politique de concurrence au Maroc, de ses institutions, de ses limites, des conditions de son implémentation ;

- l'élaboration, ensuite, d'une « pragmatique de la concurrence » tirée par l'impératif de l'apprentissage, par notre pays, des normes internationales en vigueur (OMC, Union européenne) et par le principe de « précaution » qui doit préserver l'équilibre au niveau politique, social et culturel (emploi, lutte contre la pauvreté et les inégalités, développement territorial équilibré, sauvegarde de l'environnement, notamment).

Par «pragmatique de la concurrence» on entend deux choses :

– Il s'agit, d'une part, de définir les contours ou les frontières d'une configuration de la concurrence au Maroc pouvant constituer une base doctrinale à une politique appropriée, cohérente et évolutionnaire, tenant compte des dynamiques économiques, des enjeux de la mondialisation et des exigences d'équilibre social. Transcendant les choix de politique économique proprement dite et leur effets sur le jeu concurrentiel, le Conseil de la concurrence a pour mission moins d'établir et d'appliquer une orientation gouvernementale que de contribuer à la définition d'un référentiel commun et à l'échafaudage d'un socle de règles à même de favoriser le jeu concurrentiel et d'anticiper les abus de position dominante et les comportements anti-concurrentiels.

– Il s'agit, d'autre part, de formuler les *principes* ou les *guidelines* (lignes directrices) devant présider à une politique de concurrence réaliste, susceptible d'être mise en œuvre et de faire l'objet d'un «compromis institutionnalisé» entre les parties prenantes. Le registre pragmatique privilégie la rationalité procédurale comme démarche permettant de traduire les principes de la politique de concurrence et ses lignes directrices en pratiques prévalentes et en comportements réels.

Une pragmatique de la concurrence procédant de la réalité marocaine implique une prise en compte de la «nature composite de la société marocaine» au-delà des phénomènes binaires qui ne sont qu'apparents : secteur traditionnel/moderne, informel/organisé, activités de survie/activités émergentes, branches protégées/branches ouvertes, PME/grands groupes, etc.

◆ **Action 32 : Accroître l'efficacité de la régulation avant d'élever le Conseil au rang d'autorité indépendante**

Cette tâche d'élaboration d'un dispositif de la concurrence (doctrine, lignes directrices, modes d'intervention) incombe au Conseil de la concurrence. Ce dernier est appelé à corriger le défaut et l'asymétrie de l'information, d'une part, le faible niveau de caractérisation des formes de la concurrence, des marchés pertinents, des abus de position dominante, des pratiques de collusion, de discrimination par les prix, des types de comportements anticoncurrentiels, d'autre part.

Le Conseil de la concurrence est appelé également à établir un système d'indicateurs (indices ou ratios de concentration, etc.) permettant :

- de délimiter les frontières de la concurrence ;
- de mesurer la concentration ;

- de détecter les concentrations et les ententes restrictives ;
- d'évaluer les effets de la concentration et des positions dominantes ;
- etc.

Les instruments d'intervention à mettre en place doivent correspondre, dans un premier temps, à la vocation consultative du Conseil : procédures de contrôle, déroulement de la procédure, etc.

A terme, une fois assise la crédibilité du Conseil et admise sa légitimité par les acteurs, il est souhaitable qu'il soit procédé à son élévation au rang d'« Autorité de la régulation de la concurrence », institution indépendante pourvue d'une double compétence : consultative en matière de contrôle des opérations de concentration (offre d'expertise, investigation et instruction, bilan concurrentiel, bilan économique et social) et *décisionnelle* dans le domaine des pratiques anti-concurrentielles. L'Administration (département chargé des Affaires générales et économiques, département de l'Intérieur) concentrant dès lors son action sur la mise en œuvre des décisions de contrôle, la protection des consommateurs, la sécurité des produits et la répression des fraudes. L'objectif ultime étant, au-delà de la protection du pouvoir d'achat des catégories défavorisées, de promouvoir les classes moyennes.

Option 10 : Promouvoir les classes moyennes en améliorant l'offre publique d'infrastructures socio-professionnelles et culturelles

Action 33 : Améliorer l'offre et la qualité des services sociaux de base

Action 34 : Moderniser la gestion des ressources humaines et réaménager la grille des salaires dans la fonction publique

Action 35 : Faire de la TVA un instrument de redistribution et de stimulation de la norme de consommation de biens durables

Le lien social, la confiance et la solidarité ne peuvent structurer une société en l'absence des classes moyennes. Porteuses de progrès social, ces dernières sont, en effet, l'acteur principal de la modernité, la figure majeure de la démocratie.

Le rôle barycentrique des classes moyennes se déploie en général à trois niveaux :

– Au niveau économique d'abord, elles composent le segment majoritaire de la consommation, notamment de la composante biens durables, éducation, culture et loisirs. La dynamique du marché intérieur est fonction du niveau de la demande émanant de ces catégories de revenu avant de se diffuser et de s'étendre aux autres classes sociales. L'épargne qu'elles peuvent dégager leur permet d'impulser au sein de l'activité économique l'esprit d'entreprise en se lançant dans les projets d'auto-entreprise et dans la création de petites et moyennes entreprises.

– Ensuite, par l'investissement qu'elles consacrent, de façon prioritaire, à l'éducation, à la formation et à l'appropriation culturelle, les classes moyennes sont le fer de lance de l'apprentissage scientifique et technique et de la reproduction culturelle. Elles contribuent par l'hégémonie intellectuelle qu'elles exercent sur l'ensemble de la population à l'animation de la société civile, à l'activation des droits et libertés, à la reproduction des valeurs positives de la citoyenneté et à la transformation de « l'individualisme solitaire » en « individualisme solidaire ».

– Enfin, grâce à leur position intermédiaire sur l'échelle des classes, elles contribuent à l'échange interclasses, à la cohésion sociale et à l'affiliation citoyenne. Classes éduquées et diplômées, elles incarnent la mobilité professionnelle et l'ascension sociale.

Les classes moyennes à l'ordre du jour depuis l'Indépendance

La trajectoire des classes moyennes au Maroc a connu trois points d'inflexion : la marocanisation en 1973, la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel (PAS) en 1983, l'orientation sociale imprimée aux politiques macroéconomiques depuis le milieu des années 1990 et son affirmation dans le cadre de l'INDH.

1. En favorisant l'acquisition par les nationaux de 50 % au moins des capitaux des entreprises étrangères installées au Maroc, la loi promulguée en mars 1973 relative à la marocanisation vise l'émergence d'une classe de propriétaires et d'entrepreneurs capables de prendre le relais et d'offrir au développement des classes moyennes une base d'accumulation nationale (El Aoufi, 1990).

Force est de constater que l'objectif n'a pas été atteint. Deux raisons significatives peuvent être avancées : d'une part, en raison de mécanismes liés aux positions de rente, ce sont les catégories aisées qui ont, pour ainsi dire, « profité » de l'essentiel des opportunités offertes par la loi sur la marocanisation ; d'autre part, la faiblesse structurelle du pouvoir d'achat des classes moyennes est un facteur excluant, en dépit des crédits octroyés dans le cadre du « Fonds pour la marocanisation » institué en faveur de ces catégories.

2. Prenant en compte la contrainte budgétaire et poursuivant l'objectif d'équilibre externe (réduction des recrutements dans la fonction publique, gel des salaires, etc.), le PAS n'a pas manqué de peser sur le pouvoir d'achat des classes moyennes et de rogner sur leur norme de consommation.

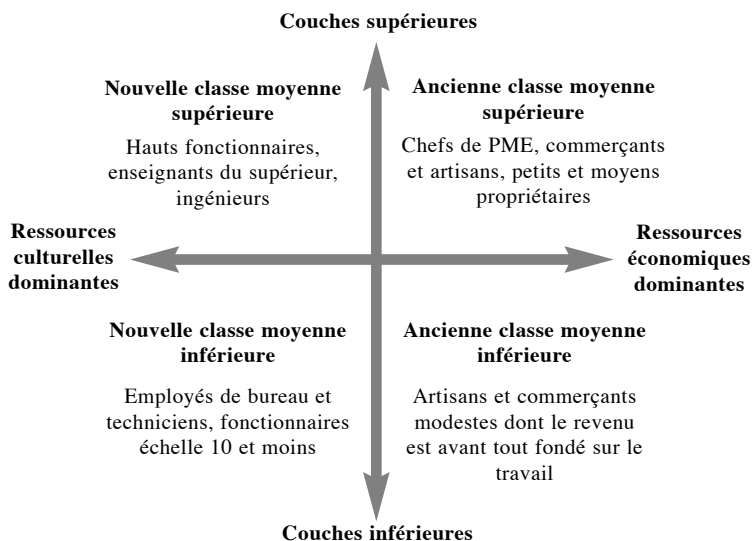
L'évolution induite par ces deux processus a été marquée, tout au long des années 90, par deux tendances conjointes :

- Une tendance au laminage des classes moyennes et à la « démoyennisation » en termes non seulement de revenu et de niveau de vie, mais aussi et surtout en référence à leur statut au sein de la hiérarchie des classes et à l'image qui leur est renvoyée par les représentations sociales. Au *déclassement* matériel et réel de certaines fractions des classes moyennes s'ajoute, en effet, un *sentiment de déclassement* et *d'insécurité sociale*, non moins négligeable quant à sa portée, alimenté par la logique « up or out », ascension ou exclusion. Les conséquences que figurent les marqueurs en termes de comportement de défiance, de dyssocialisation ou de désaffiliation sociale, de désengagement, voire de nihilisme politique doivent être décryptées et analysées de manière approfondie. Classes devenues « anxieuses », il faut éviter qu'elles dégèrent en « classes dangereuses » pour la cohésion sociale.

- La seconde tendance observée a trait au processus de *fragmentation* des classes moyennes induit par les transformations économiques à l'œuvre depuis la fin des années 80. La configuration des classes moyennes (figure 3) est aujourd'hui plus hétérogène en termes de ressources économiques, professionnelles, sociales et culturelles et comprend, outre les couches traditionnelles, l'émergence de nouvelles catégories associées aux métiers modernes dans les activités de service, de la finance et des technologies de l'information et de la communication :

- les anciennes couches *moyennes supérieures* : dirigeants de PME tournées vers le marché intérieur, commerçants et artisans employeurs, petits et moyens propriétaires ;
- les nouvelles couches *moyennes supérieures* : hauts fonctionnaires, enseignants du supérieur, ingénieurs, cadres du secteur privé moderne, etc. ;
- les anciennes couches *moyennes inférieures* : artisans, commerçants et agriculteurs à revenu modeste fondé avant tout sur le travail, etc.
- les nouvelles couches *moyennes inférieures* : employés de bureau et techniciens, fonctionnaires échelle 10 et moins, etc.

Figure 3
Typologie des classes moyennes



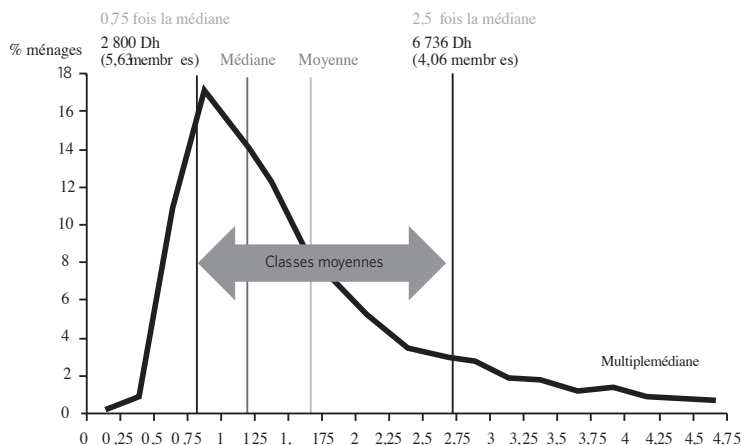
Source : Adapté de Chauvel (2006).

3. Une nouvelle inflexion pourrait être attribuée à l'orientation sociale imprimée aux politiques macro-économiques depuis le milieu des années 90 : accroissement soutenu de la part des dépenses sociales (éducation, emploi, logement) dans le budget général, notamment depuis 1998, mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion et de promotion des activités génératrices de revenus, notamment dans le milieu rural. Limités par l'ampleur des déficits sociaux pointés par le *Rapport du Cinquantenaire*, les résultats ne sont pas moins significatifs en termes de réduction des pénuries humaines notamment au niveau de l'éducation, de l'analphabétisme et du logement insalubre. Toutefois, ainsi qu'il a été souligné plus haut, la lutte contre la pauvreté n'est efficace que si, préemptant les externalités positives induites par l'INDH, d'autres actions d'envergure sont lancées en direction des classes moyennes en général et des fractions inférieures et intermédiaires en particulier.

Les classes moyennes représentent, selon l'enquête du Haut-Commissariat au Plan (2009), 55,8 % de la population (plus de 58 %

de la population urbaine et près de 53 % de la population rurale), contre 39,4 % pour les catégories pauvres et 3,2 % pour les couches aisées. Elles contribuent pour 66,0 % des revenus, 65,5 % des dépenses de consommation et 72,0 % de l'épargne.

Graphique 23
Les frontières des classes moyennes
 (critère du revenu par ménage et par mois)



Source : Haut-Commissariat au Plan (2009).

Borne supérieure : 2,5 x taille x revenu médian par personne et par mois (663,1 Dh)

Borne inférieure : 0,75 x taille x revenu médian par personne et par mois (663,1 Dh)

Les classes moyennes au bord des classes pauvres

L'approche par la médiane des dépenses (répartissant les ménages en deux groupes de même effectif) permet au HCP d'établir, de façon extensive, les frontières des classes moyennes en fixant une « borne inférieure » (équivalente à 0,75 fois la médiane des revenus ou des dépenses) et une « borne supérieure » (2,5 fois la médiane).

Les classes moyennes sont marquées par une forte hétérogénéité (en termes de revenu moyen par ménage et par mois): 28 % appartiennent à la fraction supérieure (avec un revenu dépassant la moyenne nationale situé à 5 308 Dh), 42 % forment la couche intermédiaire (revenu situé entre la médiane et la moyenne nationale) et 30 % constituent la catégorie inférieure (revenu inférieur à la médiane nationale qui est de l'ordre de 3 500 Dh). En termes de catégories socioprofessionnelles les classes moyennes sont composées de 63 %

d'« employés, artisans et ouvriers qualifiés des métiers de l'artisanat », 58,6 % de « rentiers, retraités et inactifs », 56,3 % de « cadres moyens, commerçants et intermédiaires financiers », 48,6 % d'« ouvriers agricoles et non agricoles », 40,2 % d'« exploitants agricoles » et 19,5 % de « cadres supérieurs et professions libérales ».

Force est de constater que, globalement, ce sont les catégories socioprofessionnelles de niveau inférieur et intermédiaire qui sont prédominantes, les fractions supérieures représentant moins de 20 % des classes moyennes.

Les données plus fines relatives à la structure socioprofessionnelle (HCP, 2009), en faisant apparaître le poids prépondérant des catégories inférieures en termes de revenu et de niveau de formation et de qualification, semblent accentuer la grandeur peu moyenne des classes moyennes, voire accréditer l'intuition théorique (qui mérite d'être explorée) relative au procès de « démoynennisation » à l'œuvre depuis la fin des années 80 :

- 29,4 % d'employés, de conducteurs d'installation, d'artisans et ouvriers qualifiés des métiers de l'artisanat dont 42 % dans la catégorie intermédiaire et 28 % dans la catégorie supérieure ;
- 26 % de rentiers, retraités et inactifs dont 27 % dans la catégorie inférieure et 32 % dans la catégorie supérieure ;
- 16,2 % d'exploitants agricoles dont 35 % sont dans la catégorie inférieure et 21 % dans la catégorie supérieure ;
- 16,1 % d'ouvriers dont 38 % dans la catégorie inférieure et 18 % dans la catégorie supérieure ;
- 11,5 % de cadres moyens, commerçants et intermédiaires financiers dont 23 % appartiennent à la catégorie inférieure, le reste étant également partagé entre les deux autres catégories ;
- 0,8 % de cadres supérieurs et professions libérales dont les trois quarts appartiennent à la catégorie supérieure des classes moyennes.

Représentant 44 % dans les revenus des ménages et 49 % dans les dépenses de consommation de ces derniers, les classes moyennes disposent par ménage et par mois d'un revenu moyen de 4 402 Dh en milieu urbain (contre 4 219 Dh en milieu rural).

Le salariat constitue une source de revenu pour 44,5 % (52,7 % urbain, 27,7 % rural). 30,3 % tirent leur revenu de l'entreprise individuelle agricole et non agricole (19,3 %, urbain, 53,2 % rural), 13,3 % des transferts (13,8 % urbain, 12,2 % rural) et 9,4 % des rentes (11,4 % urbain, 5,2 % rural).

La structure des dépenses (ces dernières dépassant de 12 % le revenu des fractions inférieures) corrobore la déformation de la configuration des classes moyennes en faveur des couches inférieures évoluant à proximité des catégories vulnérables et pauvres : près des deux tiers des dépenses sont en effet consacrés à l'alimentation et à l'habitat (trois quarts pour la classe modeste et moins de la moitié pour les classes aisées) et 9 % aux dépenses de transport et de communication (contre 19 % pour la classe aisée et 5 % pour la classe modeste. Dépensant 12 % de plus que leur revenu, les couches inférieures recourent à l'endettement pour couvrir les besoins en consommation courante (71,2 % contre 55,8 % pour la catégorie intermédiaire et 54,6 % pour la fraction supérieure). Parallèlement, l'accès aux crédits immobiliers et aux crédits d'équipement ménager et d'acquisition des moyens de transport demeure trop limité pour l'ensemble des classes moyennes (25,1 % et 15,9 %, respectivement) traduisant une situation objective d'insécurité face aux aléas liés au coût de la vie pour 58 % des classes moyennes (37 % des « préoccupations » concernent la scolarité, le chômage des jeunes, etc.).

Tableau 28

Les classes moyennes : fractions, taille et niveaux de revenu

Classe	Taille (%)	Niveau de revenu par ménage (en Dh/mois)
Modeste	34	Moins de 2 800
Moyenne	53	2 800 – 6 736
<i>dont:</i>		
– inférieure	30	Moins de 3 500
– intermédiaire	42	3 500 – 5 308
– supérieure	28	Plus de 5 308
Aisée	13	Plus de 6 736

Au total, les développements qui précèdent peuvent constituer une base factuelle et analytique dans trois perspectives :

- mettre en évidence l'impact, au-delà des catégories pauvres, des subventions aux produits de consommation de base à la fois pour préserver le pouvoir d'achat notamment des couches moyennes inférieures et pour enrayer les processus de déclassement, de fragmentation et d'anomie sociale ;

- mieux définir le rendement social et l'effet de solidarité d'un redéploiement des « dépenses fiscales » en faveur des classes moyennes ;
- élaborer une stratégie de promotion des classes moyennes prenant appui, en étroite complémentarité avec les autres leviers (Options 2, 4, 7 et 8), sur une *offre publique d'infrastructures sociales, d'opportunités professionnelles et de ressources culturelles*.

Trois actions majeures, rejoignant les réformes en cours, sont suggérées : développer l'offre et la qualité des services sociaux de base, moderniser la gestion des ressources humaines et ajuster la grille des salaires au sein de la fonction publique.

◆ **Action 33 : Développer l'offre et la qualité des services sociaux de base**

L'offre et surtout la qualité des services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la sécurité sociale, du savoir et de la culture occupent une place importante parmi les préférences des classes moyennes comme en témoigne une forte propension à consommer de tels services. L'éducation en général et l'enseignement supérieur en particulier doivent par conséquent retrouver leur rôle de socialisation, de sécurisation par l'emploi et d'ascenseur social.

En dépit de certaines disparités qui persistent, l'accès à l'éducation s'est nettement amélioré à tous les niveaux. Toutefois, la qualité demeure le talon d'Achille que traduisent les taux encore élevés de redoublement et d'abandon scolaire ainsi que les trop faibles résultats en termes d'apprentissage. Le Plan d'urgence (2009-2012) poursuit l'objectif de porter à un niveau optimal l'accessibilité et la qualité des prestations, notamment en milieu rural, en mettant en place à la rentrée scolaire 2008, à titre expérimental dans 139 communes INDH, un dispositif de transferts monétaires conditionnés.

Parallèlement, un processus profond de réforme du système de santé a été initié pour accroître l'accès et la qualité des prestations, améliorer la gouvernance publique et surmonter les barrières de coût pesant sur l'application du principe de gratuité des services, les dépenses pour les médicaments représentant environ le tiers des dépenses. Dans cette perspective, il y a lieu de renforcer le Plan d'action (2008-2012) visant à étendre la couverture de l'assurance-santé.

Enfin l'accès au logement constitue, au-delà des catégories pauvres, un but majeur dont le coût demeure prohibitif. Le programme de

logement social et «Villes sans bidonvilles», mis en œuvre en 2004, est appelé, dès lors, à élargir le spectre des produits offerts pour incorporer les demandes différenciées, en termes de standing, émanant des classes moyennes.

◆ **Action 34 : Moderniser la gestion des ressources humaines et réaménager la grille des salaires dans la fonction publique**

Dans l'optique d'une politique de recrutement fondée sur les compétences, d'une plus grande ouverture des filières promotionnelles aux potentiels et d'un système des rémunérations incitatif, l'ouverture des postes aux compétences constitue non seulement un principe essentiel d'équité, mais également un puissant levier d'incitation et de motivation auxquels les comportements productifs des classes moyennes sont particulièrement élastiques. Dans la même optique, une refonte de la grille des rémunérations dans la fonction publique doit se faire par rapport à trois balises :

– Prendre en compte les évolutions observées dans le domaine des formations, des qualifications et des compétences correspondant aux nouveaux modes de management public que le processus de réforme de l'administration tente de mettre en place et de promouvoir à l'échelle centrale et locale.

– Instituer un mécanisme de recrutement fondé sur le principe du mérite, du diplôme et des compétences professionnelles.

– Relever le niveau des rémunérations des échelles intermédiaires (échelles 10 et 11), ces dernières abritant les composantes inférieures et intermédiaires des classes moyennes.

◆ **Action 35 : Faire de la TVA un instrument de redistribution et de stimulation de la norme de consommation de biens durables**

Le débat sur la réforme de la TVA est à l'ordre du jour. Il concerne en particulier le niveau du taux normal, les taux réduits et les exonérations. Pour le ministère des Finances, « réduire de 20 % à 18 % le taux de la TVA pourrait coûter à l'Etat entre 6,5 et 7 milliards de dirhams ». De fait, pour l'année 2009, les recettes au titre des impôts indirects, de l'ordre de 62,662 milliards de dirhams, sont constituées à hauteur de 43,6 milliards de dirhams par la TVA. Le produit de la TVA à l'intérieur s'élève à quelque 17,915 milliards de dirhams (contre 15,28 milliards en 2008) pour la partie prise en charge par la direction générale des Impôts et à 739 millions de dirhams (contre 577 millions en 2008) pour la part confiée à l'administration des Douanes et Impôts indirects.

Deux logiques sont en présence :

– Une logique de recettes fiscales impliquant de « repousser » la réforme de la TVA pour permettre aux finances publiques de s'adapter aux effets des baisses de deux points du taux de l'IGR décidées dans le cadre de la loi de Finance 2009.

– Une logique de pouvoir d'achat faisant de la réduction du taux de la TVA un levier à la fois de redistribution et de stimulation de la demande des biens de consommation et de son extension au-delà des biens alimentaires vers les biens durables (équipement électroménager, logement, etc.), les biens culturels, les loisirs, etc., lesquels structurent la norme de consommation définissant les classes moyennes. L'inflation fiscale liée à la TVA a été, en effet, mise en évidence par Bank Al-Maghrib (2006) : « Le réaménagement de la TVA au début de 2006 s'est traduit par une hausse des prix d'un certain nombre de produits alimentaires. » « Les produits alimentaires ont augmenté de 3,9 % au lieu de 0,3 % en 2005. » Le réaménagement de la TVA en faveur des classes moyennes doit contribuer, à terme, à l'élargissement de l'assiette fiscale, rejoignant l'objectif de maximisation des recettes.

C'est cette seconde logique qui, tout en préservant le pouvoir d'achat au-delà des classes moyennes, est susceptible de renforcer l'articulation effet accélérateur (consommation) et effet multiplicatif (investissement) de la demande effective.

Encadré 7

Taux de TVA en vigueur

- Taux normal de 20 %.
- Taux de 14 % : travaux immobiliers, café, thé, véhicule utilitaire léger économique, cyclomoteur économique, etc. (ADD) ; services rendus par les agents et courtiers d'assurances (SDD).
- Taux de 10 % : secteur touristique (ADD) ; activité de restauration (établissements de restauration rapide, traiteurs, etc.) ; ventes de denrées alimentaires ou de boissons à consommer sur place réalisées dans les restaurants, quel que soit leur lieu d'implantation; opérations de restauration fournies par les prestataires de services au personnel salarié des entreprises.
- Taux réduit de 7 % : certaines professions libérales (SDD) ; produits de large consommation (eau, électricité, produits pharmaceutiques, etc.) ; voiture économique, opérations de banque, de crédit et de change, transactions relatives aux valeurs mobilières effectuées par les sociétés de bourse et celles portant sur les actions et parts sociales émises par les OPCVM (ADD).

AMBITION 5

Conduire la réforme au plus près

Option 11 : Reconfigurer le dispositif institutionnel

Option 12 : Piloter globalement et coordonner localement

Option 13 : Impliquer les acteurs et anticiper les changements sociaux

Le diagnostic relatif au système de compensation en vigueur a mis en évidence un défaut de coordination des mécanismes de transfert et de contrôle des différentes séquences de mise en œuvre. De ce fait, les détournements sont devenus coextensifs au processus de l'amont vers l'aval.

La perspective suggérée dans le présent rapport implique une incorporation de la « feuille de route », c'est-à-dire d'un prescriptif du mode procédural de mise en œuvre de la réforme.

Trois principes sous-tendent cette pragmatique de conduite de la réforme :

- un pilotage politique justifié par les arbitrages à faire entre les parties prenantes et par les consensus à construire entre les composantes de la société ;
- une coordination à la fois synchrone et transversale des actions suppose une instance ad hoc et des moyens exceptionnels humains et en termes de leadership ;
- une implication étroite des acteurs au niveau local avec un rôle prépondérant imparti aux femmes.

La conduite de la réforme repose sur deux conditions :

- une estimation du coût global des actions à entreprendre compte tenu des gains espérés à court-moyen terme et des effets multiplicatifs induits à long terme par l'investissement social ;
- la mise en place d'un système d'information, d'alerte et de veille adossé à un programme d'analyse empirique sur les dynamiques sociales, l'évolution des valeurs et des comportements.

Option 11 : Reconfigurer le dispositif institutionnel

Action 36 : Etablir une complémentarité institutionnelle plus étroite des dispositifs d'action sociale

Action 37 : Constituer, au sein du gouvernement, un « pôle focal de gouvernance » tiré par l'Initiative nationale pour le développement humain

Le décryptage du cadre institutionnel relatif au système de compensation met en évidence trois caractéristiques cumulatives :

- une discordance des décisions et des actions due à une sédimentation, depuis l'indépendance, des textes de loi et des instruments réglementaires, la logique qui semble prévaloir étant d'apporter un correctif ponctuel sous la contrainte de la conjoncture ;
- une pluralité d'instances d'intervention (Caisse de compensation, ONICL, Promotion nationale, Entraide nationale, Agence de développement social, RAMED, INDH, ministère du Développement social, ministère déléguée auprès du Premier ministre chargé des Affaires générales et économiques) et une dispersion des programmes et des actions.

L'option de reconfigurer le dispositif institutionnel participe d'une hypothèse forte à la fois théorique et instrumentale ayant trait au rôle des institutions dans l'orientation des processus de développement en général et dans la coordination des agents et des jeux des acteurs en particulier.

De fait, les institutions efficaces peuvent produire et combiner deux effets :

- d'une part, elles contribuent à améliorer la coopération entre les acteurs en révélant les enjeux et en facilitant les jeux stratégiques et les interactions des agents individuels et collectifs ;
- d'autre part, elles tendent à réduire les logiques de type « dilemme du prisonnier », les choix exit ou de défection, les comportements de « passager clandestin » et de triche, les phénomènes de corruption et de prédation.

Une part importante de l'impéritie du système de compensation et des effets pervers liés à l'action sociale est imputable aux défauts du dispositif institutionnel actuel ainsi qu'aux imperfections du processus de mise en œuvre. Favorisant, verticalement et horizontalement, le détournement des transferts, les pratiques frauduleuses sur les prix, la quantité et la qualité, les rapports clientélistes, les jeux corporatistes et les pressions de lobbies, l'inefficacité du cadre institutionnel se traduit à la fois par des surcoûts supportés par le budget et par des attitudes de défiance de la part de la population, en général, et des bénéficiaires des transferts, en particulier.

L'efficacité de la politique de compensation et, au-delà, la crédibilité de l'action publique en matière d'aide aux catégories pauvres exigent, dès lors, un renversement des représentations et des attitudes en mettant en place une configuration optimale où la pluralité est consolidée par la cohérence et la complémentarité de l'architecture institutionnelle d'ensemble.

◆ **Action 36 : Etablir une complémentarité institutionnelle plus étroite des dispositifs d'action sociale**

La multiplicité des dispositifs et des acteurs intervenant dans le champ social doit faire l'objet d'une mise en convergence pour deux raisons essentielles :

- assurer la cohérence des politiques publiques et accroître leur efficacité ;
- restructurer le champ social et préciser les missions et les rôles des acteurs.

Les intervenants dans le domaine social sont de trois catégories :

- acteurs publics composés de ministères et d'établissements publics à caractère social : ministères, établissements publics (Entraide nationale, Agence de développement social, Office de développement des coopératives), agences à mission territoriale (Nord, Sud, Oriental) ;
- acteurs parapublics formés des collectivités locales ;
- acteurs privés à but non lucratif (associations et fondations).

Les institutions à vocation redistributive (Caisse nationale de sécurité sociale, Promotion nationale, Entraide nationale) opèrent de manière fragmentaire, quand bien même elles poursuivent des objectifs complémentaires : un objectif d'assurance fondé sur un système de contribution sur le revenu, un objectif de protection en faveur des catégories défavorisées et un objectif de prévention contre la pauvreté

et la vulnérabilité par le renforcement des capacités des acteurs (ADS, INDH).

Le système de redistribution par la fiscalité (impôt sur le revenu) et par le dispositif de protection sociale des salariés des secteurs public et privé (CNSS) joue un rôle non négligeable qu'il convient de renforcer et dont il faut évaluer l'efficacité. Mais il ne touche qu'une fraction du salariat et un peu moins de 20 % de la population active. Les autres formes d'emploi (salariés précaires, travailleurs indépendants et aides

Tableau 29

Une pluralité d'institutions chargées de l'action sociale

Institution (date de création)	Missions/objectifs	Lien institutionnel
Caisse de compensation (1956)	Protéger le pouvoir d'achat des populations défavorisées Soutenir la production des produits alimentaires de base	Premier ministre
Entraide nationale (1957)		Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité
Promotion nationale (1961)	Réduire le chômage et le sous-emploi	Ministère de l'Intérieur
Agence de développement social (1999)	Atténuer le déficit social Améliorer de façon durable le niveau de vie des populations pauvres Appui technique et financier aux projets Organisation de l'action sociale au niveau communal	Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité
Fondation Mohammed V pour la Solidarité (1999)	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale... ... par le financement de structures d'accueil destinées aux populations cibles	ONG
INDH (2005)	Ciblage sur la base de la carte de la pauvreté Coordination et renforcement des capacités individuelles et collectives	Premier ministre Ministère de l'Intérieur
RAMED (2005)	Assurance maladie destinée aux catégories pauvres et vulnérables	Ministère de la Santé

familiaux de l'agriculture, du commerce, du bâtiment, des transports, de l'artisanat de production et des services) demeurent hors système formel de redistribution et justifient dès lors d'autres dispositifs plus appropriés de protection et de reconversion, à terme, en modalités salariales canoniques. La Promotion nationale et l'Entraide nationale comportent, en l'occurrence, des éléments de redistribution à portée réparatrice. Leur action demeure cependant limitée, et leurs modes d'intervention semblent obérés par des contraintes liées à la qualité des ressources humaines et du management.

• **L'Entraide nationale (EN)** offre à petite échelle des services d'alphabétisation, de formation de base, des foyers, des maternelles, etc. aux catégories les plus pauvres (femmes, enfants, et jeunes).

Avec un budget fort modeste (340 millions de dirhams provenant, outre les subventions de l'Etat, de la TVA des collectivités locales, de l'INDH et de la Fondation Mohammed V pour la solidarité) et des effectifs de quelque 4 900 personnes dont environ 1 900 employés permanents et 4 400 temporaires (principalement des femmes qui gagnent environ 1 400 dirhams/mois), les interventions de l'EN sont saupoudrées sur un vaste réseau de petits bureaux avec quelque 1 003 centres répartis sur l'ensemble du territoire couvrant environ 80 000 bénéficiaires, soit moins de 2 % des pauvres.

En 1999, l'action de l'EN a fait l'objet, à titre expérimental, d'une restructuration visant à :

- mieux identifier les groupes cibles et leurs besoins ;
- élargir la couverture des bénéficiaires ;
- renforcer la capacité institutionnelle de suivi de l'impact des actions.

• **La Promotion nationale (PN)** développe une action sociale ciblée depuis 1961. Placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, ses interventions concernent des travaux d'utilité publique au profit des chômeurs analphabètes et des travailleurs non qualifiés et sous-employés en milieu rural. La PN a bénéficié dans le cadre du programme BAJ d'un appui financier aux infrastructures (routes, écoles, cliniques de santé, puits d'eau, etc.).

Un audit effectué en mars 2000 a mis en évidence les observations suivantes :

- Au cours de la période 1990-1999, quelque 40 000 emplois-personnes/an ont été créés. Dans le cadre du programme BAJ, 7 858 emplois ont été créés depuis 1997, calculés sur la base de 320 personnes-jour/année, à un coût moyen très bas par emploi : 85 dirhams. Le coût

moyen par emploi créé par jour est d'environ 43 dirhams. Environ 40 % des emplois créés sont dans des travaux de génie civil à forte intensité de main-d'œuvre pour des travailleurs non qualifiés payés au salaire minimum.

– Les frais administratifs généraux sont extrêmement faibles ; ils représentent, en moyenne, 6 % du budget d'investissement de la PN qui se situe entre 400 et 600 millions de dirhams pouvant atteindre jusqu'à 1 milliard de dirhams au cours des années de sécheresse (comme en 1999 et 2000).

– La PN compte un grand nombre d'employés quasi permanents ou à temps partiel dans des emplois subalternes pour les autorités locales (jardiniers, équipes d'entretien des parcs, gardiens). Il s'agit d'une modalité de type « filet social » que l'on retrouve dans plusieurs pays.

– Les travaux d'utilité publique sont soumis au barème salarial suivant : le smag, soit 41 dirhams la journée de travail pour la main-d'œuvre non qualifiée de loin la plus nombreuse, contre 48,75 pour les travailleurs semi-qualifiés et 53,75 pour les qualifiés.

Dans le prolongement de l'action de l'EN et de la PN, les interventions de l'Agence de développement social et de l'INDH s'inscrivent dans des stratégies plus intégrées de renforcement des capacités des populations pauvres et vulnérables et d'accroissement de leur potentiel individuel et communautaire.

• **L'Agence de développement social (ADS)** a pour vocation, tout en prolongeant l'action de l'Entraide nationale et de la Promotion nationale, d'offrir un appui technique et financier aux porteurs de projets à caractère social (ONG ou communes) en garantissant leur appropriation locale et en intégrant les actions intersectorielles des bailleurs de fonds et des ONG. Créée en 1999, l'ADS finance des projets en octroyant de petits dons aux communautés pauvres urbaines, péri-urbaines et rurales dans les domaines de l'eau potable, de la petite irrigation, des activités sanitaires, de la formation, etc. Elle apporte un appui aux initiatives locales de développement de base, en aidant les porteurs pauvres de projets à les mettre en œuvre et à en gérer l'exécution et l'exploitation. L'ADS pourrait jouer un rôle décisif d'expertise en matière de diagnostic territorial, de recension des opportunités offertes et d'appui aux projets de développement social.

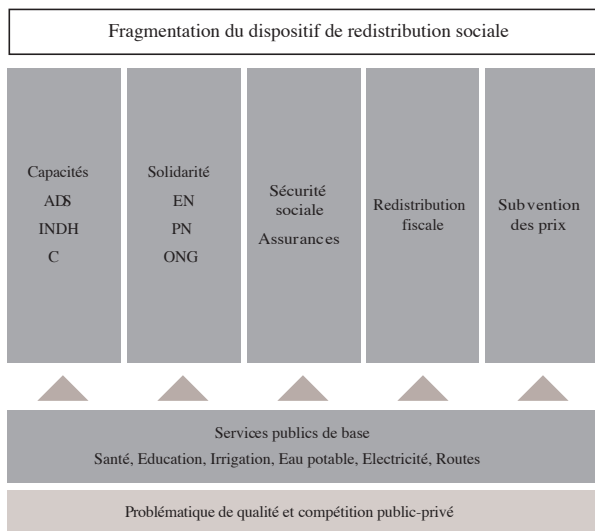
• C'est **l'Initiative nationale pour le développement humain** (INDH) qui, en 2005, opère une nette inflexion dans le design de l'action sociale : celle-ci est désormais résolument ancrée dans les territoires de la pauvreté, de la vulnérabilité, de la précarité et de l'exclusion au niveau rural et urbain, et la participation des acteurs locaux constitue un

marqueur de l'ingénierie de sa mise en œuvre. Afin d'améliorer l'efficacité institutionnelle du dispositif d'ensemble, il est nécessaire de faire converger la pluralité des actions dans un processus agrégatif et endogène puisant son principe vital dans la doctrine participative et implicative qui fonde l'INDH.

L'architecture institutionnelle doit, par conséquent, retrouver sa cohérence dans l'émergence d'une structure originale, à géométrie variable et tirée par l'INDH autour d'un *pôle focal de gouvernance* comprenant, sous la tutelle du Premier ministre, le ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, le ministère des Affaires économiques et générales, l'Agence de développement social (ADS), l'Entraide nationale (EN), la Promotion nationale (PN), la Caisse de compensation et l'Office du développement de la coopération (ODCO).

Au sein de cette architecture rénovée, la reconfiguration de la Caisse de compensation s'avère être une mesure incontournable. En agrégeant les interventions aujourd'hui dispersées entre la Caisse de compensation et l'ONICL et en élargissant la mission de gestion, jusque-là comptable et passive, des subventions aux produits de base à la fonction de régulation du système dans son ensemble, le nouveau dispositif, ainsi renommé "Agence de compensation", est de nature à favoriser, grâce

Figure 4



à un meilleur agencement entre ciblage des subventions aux produits de base et investissement social, les conditions d'un triple équilibre financier, économique et social.

◆ **Action 37 : Constituer, au sein du gouvernement, un « pôle focal de gouvernance » tiré par l'Initiative nationale pour le développement humain**

Du point de *vue du New Public Management* (séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution, création sous forme d'agences d'unités administratives autonomes, *empowerment* de groupes d'utilisateurs, contractualisation, gestion par les résultats, évaluation, redevabilité, etc.) et compte tenu de la fragmentation de l'action de redistribution et de protection des populations défavorisées, le « pôle focal de gouvernance » du développement social et de la solidarité peut permettre de mieux répondre aux nouvelles exigences sociales et humaines du projet « Maroc solidaire ».

Il doit procéder, dans son inspiration tant philosophique que procédurale, de l'INDH qui doit constituer dès lors pour l'ensemble des intervenants un « common knowledge » et une « approche partagée » au niveau de l'élaboration des options publiques, de la coordination des actions, de l'organisation des acteurs, de la conduite des programmes, de la reddition des résultats et des comptes, de la capitalisation des « bonnes pratiques », etc.

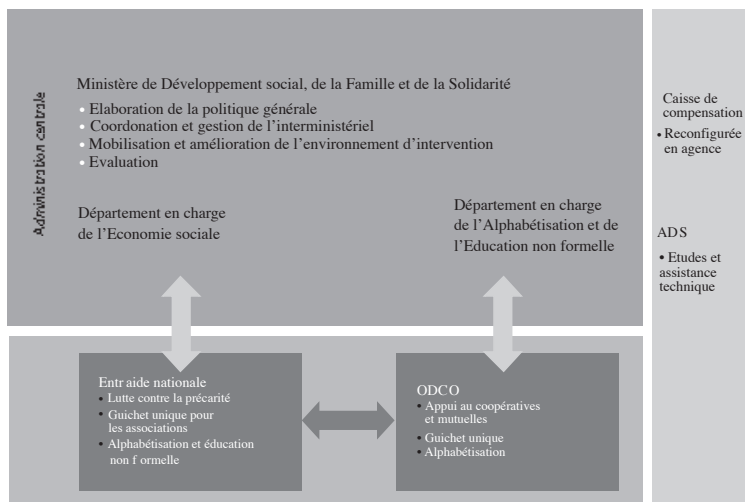
Au niveau exécutif, la traduction de la « doctrine INDH » en orientations de politique publique incombe au ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité. L'opérationnalisation des ambitions et des actions requiert l'existence d'une « force de frappe » dotée des moyens d'action nécessaires.

Le « pôle focal de gouvernance » peut s'incarner au sein du *design* institutionnel suivant :

- une administration centrale (ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, département chargé de l'économie sociale et département en charge de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle) ;
- un organe opérationnel (Entraide nationale et ODCO) ;
- une agence d'études et d'assistance technique (Agence de développement social).

Figure 5

Pôle focal de gouvernance : le design institutionnel



Outre les économies internes et les externalités positives qu'elle favorise, cette configuration permet, d'une part, d'éviter les chevauchements, les redondances, la dispersion des efforts et le risque de glissement vers des catégories de populations qui ne sont pas les principales concernées. Elle contribue, d'autre part, à optimiser la coordination et la gestion des relations de partenariat avec les associations et les coopératives et à réduire les dissonances et des coûts de transaction liés à la pluralité des interlocuteurs.

Par ailleurs, il convient de noter que l'INDH peut trouver, de fait, dans le « pôle focal de gouvernance » un interlocuteur, un agent et un partenaire à la fois présent sur l'ensemble du territoire national et en mesure d'insuffler dynamisme, cohérence et motivation à l'action sociale de l'Etat.

Dans cette même optique, le pilotage stratégique de la réforme peut constituer une traduction par le haut du nouveau design institutionnel.

Option 12 : Piloter globalement et coordonner localement

- Action 38 : Piloter politiquement la réforme
- Action 39 : Confier la coordination des actions à une structure dédiée
- Action 40 : Responsabiliser localement les acteurs

L'approche participative sous-jacente à l'INDH doit trouver dans la mise en œuvre du projet « Maroc solidaire » un terrain privilégié de redéploiement à une échelle plus grande et par rapport à un spectre sociétal plus étendu englobant, outre les catégories défavorisées, les classes moyennes et impliquant dans une convention de solidarité institutionnelle l'ensemble des composantes de la nation.

L'approche participative concerne d'abord les territoires comme acteurs du développement local. Elle concerne ensuite les populations directement ou à travers les associations représentatives. Les collectivités et les autorités locales, enfin, ont pour vocation d'octroyer au jeu participatif les moyens nécessaires, de coordonner les choix collectifs et d'assurer la convergence entre l'action décentralisée et les décisions centrales.

◆ Action 38 : Piloter politiquement la réforme

On désigne par pilotage politique du projet « Maroc solidaire » aussi bien sa conduite stratégique que sa gouvernance opérationnelle. L'idéal pour une ambition de cette ampleur est qu'elle puisse bénéficier du soutien du Souverain. La mobilisation de l'ensemble des composantes de la nation dépend, en effet, d'une impulsion venant du sommet de l'Etat.

La responsabilité des pouvoirs publics dans la gouvernance du processus de mise en œuvre doit être soutenue par l'adhésion de la nation tout entière.

Transversale par essence, la réforme du système de compensation n'est pas du ressort d'un seul département ministériel. Aussi l'efficacité du pilotage est-elle fonction de la qualité du leadership et du degré d'engagement des départements concernés. Ce qui pose problème, en l'occurrence, c'est la capacité des intervenants à coordonner leurs actions, à orchestrer les mesures et à faire jouer les synergies.

Les comités interministériels ne survivent généralement pas à leur(s) inspirateur(s). Avec une mission précise et, surtout, des moyens humains de qualité, cette institution transversale demeure un moyen souple et peu coûteux pour piloter le processus de réforme. Cependant, bien qu'il soit un instrument approprié au niveau du pilotage stratégique, l'interministériel s'avère généralement inopérant sur les aspects relatifs à la mise en œuvre de la réforme, au suivi des actions et à leur évaluation.

Le pilotage de la réforme par un ministère dédié (département des Finances au Mexique, du Plan au Chili, des Affaires sociales ailleurs) semble offrir des avantages évidents : unité de coordination, délimitation des responsabilités, maîtrise des procédures budgétaires, etc. Au Maroc,

les départements ministériels intervenant dans le domaine social, malgré les efforts entrepris pour renforcer leurs capacités, ne peuvent toujours pas être considérés comme des structures ayant les ressources humaines, aux niveaux tant central que provincial ou régional, leur permettant de piloter une réforme ou des programmes de cette envergure.

Aussi, dans la perspective d'émergence d'un « pôle focal de gouvernance » au sein de l'architecture gouvernementale, les pouvoirs publics peuvent déléguer l'élaboration et la mise en œuvre des réformes à une structure dédiée et *ad hoc*. Celle-ci aura notamment pour mission d'identifier les protagonistes, d'estimer leurs gains et pertes, d'anticiper leurs réactions, de proposer des mesures pour neutraliser les résistances, d'élaborer et de conduire une politique de communication. Cet exercice de formalisation et d'explicitation de l'action publique en matière d'exécution des réformes, rarement pratiqué par les pouvoirs publics, doit être accepté en tant qu'outil de management stratégique des réformes.

◆ **Action 39 : Confier la coordination des actions à une structure dédiée**

Le projet « Maroc solidaire » se décline en options qui, à leur tour, se déploient en actions, c'est-à-dire en projets et programmes impliquant une pluralité d'acteurs et de bénéficiaires dont les intérêts plus ou moins divergents nécessitent une coordination à la fois souple et efficace. L'importance des fonds, la complexité des tâches, l'expertise et le professionnalisme exigés, l'autonomie et la réactivité nécessaires justifient pleinement le choix de confier la gestion des projets et des programmes à une agence dédiée et à objectif transversal dans le cadre du « pôle focal de gouvernance » avec une redéfinition des missions et des rôles respectifs des institutions en place (ADS, EN, PN, Agence de compensation) et une amélioration de leurs modes d'intervention.

Cette agence de coordination pourra, parallèlement, se charger de la mise en cohérence de l'ensemble des intervenants dans le domaine de la protection sociale. Elle aurait notamment pour mission d'aider à faire converger les programmes sociaux de protection sociale vers des objectifs communs. Le gouvernement pourrait lui déléguer l'élaboration, le suivi et l'évaluation de stratégies et de plans d'action en matière de redistribution et de protection sociale.

L'option d'une politique de redistribution rénovée, préparatrice et préventive, ouvre aussi la perspective de repenser le design de la mise en œuvre des politiques sociales jusque-là exécutées (plutôt mal que

bien), de façon directe, par l'Administration. La transformation des administrations en agences, fonctionnant sur la base de contrats d'incitation, est une tendance forte de la nouvelle gestion publique à travers le monde qui consacre le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. C'est aussi la tendance observée au Maroc depuis le milieu des années 90.

Le lancement de nouveaux programmes de redistribution suppose le renforcement des capacités humaines et managériales de l'Entraide nationale et de la Promotion nationale. L'expérience et la compétence acquises, au fil du temps, par ces deux institutions peuvent servir d'infrastructure institutionnelle au redéploiement de la nouvelle stratégie de protection sociale.

– L'Entraide nationale, d'abord, a un rôle important dans l'identification des besoins et de l'offre d'assistance sociale pour les catégories les plus vulnérables (femmes et filles de milieux défavorisés, vieillards déshérités, handicapés, orphelins). Ne touchant jusqu'à présent qu'une faible partie de la population cible, l'extension de son action n'en est pas moins une condition de la montée en régime de l'action sociale et de l'approfondissement de l'ancrage territorial de la protection sociale.

– La Promotion nationale, ensuite, qui injecte des revenus au sein de la population rurale pauvre, doit améliorer davantage son ciblage, considéré comme l'un des plus efficaces au Maroc. La réforme de la redistribution peut capitaliser l'expérience de la PN en matière d'équipements complémentaires (routes, puits, latrines, murs de clôture, etc.) pour les écoles et les dispensaires et de conditionnalité des aides directes.

◆ Action 40 : Responsabiliser localement les acteurs

L'ambition d'une *redistribution juste et efficace* suppose un redéploiement territorial de la protection sociale fondé sur la décentralisation et la déconcentration. Un tel redéploiement implique une responsabilisation des élus locaux dans les processus d'élaboration et l'exécution des actions sociales contenues dans le document de base relatif à la gestion économique et sociale de la commune. L'expérience de mise en place de plans de développement communal dans la province de Settat, menée par le ministère de l'Intérieur en partenariat avec l'ADS, est à cet égard édifiante. La démarche suivie pour l'élaboration d'un système d'information communal, apport majeur de cette expérience, mérite un examen particulier. Les listes des bénéficiaires potentiels de l'aide sociale, établies par des comités de l'INDH selon un classement ordinal et sur la base d'un système de scoring, peuvent préfigurer ce

que pourrait être le programme national d'identification des ménages éligibles pour les aides directes.

La distribution de l'aide directe peut être assurée par une commission communale composée de l'Entraide nationale, des élus, des ONG. Les transferts monétaires, qui ne sont pas exclusifs de l'assistance médicale octroyée dans le cadre du RAMED, peuvent transiter par les services de Barid Al-Maghrib sur la base de la carte délivrée aux bénéficiaires répondant aux critères d'éligibilité.

Afin de minimiser les effets pervers liés à la mise en œuvre de la réforme, il faut appréhender et anticiper les comportements des différents acteurs. Les comportements de défection sont souvent le résultat d'une sous-estimation des gains générés par la réforme, laquelle, en l'occurrence, n'est pas un jeu à somme nulle.

Les parties prenantes doivent être correctement identifiées. L'exercice implique une estimation des gains et des pertes, ainsi qu'une appréciation du degré de confiance ou de défiance vis-à-vis de la réforme.

Le « pôle focal de gouvernance » doit constituer le cadre processuel pour créer les moyens et les instruments les plus adéquats permettant de mobiliser les parties prenantes, d'accroître leur engagement et de réduire au minimum les comportements non coopératifs et les formes de résistance. C'est de cette capacité à construire des consensus, à élaborer des compromis et à transformer les catégories « passives et défiantes » en catégories « actives et confiantes » que dépendent l'ancrage social et l'irréversibilité du processus de réforme.

Option 13 : Impliquer les acteurs et anticiper les changements sociaux

Action 41 : Décliner les actions de façon graduelle en adoptant une démarche participative

Action 42 : Des communes contre la pauvreté pour des communes sans pauvreté

Action 43 : Mettre en place un système d'information et d'alerte sociale

Action 44 : Approfondir la connaissance des dynamiques sociales

La mise en place des programmes de redistribution et de protection sociale doit compter sur l'adhésion et l'implication positive des acteurs locaux. L'idée à faire prévaloir est qu'il n'y a pas un traitement

uniforme de l'action sociale à travers le pays. Les actions à géométrie variable favorisent la diversité des expériences régionales. Tirées des fonds redéployés, des dotations budgétaires seront affectées aux collectivités locales, non seulement sur la base des effectifs des populations pauvres, mais aussi sur leur capacité à proposer des plans pertinents d'action sociale et des modalités d'intervention appropriées. La contractualisation entre les collectivités locales et l'agence chargée de la coordination des programmes de redistribution peut constituer un moyen efficace de mise en compétition et en partenariat des potentiels locaux.

◆ **Action 41 : Décliner les actions de façon graduelle en adoptant une démarche participative**

Le projet « Maroc solidaire » doit se fonder sur une démarche participative des populations en général et des bénéficiaires en particulier, notamment les femmes. Le fait qu'au sein du ménage l'aide monétaire soit remise aux femmes est en soi un curseur du statut et du rôle qu'assigne le programme à la femme.

Il faut aussi accorder tout le soin nécessaire à la formation et au statut des animateurs sociaux et des agents du développement social qui représentent le véritable fer de lance de la réforme. Le principe de solidarité, dans son essence, fait appel à l'altruisme, à la réciprocité, à l'engagement citoyen, au bénévolat. L'opportunité doit être offerte aux jeunes diplômés de traduire leur engagement solidaire, notamment au niveau de l'encadrement sur le terrain des actions sociales et de formation à la participation locale.

Il convient d'impliquer, dans la même démarche participative, l'ensemble des partis et des syndicats, les associations, les collectifs communautaires et les ONG, les représentants locaux et nationaux, les chercheurs et les universitaires, les journalistes, etc. :

- en multipliant les forums citoyens de la solidarité et les ateliers populaires d'innovation sociale ;
- en favorisant les initiatives locales en matière de participation ;
- en dupliquant les « bonnes pratiques » ;
- en s'appropriant les expériences étrangères les plus utiles dans le domaine.

L'ampleur des déficits sociaux et la difficulté de contenir leur aggravation supposent deux conditions complémentaires : plus qu'une mobilisation des ressources, l'usage efficient des dispositifs et la convergence des actions.

La mise en place progressive d'un mécanisme de ciblage peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'action sociale, mais l'effet de levier procède d'une inscription des objectifs spécifiques à la réforme du système de subvention aux produits de base, au sein d'une cohérence avec les principes de l'INDH.

Outre l'objectif de mettre en place les transferts en nature en faveur des ménages cibles, la réforme du système de compensation doit opérationnaliser le principe de coordination et de création de synergies au niveau local entre les différents acteurs de la politique sociale. De fait, dans le contexte national, la coordination est une condition nécessaires à la réussite de l'action sociale et à la pérennisation de ses résultats.

Le renforcement des capacités des acteurs locaux, l'appui à la politique d'aménagement du territoire, l'investissement dans l'amélioration de la qualité des services de base, la conception et la construction de systèmes locaux d'information doivent constituer des domaines prioritaires d'orientation des subventions.

Le couple commune-ménage constitue l'unité de base de ce type de ciblage indirect, le catalyseur du processus de construction d'avantages coopératifs au niveau local.

◆ **Action 42 : Des communes contre la pauvreté pour des communes sans pauvreté**

La réforme du système de compensation, consistant à passer d'un régime de subventions directes des produits sans ciblage des ménages à un régime de subvention basé sur les transferts au bénéfice des ménages pauvres, ne peut se faire « à la hussarde », de façon abrupte. La nouvelle configuration doit intégrer progressivement la composante ciblage des ménages tout en cherchant à minimiser autant que faire se peut la part des subventions directes des produits. Ne devant pas être abolie à court et à moyen terme, cette dernière modalité ne peut, toutefois, se justifier qu'en correspondance de phase avec un ciblage industriel conjuguant mise à niveau des opérateurs et autosuffisance nationale en matière de produits de base.

Toutefois, compte tenu de l'état déficient des systèmes locaux d'information, il convient d'articuler le dispositif de ciblage par rapport à trois vecteurs étroitement convergents : la commune, le service social et les ménages bénéficiaires.

Une partie des ressources dégagées en vertu de l'optimisation des subventions directes aux produits sera affectée à des investissements « transversaux » au niveau de la commune (documents d'aménagement

du territoire, système local d'information, renforcement des capacités des acteurs).

L'autre partie peut servir à accroître l'accès aux services de base et à réduire les déficits sociaux. Pour cela, deux mesures complémentaires sont nécessaires :

- améliorer la qualité des services de base pour pérenniser la demande et asseoir la crédibilité de l'action sociale ;
- offrir des incitations de nature à accroître et stabiliser la demande des ménages. Il s'agit, à titre d'exemple, d'encourager par des transferts, monétaires ou en nature, les ménages à scolariser leurs enfants et à les y maintenir. Le ciblage peut être indirect à travers l'accès effectif des bénéficiaires aux services sociaux de base.

En termes de principe de mobilisation de la population, on peut suggérer le mot d'ordre de « communes contre la pauvreté » pour une opération d'expérimentation, avant généralisation, au sein de quelques régions pertinentes visant à évaluer, de façon concrète, à la fois les potentiels et les contraintes idiosyncrasiques de l'action sociale locale et de tester, sur le terrain, la pertinence de l'ambition de « communes sans pauvreté ».

◆ **Action 43 : Mettre en place un système d'information et d'alerte sociale**

Le processus de réforme décrit tout au long du présent rapport est fondé sur un principe de *réflexivité* qui doit intervenir à toutes les étapes de la mise en œuvre des options et des actions. Il faut éviter que, à terme, le stock de pauvreté et de vulnérabilité demeure étale ou que les pénuries humaines s'aggravent. Le principe de base et l'étalon d'efficacité de la nouvelle politique de protection sociale résident précisément dans la capacité des dispositifs mis en œuvre à faire en sorte que les flux de sortie de la pauvreté deviennent plus puissants que les flux d'entrée.

Les propositions suivantes se limitent aux outils indispensables à l'élaboration d'un dispositif plus général de veille et d'alerte sociale :

- établir un répertoire des catégories cibles prenant en compte, de façon régulière, la dynamique sociale et les flux d'entrée/sortie des situations de pauvreté et de vulnérabilité ;
- élaborer une grille d'indicateurs et de critères d'éligibilité en fonction des catégories cibles ;
- mettre en place un dispositif d'alerte et d'anticipation sur les tensions sociales liées aux difficultés économiques des populations pauvres et vulnérables.

◆ **Action 44 : Approfondir la connaissance des dynamiques sociales**

Il s'agit de disposer d'un outil scientifique d'observation objective et fine de la société offrant aux pouvoirs publics un moyen fiable permettant d'anticiper les évolutions et d'agir de façon préventive et stratégique, selon le principe de précaution.

Cet outil, qui peut prendre appui sur les structures existantes en matière d'études et de recherches (université, laboratoires et centres de recherche en sciences sociales, Institut royal des études stratégiques, etc.) doit permettre d'entreprendre, de façon régulière et sur des bases scientifiques, des études empiriques, des enquêtes de terrain, des sondages d'opinion et des recherches qualitatives sur les dynamiques sociales, la mobilité territoriale, le changement des comportements individuels et collectifs, les mutations culturelles, l'évolution des valeurs et des représentations, les déterminants de la confiance/défiance, les déterminants de la cohésion sociale, les ressources de la solidarité, etc.

Matrice des actions

	Option	Action	Coordination	Indicateurs/ échéances	Liens institutionnels	
Ambition 1 : Briser le cercle vicieux de la compensation	Option 1 : Enrayer la spirale des subventions	<i>Action 1 : Maintenir le rôle stabilisateur des subventions</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance (Agence de la compensation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Indice du coût de la vie • Taux d'inflation 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances • Ministère de l'Intérieur • Associations et organisations professionnelles 	
		<i>Action 2 : Renforcer l'effet redistributif des subventions pour sécuriser le pouvoir d'achat</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance (Agence de la compensation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Indice du coût de la vie • Taux d'inflation • Dépenses des ménages 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances • Ministère de l'Intérieur • Associations et organisations professionnelles 	
		<i>Action 3 : Plafonner la dépense de subvention et autonomiser le financement de la compensation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> • Plafond de 3% du Pib 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance (Agence de la compensation) 	
		Option 2 : Engager un processus de résilience sociale	<i>Action 4 : Traduire le projet « Maroc solidaire » en agenda national</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Premier ministre 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance
			<i>Action 5 : Créer un fonds dédié à l'investissement social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Premier ministre 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance
Ambition 2 : Préparer au lieu de réparer	Option 3 : Elaborer l'action sociale de l'Etat sur une base préventive	<i>Action 6 : Investir dans le social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds pour l'investissement social 	<ul style="list-style-type: none"> • Part des dépenses sociales dans le Pib 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Ministère de l'Economie et des Finances • Collectivités territoriales • Marché financier • Partenariat international 	
		<i>Action 7 : Activer les dépenses passives</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> • Part des dépenses sociales dans le Pib 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Autorités locales • Collectivités territoriales 	

Matrice des actions

Ambition 2 : Préparer au lieu de réparer (suite)	Option 4 : Redéployer la protection sociale	<i>Action 8 : Délimiter le périmètre du ciblage</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> • HCP • Autorités locales • Collectivités territoriales
		<i>Action 9 : Mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une contribution de solidarité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de revenu 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 10 : Mettre en place une modalité de ciblage optimal évoluant rapidement vers le ciblage parfait</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation de pauvreté et de vulnérabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • HCP • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles • Associations locales pour le développement
		<i>Action 11 : Combiner accès aux services de base et transferts directs</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation de pauvreté • Niveau d'accessibilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Départements concernés • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 12 : Renforcer les conditions d'une montée en compétence des acteurs locaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Collectivités territoriales • Partenariat international • Associations et organisations professionnelles • Associations locales pour le développement
		<i>Action 13 : Agir sur les effets pervers et les comportements opportunistes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 		<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles • Associations locales pour le développement

LE MAROC SOLIDAIRE

Ambition 3 : Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins (suite)	Ambition 3 : Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins	Action 14 : Favoriser le ciblage participatif et la gouvernance de proximité	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 		<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles • Associations locales pour le développement
	Option 5 : Optimiser la chaîne de valeur et réguler le marché	Action 15 : Réserver le contingent subventionné aux communes rurales et urbaines défavorisées	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance (Agence de la compensation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de pauvreté géographique 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations et organisations professionnelles • Associations locales pour le développement
		Action 16 : Accompagner la mise à niveau des minoteries industrielles	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles technologies 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure de coût • Valeur ajoutée 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Ministère de l'Agriculture • Associations et organisations professionnelles
		Action 17 : Réguler le marché des farines	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies • Associations et organisations professionnelles
		Action 18 : Faire évoluer la filière sucrière de la modalité subventionnée vers une modalité soutenue	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Cosumar • Plan Maroc vert • Associations et organisations professionnelles
		Action 19 : Améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur sucrière et moderniser la logistique	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure de coût 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Cosumar • Plan Maroc vert • Associations et organisations professionnelles
		Action 20 : Ajuster la structure des prix des produits pétroliers	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance • Ministère de l'Énergie

Matrice des actions

Ambition 4 : Refonder la solidarité collective		<i>Action 21 : Adopter une stratégie de couverture par les produits dérivés</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> Prix internationaux Produits dérivés 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Energie
		<i>Action 22 : Optimiser la chaîne de valeur des produits pétroliers et rationaliser les marges</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies 	<ul style="list-style-type: none"> Structure de coût Structure des prix 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Energie
		<i>Action 23 : Harmoniser la fiscalité relative aux produits pétroliers afin d'atténuer les distorsions sectorielles et les discriminations entre les produits</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Economie et des Finances 		<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Energie Associations et organisations professionnelles
	Option 6 : Améliorer la coordination des intervenants	<i>Action 24 : Reconvertir et agréger les activités de l'amont agricole</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Agriculture (Plan Maroc vert/second pilier) 		<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Autorités locales Collectivités territoriales Associations et organisations professionnelles
	Option 7 : Réduire les inégalités	<i>Action 25 : Organiser les producteurs et renforcer leurs capacités</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Agriculture (Plan Maroc vert/second pilier) 		<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Collectivités territoriales Associations professionnelles
		<i>Action 26 : Instaurer un principe de redistribution solidaire et efficace</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur de pauvreté et de vulnérabilité Indicateur de revenu 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance
		<i>Action 27 : Revoir les dépenses fiscales sur une base d'équité</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> Effets en termes d'investissement social 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Départements concernés
	Option 8 : Développer l'emploi salarié et le travail	<i>Action 28 : Préparer les capacités au changement du travail</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (Anapec) 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de chômage catégoriel Taux d'employabilité Travail décent 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies Associations et organisations professionnelles

LE MAROC SOLIDAIRE

Ambition 4 : Refonder la solidarité collective (suite)		<i>Action 29 : Préserver l'emploi et sécuriser le travail</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (Inspection du travail) 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de chômage catégoriel Taux d'employabilité Travail décent 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 30 : Accélérer le processus de généralisation de la couverture sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (CNSS) 	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'affiliation Taux de couverture 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies Associations et organisations professionnelles
	Option 9 : Supprimer les positions de rente en favorisant la croissance	<i>Action 31 : Organiser la concurrence sur la base d'une pragmatique d'équilibre entre l'efficacité des marchés et les exigences du développement</i>	<ul style="list-style-type: none"> Premier ministre (Conseil de la concurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur de concentration 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies... ... Et autres départements concernés Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 32 : Accroître l'efficacité de la régulation en élevant le Conseil au rang d'Autorité indépendante</i>	<ul style="list-style-type: none"> Premier ministre (Conseil de la concurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies... ... Et autres départements concernés Associations et organisations professionnelles
	Option 10 : Promouvoir les classes moyennes en améliorant l'offre publique d'infrastructures socioprofessionnelles et culturelles	<i>Action 33 : Améliorer l'offre et la qualité des services sociaux de base</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de couverture Taux de satisfaction 	<ul style="list-style-type: none"> Départements concernés (Education, Santé Logement, Emploi) Associations et organisations professionnelles

Matrice des actions

Ambition 5 : Conduire la réforme au plus près		<i>Action 34 : Moderniser la gestion des ressources humaines et dynamiser la grille des salaires dans la fonction publique</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de la Modernisation des Secteurs publics 	<ul style="list-style-type: none"> Mode de recrutement Grille des salaires 	<ul style="list-style-type: none"> Départements concernés Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 35 : Faire de la TVA un instrument de redistribution et de stimulation de la norme de consommation de biens durables</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Economie et des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> ICV Taux d'inflation Dépenses des ménages 	<ul style="list-style-type: none"> Point focal de gouvernance Départements concernés HCP Associations et organisations professionnelles
	Option 11 : Reconfigurer le dispositif institutionnel	<i>Action 36 : Etablir une complémentarité institutionnelle plus étroite</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance 		<ul style="list-style-type: none"> Départements concernés
		<i>Action 37 : Constituer un « pôle focal de gouvernance » tiré par l'Initiative nationale pour le développement humain</i>	<ul style="list-style-type: none"> Premier ministre 	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> Départements concernés
	Option 12 : Piloter globalement et coordonner localement	<i>Action 38 : Piloter politiquement la réforme</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> Départements concernés Autorités et collectivités locales Partis politiques et société civile Associations et organisations professionnelles
		<i>Action 39 : Confier la coordination des actions à une structure dédiée</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> Autorités locales Collectivités territoriales Associations locales pour le développement
		<i>Action 40 : Responsabiliser localement les acteurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> 2010-2012 	<ul style="list-style-type: none"> Autorités locales Collectivités territoriales Associations locales pour le développement

LE MAROC SOLIDAIRE

Ambition 5 : Conduire la réforme au plus près (suite)	Option 13 : Impliquer les acteurs et anticiper les changements	<i>Action 41 : Décliner les actions de façon graduelle en adoptant une démarche participative</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 		<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Départements concernés • Collectivités territoriales • Associations locales pour le développement
		<i>Action 42 : Des communes contre la pauvreté pour des communes sans pauvreté</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur de pauvreté et de vulnérabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorités locales • Collectivités territoriales • Associations locales pour le développement
		<i>Action 43 : Mettre en place un système d'information et d'alerte sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs sociaux • Indicateurs d'alerte 	<ul style="list-style-type: none"> • HCP • ONDH
		<i>Action 44 : Approfondir la connaissance des dynamiques sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle focal de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes de perception • Enquêtes sur les valeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • IRES • Laboratoires de recherche en sciences humaines et sociales

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2008), « Réformer les subventions au prix de l'énergie », janvier.
- Boyer R. (2006), « L'Etat social à la lumière des recherches régulationnistes récentes », Colloque international *Etat et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?* 11, 12 et 13 septembre, CNRS, Université Paris I et Centre d'économie de la Sorbonne, Paris.
- Caisse de compensation (2007), Etude relative à la refonte du système de subventions au Maroc.
- Castel R. (2003), *l'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Editions du Seuil/La République des idées, Paris.
- Chauvel L. (2006), *les Classes moyennes à la dérive*, la République des idées/Seuil, Paris.
- Commission spéciale éducation et formation (1999), *Charte nationale d'éducation et de formation*, octobre.
- Cosumar (2006), *Panorama de la filière sucrière*, présentation au ministère des Finances, 14 novembre.
- Duflo E. (2009), *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Editions Collège de France-Fayard, Paris.
- El Aoufi N. (1992), *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, Editions de la faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat, 2 vol.
- El Aoufi N. (1990), *la Marocanisation*, Editions Toubkal, Casablanca.
- Esping-Andersen G. et Palier B. (2008), *Trois leçons de l'Etat-providence*, Editions du Seuil/La République des idées, Paris.
- Fonds monétaire international (2008), *World Economic Outlook Database*, avril.
- Haut-Commissariat au Plan (2008), *Etude sur le ciblage géographique de la pauvreté*, mars.
- Haut-Commissariat au Plan (2004), *Recensement économique 2001-2002*, décembre.
- Haut-Commissariat au Plan (2001), *Enquête nationale sur la consommation des ménages (ENCDM)*.

- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime (2009), « Le deuxième pilier du Plan Maroc vert. De la stratégie à l'action ». Note de cadrage, novembre.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2008), *Etude du système de la compensation : diagnostic et perspectives de réforme*, mars.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2008), *Etude du système de la compensation : diagnostic et perspectives de réforme*, 30 septembre.
- Ministère de l'Economie et des Finances, direction du Budget (2008), Importations de pétrole brut par la SAMIR au cours des 5 premiers mois de l'année 2008 (tableau).
- Ministère de l'Economie et des Finances, direction du Budget (2008), Coût d'approvisionnement de la SAMIR en pétrole brut 2002-2008 (tableau).
- Ministère de l'Economie et des Finances, direction du Budget, Fiche sur le nouveau système de stockage du gaz butane.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2005), *Etude d'impact des politiques sectorielles*.
- Ministère de l'Energie et des Mines, direction de l'Energie, division des Produits pétroliers, Note sur le système d'indexation des prix des produits, décembre 1998.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Intérieur, SE chargé des Affaires économiques et générales, Comité technique, Fiche relative à la réforme du système de contingentement de la farine subventionnée, juin 2006.
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique, Programme Tayssir des transferts monétaires conditionnels.
- Ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des Affaires économiques et générales (2008), *le Système de compensation au Maroc. Dysfonctionnements et pistes de réforme*.
- Mission de préparation du projet de politique de développement pour le secteur de l'énergie au Maroc (PPD Energie), 29 novembre au 8 décembre 2007, Aide Mémoire.
- Porter M. (1970), *l'Avantage concurrentiel des nations*, InterEditions, Paris, 1993.
- Royaume du Maroc (2006), *Cinquante ans de développement humain et perspectives 2025*, Rapport du Cinquantenaire.
- Royaume du Maroc, Lettre de politique de développement du secteur de l'énergie (lettre adressée à Monsieur le Président de la Banque mondiale), sans date.

Auditions

- Agence de Développement social
- Caisse de compensation
- Cosumar
- Entraide nationale
- Groupement des pétroliers du Maroc
- Haut-Commissariat au Plan
- Ministère de l'Agriculture et des Pêches maritimes: direction de la Production végétale, division Cultures industrielles, division des Céréales, des Légumineuses et des Fourrages
- Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles technologies, division de l'Industrie alimentaire et agricole et direction de la Production industrielle
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique, Programme Tayssir des transferts monétaires conditionnels
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, direction des Combustibles et Carburants
- Ministère de l'Intérieur, Coordination nationale de l'INDH, Pôle « Coordination, suivi et évaluation »
- Ministère de l'Intérieur, direction de la Coordination des affaires économiques
- Ministère de la Santé, direction de la Planification et des Ressources financières et direction de la Réglementation et du Contentieux
- Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses SAMIR.

Liste des graphiques

Graphique 1 : Evolution des prix du pétrole brut (en \$/b)	23
Graphique 2 : Evolution de la facture pétrolière au Maroc (en millions de Dh)	25
Graphique 3 : Evolution de la charge de compensation	37
Graphique 4 : Subvention par habitant et par classe de dépense (en dirhams/an)	41

Graphiques 5 et 6 : Farine et sucre : dépenses élevées pour l'ensemble des catégories mais de fortes disparités, notamment dans le rural	61
Graphique 7 : Gaz butane : une forte captation par les catégories aisées surtout en milieu rural	62
Graphique 8 : Une captation par les catégories aisées	63
Graphique 9 : Préscolaire : les riches dépensent dix fois plus que les pauvres	64
Graphiques 10 et 11 : Primaire privé limité aux riches... et niveaux de dépenses comparables dans le public	64
Graphique 12 et 13 : Enseignement secondaire : un net différentiel entre les catégories sociales dans le public	65
Graphiques 14 et 15 : Enseignement supérieur : dépenses négligeables des pauvres et des vulnérables	66
Graphiques 16 et 17 : Enseignement professionnel : dépenses trop faibles des catégories pauvres, vulnérables et moyennes inférieures	67
Graphiques 18 et 19 : Accès aux soins : les catégories pauvres, vulnérables et moyennes inférieures largement exclues	68
Graphique 20 : Premier plan factoriel de l'ACM : structure des ménages et des dépenses	72
Graphique 21 : Investissement, production et valeur ajoutée de l'industrie sucrière (2000-2006)	95
Graphique 22 : Incidence de la croissance des dépenses (2001-2007)	117
Graphique 23 : Les frontières des classes moyennes (critère du revenu par ménage et par mois)	131

Liste des figures

Figure 1 : Enchaînement des effets de la hausse des prix du pétrole	24
Figure 2 : La chaîne solidarité	74
Figure 3 : Typologie des classes moyennes	130
Figure 4 : Fragmentation du dispositif de redistribution sociale .	143
Figure 5 : Pôle focal de gouvernance : le design institutionnel ...	145

Liste des tableaux

Tableau 1 : Contribution relative des produits subventionnés à l'inflation	27
Tableau 2 : Le poids prépondérant des produits pétroliers	29
Tableau 3 : Niveau général des prix : l'effet carburants	29
Tableau 4 : Evolution de l'indice des prix à la production industrielle (en %)	30
Tableau 5 : Simulation de l'ajustement des prix après suppression totale des subventions des produits pétroliers (en %)	32
Tableau 6 : Élasticité de l'ICV aux prix des produits pétroliers .	33
Tableau 7 : Part de la subvention dans le prix réel	34
Tableau 8 : Evolution des prix de vente au public des produits pétroliers et du gaz butane	36
Tableau 9 : Poids des subventions dans les prix réels	36
Tableau 10 : Montant des subventions par type de produit (2008)	38
Tableau 11 : Subventions transférées par classe de dépense, situation dans la profession et milieu	40
Tableau 12 : Rapports entre dépenses et subventions perçues	42
Tableau 13 : Evolution du coût de la vie et du coût salarial (en %)	42
Tableau 14 : Une valse-hésitation des réformes du système de compensation	46
Tableau 15 : La politique sociale: logique de préparation versus logique de réparation	52
Tableau 16 : Programmes publics de protection sociale (1998) ..	53
Tableau 17 : Les subventions profitent davantage aux catégories aisées (dépense annuelle moyenne par personne en Dh)	55
Tableau 18 : Une forte concentration des subventions	55
Tableau 19 : ... Et une répartition inégale plus accentuée pour les produits pétroliers	56
Tableau 20 : Le ciblage optimal par district réduit fortement la pauvreté	75
Tableau 21 : Indicateurs de pauvreté et critères d'éligibilité au RAMED	76

LE MAROC SOLIDAIRE

Tableau 22 : Modèles de filière sucrière et coût pour l'Etat	93
Tableau 23 : Prix des ventes maxima du sucre raffiné sortie usine	96
Tableau 24 : Indicateurs de rentabilité de la filière en 2006 (en dirhams)	98
Tableau 25 : Taux de valeur ajoutée et taux de rentabilité en 2006	99
Tableau 26 : Benchmark de la VA de la filière betteravière (2006)	100
Tableau 27 : Benchmark de la performance de l'industrie sucrière en 2004	100
Tableau 28 : Les classes moyennes : fractions, taille et niveaux de revenu	133
Tableau 29 : Une pluralité d'institutions chargées de l'action sociale	140

Liste des encadrés

Encadré 1 : Caisse de compensation: régulariser les prix et sécuriser les approvisionnements	39
Encadré 2 : Taxinomie des catégories sociales: une méthodologie basée sur les données individuelles	59
Encadré 3 : Taxinomie des catégories: analyse multi- dimensionnelle de la structure des dépenses	70
Encadré 4 : Programme Tayssir	78
Encadré 5 : Structure des prix pétroliers en vigueur avant 2009 ...	102
Encadré 6 : Structure des prix arrêtée le 17 décembre 2008	106
Encadré 7 : Taux de TVA en vigueur	136

Table des matières

Résumé analytique	11
<i>Pour une nouvelle convention de confiance et de solidarité</i>	11
Capacités et sécurités	12
Participation et responsabilité	13
Une ambition sociétale	14
Un projet systémique	15
Ambition 1 : Briser le cercle vicieux de la compensation ..	23
Option 1 : Enrayer la spirale des subventions	24
Action 1 : Maintenir le rôle stabilisateur des subventions	33
Action 2 : Renforcer l'effet redistributif des subventions pour sécuriser le pouvoir d'achat	39
Action 3 : Plafonner la dépense de subvention et autonomiser le financement de la compensation	45
Option 2 : Engager un processus de résilience sociale	46
Action 4 : Traduire le projet « Maroc solidaire » en Agenda national	49
Action 5 : Créer un fonds public dédié à l'investissement social	50
Ambition 2 : Préparer au lieu de réparer	53
Option 3 : Elaborer l'action sociale de l'Etat sur une base préventive	53
Action 6 : Investir dans le social	54
Action 7 : Activer les dépenses passives	54
Option 4 : Redéployer la protection sociale	56
Action 8 : Délimiter le périmètre catégoriel du ciblage	59

LE MAROC SOLIDAIRE

Action 9 : Mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une « contribution générale de solidarité »	74
Action 10 : Mettre en place une modalité de ciblage optimal évoluant rapidement vers le ciblage parfait	76
Action 11 : Combiner accès aux services de base et transferts directs	81
Action 12 : Renforcer les conditions d'une montée en compétence des acteurs locaux	82
Action 13 : Agir sur les effets pervers et les comportements opportunistes	85
Action 14 : Favoriser le ciblage participatif et la gouvernance de proximité	87
Ambition 3 : Conjuguer ciblage industriel et couverture des besoins	89
Option 5 : Optimiser la chaîne de valeur et réguler le marché	90
Action 15 : Réserver le contingent de la farine subventionnée aux communes rurales et urbaines les plus défavorisées	91
Action 16 : Accompagner la mise à niveau des minoteries industrielles	92
Action 17 : Réguler le marché des farines	93
Action 18 : Faire évoluer la filière sucrière de la modalité subventionnée vers une modalité soutenue	94
Action 19 : Améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur sucrière et moderniser la logistique	99
Action 20 : Ajuster la structure des prix des produits pétroliers	104
Action 21: Adopter une stratégie de couverture par les produits dérivés	109
Action 22 : Optimiser la chaîne de valeur des produits pétroliers et rationaliser les marges de distribution .	110
Action 23 : Harmoniser la fiscalité relative aux produits pétroliers afin d'atténuer les distorsions sectorielles et les discriminations entre les produits	113

Option 6 : Améliorer la coordination des intervenants	114
Action 24 : Reconvertir et agréger les activités de l’amont agricole	114
Action 25 : Organiser les producteurs et renforcer leurs capacités	116
Ambition 4 : Refonder la solidarité collective	117
Option 7 : Réduire les inégalités	118
Action 26 : Instaurer un principe de redistribution solidaire et efficace	120
Action 27 : Revoir les dépenses fiscales sur une base conjuguant efficacité et équité	121
Option 8 : Développer l’emploi salarié et le travail décent ...	122
Action 28 : Préparer les capacités professionnelles aux évolutions du travail	123
Action 29 : Préserver l’emploi et sécuriser le travail	125
Action 30 : Accélérer le processus de généralisation de la couverture sociale	125
Option 9 : Supprimer les positions de rente en favorisant la concurrence	126
Action 31 : Organiser la concurrence sur la base d’une pragmatique d’équilibre entre l’efficacité des marchés et les exigences du développement	127
Action 32 : Accroître l’efficacité de la régulation avant d’élever le Conseil au rang d’autorité indépendante	128
Option 10 : Promouvoir les classes moyennes en améliorant l’offre publique d’infrastructures socio-professionnelles et culturelles	129
Action 33 : Développer l’offre et la qualité des services sociaux de base	136
Action 34 : Moderniser la gestion des ressources humaines et réaménager la grille des salaires dans la fonction publique	137
Action 35 : Faire de la TVA un instrument de redistribution et de stimulation de la norme de consommation de biens durables	137

Ambition 5 : Conduire la réforme au plus près	139
Option 11: Reconfigurer le dispositif institutionnel	140
Action 36 : Etablir une complémentarité institutionnelle plus étroite des dispositifs d’actions sociale	141
Action 37 : Constituer, au sein du gouvernement, un « pôle focal de gouvernance » tiré par l’Initiative nationale pour le développement humain	146
Option 12 : Piloter globalement et coordonner localement	147
Action 38 : Piloter politiquement la réforme	148
Action 39 : Confier la coordination des actions à une structure dédiée	149
Action 40 : Responsabiliser localement les acteurs	150
Option 13 : Impliquer les acteurs et anticiper les changements sociaux	151
Action 41 : Décliner les actions de façon graduelle en adoptant une démarche participative	152
Action 42 : Des communes contre la pauvreté pour des communes sans pauvreté	153
Action 43 : Mettre en place un système d’information et d’alerte sociale	154
Action 44 : Approfondir la connaissance des dynamiques sociales	155
Matrice des actions	156
Références bibliographiques	163
Auditions	165
Liste des graphiques	165
Liste des figures	166
Liste des tableaux	167
Liste des encadrés	168
Table des matières	169

“ Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une « assistance scientifique pour la réforme du système de compensation en vigueur au Maroc » demandée par le gouvernement à une équipe de chercheurs et experts appartenant à l'Université marocaine.

Le livre articule deux perspectives complémentaires: il s'agit, d'une part, de définir un objectif de cohésion sociale impliquant de placer la réforme du système de compensation dans le cadre d'une reformulation de la politique de protection sociale eu égard aux nouvelles exigences sociales. Il s'agit, d'autre part, de réactiver le principe de solidarité et de le traduire en processeur de moyens et de dispositifs au service du bien-être social, de la croissance économique et du développement humain.

Les deux perspectives définissent, de concert, les contours d'un modèle social national tendant vers l'équilibre, précisément en vertu d'une jonction dynamique entre investissement social, croissance économique et développement humain.

Les propositions contenues dans ce livre participent d'une démarche de justification analytique. Plusieurs diagnostics du système de compensation ont fait l'objet d'un réexamen compte tenu de la complexité et de la pluralité des facettes que recouvre la question des subventions. Fondé sur des *faits stylisés*, l'analyse accrédite la nécessité d'un déplacement des termes de la problématique et d'une montée en généralité des objectifs de réforme : du cadre limité des équilibres financiers au terrain plus pertinent de la protection sociale.

En filigrane, c'est le « modèle social marocain » qui se trouve, *mutatis mutandis*, réhabilité dans ses invariants historiques et réinscrit dans le cadre d'une architecture institutionnelle plus congruente avec les conditions de la cohésion sociale dans les sociétés modernes. ”

Noureddine El Aoufi est professeur d'économie à l'Université Mohammed V-Agdal de Rabat.