



Conférence-débat sur
**« Les finances publiques et la lutte
contre la pauvreté au Maroc et en France »**

**« Les finances publiques au Maroc :
un levier majeur de lutte contre la pauvreté »**

Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

La lutte contre la pauvreté est une préoccupation universelle, car elle concerne tous les pays et toutes les sociétés humaines. C'est un sujet d'un grand intérêt pour les politiques depuis l'antiquité.

Ainsi, dans la Grèce antique, à Rome ou au Moyen-âge et durant les périodes de crises de subsistance et de famines, le peuple pouvait compter sur la solidarité familiale, de voisinage et parfois sur l'aide de l'État.

La lutte contre la pauvreté dépasse le cadre économique, pour constituer un enjeu humain au centre des préoccupations des trois religions monothéistes, qui ont toujours tenté de réduire les inégalités et les disparités sociales à travers des convictions religieuses.

La tzedaka chez les juifs, la charité chez les chrétiens et la zakat chez les musulmans ont pour principal objectif d'aider les plus démunis et d'instaurer la solidarité sociale.

La lutte contre la pauvreté a souvent été l'œuvre de dons effectués par les plus riches à titre individuel, car « le don fraternel [...] exprime le devoir de la société de soulager ses miséreux et reconnaît aux pauvres le droit d'exiger des moyens de subsistance »¹.

Avec l'apparition de la pauvreté en tant que phénomène de masse suite à l'industrialisation et la prolétarisation de la population, l'émergence de l'État-providence et le développement des concepts d'humanité, de bienfaisance et de société civile, les dons qui étaient autrefois des actes individuels ont été transformés en une action réfléchie, menée de manière professionnelle et dans le cadre d'une politique sociale intégrée.

A ce titre, Emile Durkheim fait la distinction entre la solidarité dite "mécanique", qui caractérise les sociétés traditionnelles et la solidarité dite "organique", propre aux sociétés modernes.

Dans les sociétés modernes, la lutte contre la pauvreté et les disparités est marquée par l'importance des moyens mis en œuvre et par la multiplicité des acteurs, à savoir l'État, les collectivités territoriales, les entreprises publiques, les associations caritatives, les mécènes et les bienfaiteurs ainsi que les entreprises privées qui s'inscrivent dans une démarche d'entreprise citoyenne.

Ainsi, la responsabilité sociale des entreprises (RSE) signifie qu'elles intègrent de manière délibérée des préoccupations sociales dans le cadre de leurs activités, soit à travers la démarche consistant à « ne pas nuire aux personnes et à la planète », ou bien en poursuivant un objectif de « faire du bien aux individus et à la planète ».

¹ Alain Clément, « De l'évergétisme antique aux Restos du cœur. Etat et associations dans l'histoire du secours alimentaire ». Revue internationale de l'économie sociale n° 279. Article de 18 pages, p.

Le Maroc ne fait pas exception à cette tendance internationale, puisque l'Etat a inscrit la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comme des priorités nationales, en leur consacrant des ressources financières substantielles, mises à la disposition des acteurs publics.

Les premières mesures engagées par l'Etat à ce titre ne relevaient pas d'une vision globale, ne tenaient pas compte de toutes les dimensions de la pauvreté et leur mise en œuvre n'obéissait pas à une action cohérente et coordonnée.

C'était la période où la solidarité sociale se faisait en ordre dispersé.

Après les attentats du 16 mai 2003 à Casablanca, les pouvoirs publics ont pris conscience de l'ampleur de la pauvreté, de ses conséquences sur le tissu social et de la nécessité et de l'urgence d'accélérer et de renforcer les politiques d'intégration sociale, fondée sur une approche globale, des moyens financiers suffisants et une coordination des actions de tous les intervenants.

L'intervention de l'Etat dans ce domaine a été concrétisée aussi bien à travers les dépenses engagées par l'ensemble des acteurs du secteur public, mais aussi au niveau des recettes de l'Etat, à travers les différentes mesures de baisses des impôts visant l'augmentation des revenus des populations défavorisées.

Notre présentation traitera les trois axes suivants :

I- Les principaux facteurs explicatifs de la pauvreté au Maroc et les moyens possibles pour la réduire

II - La lutte contre la pauvreté à travers le rattrapage social

III- La politique de développement humain et la lutte contre la pauvreté

I- Principaux facteurs explicatifs de la pauvreté au Maroc et les moyens possibles de la réduire

La pauvreté au Maroc résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, principalement:

- la conjoncture internationale à partir des années 1960 et la volonté de réduction du poids de la dette, ont relégué au second plan la politique sociale du pays.
- les effets sur le plan social de l'application du programme d'ajustement structurel mis en place entre 1983 et 1991.
- l'impact sur les populations rurales de la sécheresse qui a sévi durant les années 80 et 90 et qui a aggravé la paupérisation et accéléré l'exode rural et la précarité.

- les préoccupations sociales, et plus particulièrement la pauvreté, n'étaient pas suffisamment distinctes dans les priorités des politiques publiques, longtemps axées sur le rétablissement ou la préservation des équilibres macro-économiques, dès lors que l'amélioration du volet social en découlera.
- comme dans la plupart des pays en développement, la croissance économique au Maroc n'a pas été suffisante à elle seule pour réduire la pauvreté, sachant que la croissance doit se traduire par une baisse significative du chômage et une répartition plus équitable devant aboutir à une hausse des revenus des populations pauvres.

C'est ce qui a d'ailleurs été relevé par SA MAJESTE LE ROI lors du discours du 30 juillet 2015 à l'occasion de la fête du Trône : « [...] **la croissance économique n'aura aucun sens si elle ne se traduit pas par l'amélioration des conditions de vie des citoyens ...** ».

La pauvreté ne peut être appréhendée à travers le seul facteur monétaire. Elle est multidimensionnelle et résulte souvent de l'interaction de plusieurs facteurs économiques, politiques et sociaux.

Durant l'année 2000 à l'occasion de la publication du rapport sur le développement dans le monde, la Banque Mondiale relevait que « les pauvres ne peuvent pas se nourrir, se loger, s'éduquer ni se soigner convenablement et n'ont par conséquent aucune possibilité d'épanouissement personnel. Ils sont aussi extrêmement exposés aux maladies, aux bouleversements économiques et aux catastrophes naturelles. [] Tous ces handicaps représentent chacun une dimension de la pauvreté»².

Les stratégies mises en place pour réduire les disparités sociales et lutter contre l'exclusion sociale ont pour principal objectif de faire bénéficier les populations des ressources financières engagées par l'Etat à cet effet.

Deux possibilités s'offrent aux décideurs publics pour y parvenir :

Le premier choix peut consister à financer les secteurs et les projets d'infrastructures dont les principaux bénéficiaires seraient les populations pauvres et défavorisées. Il s'agit par exemple, des écoles, des hôpitaux, du logement social, de l'eau potable et de l'électricité, des routes, du transport, ...

Cette possibilité offre l'avantage de la facilité de gestion, mais présente l'inconvénient que les populations aisées profitent autant que les pauvres des subventions accordées par l'Etat (cas de la compensation des prix des produits pétroliers, du sucre, ...) ou des produits et services sociaux (santé, éducation, transport, ...).

² Banque Mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté », abrégé. 20pp.,

Le deuxième choix peut porter sur une politique de ciblage consistant à identifier les pauvres pour les faire bénéficier directement des ressources financières dédiées à cet effet. Il s'agit dans ce cas de financer des projets et des activités génératrices de revenus, de transferts directs conditionnés, etc...

Cette méthode présente l'avantage de faire bénéficier de manière exclusive les pauvres, mais elle souffre d'un inconvénient majeur, à savoir les difficultés liées à l'identification des populations défavorisées.

Au Maroc, les stratégies de lutte contre la pauvreté sont financées pour l'essentiel par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics, et l'effort budgétaire consenti à ce titre ne peut être apprécié qu'à travers une situation consolidée des dépenses réalisées par l'ensemble des entités du secteur public.

II- La lutte contre la pauvreté à travers le rattrapage social

Les premières mesures de lutte contre la pauvreté au Maroc ont été caractérisées par la volonté de réduction des écarts entre les catégories sociales et entre les différentes régions du royaume, en termes de revenus, d'accès aux services publics, d'infrastructures, etc...

Au niveau social, plusieurs filets de sécurité ont été mis en place, à savoir :

1- L'Entraide Nationale, mise en place en 1957, afin d'aider les populations pauvres au moyen de l'éducation et de la formation professionnelle.

2- La Promotion Nationale, mise en œuvre en 1961, a pour vocation la résorption du chômage en mobilisant les populations pauvres dans le cadre de projets d'utilité collective et nécessitant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée.

La promotion nationale a permis la création d'environ 12,6 millions de journées de travail en moyenne annuelle de 1965 à 1999.

3- La Compensation des prix de certains produits de première nécessité a été mise en place en 1956. Les produits initialement pris en charge sont le sucre, l'huile alimentaire, le gaz butane, la farine nationale et les produits pétroliers.

La compensation a constitué durant les dernières années une lourde charge pour le budget de l'Etat, puisqu'elle a atteint 54,9 MMDH en 2012, soit plus que les dépenses d'investissement de l'Etat au titre de la même année (51,5 MMDH).

4- Les cantines scolaires mises en place avec le soutien du Programme Alimentaire Mondial, ont constitué un outil d'incitation à la scolarisation des enfants défavorisés, particulièrement dans les zones rurales, car « l'instruction est un vecteur fondamental d'insertion et d'intégration sociales ».

En ce qui concerne les infrastructures et les biens et services de base, plusieurs programmes nationaux d'envergure ont été mis en chantier :

1- le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable (PAGER) afin de permettre l'accès à l'eau en milieu rural.

Ce programme a pour objectif la desserte en eau potable de 31.000 localités abritant 11 millions d'habitants³, avec un coût estimé à près de 10 milliards de dirhams. Ce programme a permis d'atteindre un taux d'accès à l'eau potable en milieu rural de 94,5% à fin 2014.

2- le Programme d'Électrification Rurale Globale (PERG) afin de généraliser l'électrification rurale.

A fin juillet 2015⁴, l'électrification rurale a concerné 38.893 villages en réseaux interconnectés et 51.559 foyers en kits photovoltaïques dans 3.663 villages.

Depuis son lancement en 1995, ce programme a permis à près de 12,4 millions d'habitants d'accéder aux services de l'électricité, portant ainsi le taux d'électrification rurale à 99,1% contre 18% en 1995, pour un investissement global de 22,3 milliards de dirhams.

3- le Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR) qui a pour objectif le désenclavement en milieu rural.

Depuis son lancement⁵, ce programme a permis de réaliser 14.756 km de routes rurales avec un coût global de 14.344 millions de dirhams, soit 95% du linéaire global de ce programme, ce qui a permis de porter le taux d'accessibilité de la population rurale à 78 % à fin juin 2015.

4- le Programme de logement social qui vise à lutter contre l'habitat insalubre.

Les différentes stratégies et mesures mises en place ont certes permis de réduire l'extrême pauvreté et de désenclaver les zones rurales. Cependant, les résultats auraient pu être plus importants si ces politiques avaient été marquées par plus de cohérence et de coordination entre les différents intervenants.

A titre d'illustration, le secteur du logement était géré par le ministère de l'habitat, l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI), les établissements régionaux d'équipement et de construction (ERAC) et la société nationale d'équipement et de construction (SNEC).

³ Ministère de l'économie et des finances, Note de présentation du projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2016.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Par ailleurs, plusieurs stratégies et programmes ont été mis en place, à savoir la stratégie de développement social (1993), le Programme des Priorités Sociales (1996-97) et la stratégie du développement social intégré (1998).

Il est à noter qu'à côté des efforts menés par le secteur public, la lutte contre la pauvreté fait intervenir une multitude d'autres acteurs, à savoir les organisations non gouvernementales, les associations et les entreprises privées, qui disposent des ressources humaines, techniques et financières leur permettant de participer à la réduction des disparités sociales.

C'est le cas de l'octroi de micro-crédits à des « personnes économiquement faibles » pour leur permettre de « créer ou de développer leur propre activité de production ou de service et d'assurer leur insertion économique ».

Ces opérations sont réalisées dans le cadre de la proximité, de l'encadrement, de la formation et du suivi du micro-entrepreneur. Il s'agit par exemple de l'association à but non lucratif « Attawfiq Micro-Finance » créée en mars 2000 par le Groupe Banque Populaire.

C'est le cas également de la fondation BMCE Bank qui développe un concept novateur d'éducation intégrée au développement durable conforme aux besoins du milieu rural.

C'est le cas aussi de la Fondation Zakoura qui a pour objectif de mettre en place des écoles d'éducation non formelle au Maroc. Ainsi, plus de 22.000 enfants ont été scolarisés dans plus de 400 écoles implantées dans le monde rural difficiles d'accès

C'est le cas également de la Fondation El Ghali Berrada qui œuvre dans les domaines de la santé et de l'éducation qui constituent pour les responsables de cette fondation les véritables leviers de développement.

Cette fondation avec d'autres ont permis la réalisation des projets tels que la reconstruction et le rééquipement d'hôpitaux, l'équipement de bibliothèques, la réalisation de complexe social qui constitue un lieu d'accueil pour les bébés, enfants en situation précaire, jeunes à la recherche de formation et d'emploi...

III- La politique du développement humain et la lutte contre la pauvreté

Certes, il fallait combler les retards accumulés en matière d'accès de la population pauvre aux services publics de base et de réduction des inégalités spatiales au niveau des infrastructures.

Mais, il fallait aussi placer l'homme au centre des préoccupations des politiques publiques, à travers des programmes nationaux intégrés fondés sur des mesures préventives et cohérentes ainsi que sur la coordination par une seule entité des actions de l'ensemble des intervenants.

C'est dans cette optique que s'inscrit la politique de développement humain mise en œuvre à partir de 2005, fondée sur le renforcement et l'accélération des stratégies sectorielles déjà mises en œuvre ainsi que la mise en place d'une politique de proximité, s'articulant autour de trois principaux leviers.

Le premier levier concerne l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), chantier de règne mis en place en mai 2005 par Sa Majesté le Roi avec pour objectif de « consolider les acquis politiques, par la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens, et par la lutte contre les disparités sociales et territoriales »⁶.

Le but de l'INDH est « d'ajouter aux actions contenues dans les programmes sectoriels, des actions complémentaires choisies de façon participative par les populations concernées des zones les plus pauvres, et mises en œuvre autant que faire se peut par elles-mêmes. Elle se caractérise par [...] son intégration dans une vision d'ensemble et une nouvelle conception des politiques sociales locales »⁷.

L'INDH est structurée autour de trois principaux programmes :

- la lutte contre la pauvreté en milieu rural ;
- la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain ;
- la lutte contre la précarité.

Durant la période 2005-2014, l'INDH a permis la réalisation de 38.341 projets et 8.294 actions, pour un investissement global de 29,1 milliards de dirhams, dont la part de l'INDH s'élève à 17,2 milliards de dirhams. Le nombre total de bénéficiaires de ces projets s'élève à 9,8 millions de personnes, dont 50% relèvent du milieu rural.

Dans son rapport sur l'INDH, le Conseil économique, social et environnemental précise que « la mise en œuvre de l'INDH a engendré une dynamique de participation importante au niveau territorial grâce à la mobilisation de plusieurs acteurs (associations, élus, populations, autorités locales, services extérieurs, bailleurs de fonds, secteur privé, universités), a contribué au développement de l'ingénierie sociale au niveau territorial et à dynamiser le secteur associatif »⁸.

Le deuxième levier est constitué d'un ensemble de programmes dont l'objectif principal est la lutte contre la précarité et la réduction des disparités sociales :

⁶ Extrait du Discours Royal prononcé à l'occasion de l'anniversaire de « la Révolution du Roi et du peuple », 2005.

⁷ Conseil économique, social et environnemental, Rapport sur « Initiative Nationale pour le Développement Humain : analyse et recommandations », 2013, p.29.

⁸ CESE, op.cit., p.37.

1- le régime d'assistance médicale (RAMED) est une composante de la couverture médicale qui bénéficie aux personnes démunies non couvertes par un régime d'assurance maladie. Il est fondé sur les principes de l'assistance sociale et de la solidarité nationale au profit des démunis.

La mise en œuvre du RAMED a permis d'atteindre plus de 8,8 millions de bénéficiaires, soit 3,3 millions de foyers immatriculés. Le RAMED est financé principalement par l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que par une participation des bénéficiaires aux frais inhérents aux prestations de soins et d'une contribution annuelle au RAMED.

2- Le programme Tayssir est destiné à lutter contre l'abandon scolaire en rendant obligatoire la scolarisation des enfants âgés de 6 à 15 ans issus des milieux défavorisés, à travers des transferts monétaires conditionnés.

Le nombre de bénéficiaires pour l'année scolaire 2014-2015, a atteint 493.133 familles et 805.746 élèves.

3- L'Initiative Royale « 1 million de cartables » qui consiste en la distribution de cartables, de fournitures scolaires, de manuels et de livres aux élèves des enseignements primaire et collégial.

Le nombre de bénéficiaires pour l'année 2014-2015 est de 3.914.949 élèves.

4- le programme « Villes sans bidonvilles » lancé en 2004 et qui vise l'éradication de bidonvilles dans 85 villes et communes urbaines au profit de 380.000 ménages. Son coût est évalué à 32 milliards de dirhams et il est financé par l'Etat à hauteur de 10 milliards de dirhams.

A fin mai 2015, le programme "Villes Sans Bidonvilles" a permis d'améliorer les conditions d'habitation de près de 250.000 ménages et la déclaration de 54 villes sans bidonvilles.

5- Le programme de logements sociaux destiné à permettre aux populations défavorisées d'accéder au logement. Pour ce faire, des conventions ont été signées avec des promoteurs immobiliers dans le but de construire des logements à un prix déterminé, à la portée des populations cibles (250.000 dirhams hors taxe sur la valeur ajoutée). L'Etat leur a accordé des incitations fiscales très avantageuses afin de participer à ce programme.

Ainsi, à fin 2015, 849 conventions ont été signées avec une consistance de 1.366.310 logements. Les travaux ont démarré au niveau de 571 projets pour 414.033 logements et 181.886 logements ont reçu le certificat de conformité.

6- Le programme d'assistance aux personnes à besoins spécifiques qui vise à faciliter aux personnes en situation d'handicap l'accès aux services sociaux de base.

7- Le programme d'aide directe aux femmes veuves en situation de précarité qui consiste en des aides directes au profit des femmes veuves en situation de précarité ayant des enfants orphelins à charge, à raison de 350 DH par mois pour chaque enfant à condition que le montant global ne dépasse pas 1.050 DH par mois.

8- Le programme d'entraide familiale qui a été mis en place à l'effet de procéder à des versements de l'avance au titre de la pension alimentaire au profit de la mère démunie divorcée et de ses enfants, ayant droit à la pension alimentaire, après dissolution des liens de mariage dans les conditions prévues par la législation et la réglementation fixant les conditions et procédures pour bénéficier des prestations du fonds d'entraide familiale.

9- L'extension de la couverture médicale de base, à travers la mise en place d'une assurance maladie obligatoire de base au profit des étudiants de l'enseignement supérieur public et privé et des indépendants et professions libérales.

10- Le relèvement de 500 à 1.000 DH du montant minimal de la pension de retraite qui a concerné aussi bien les retraités du secteur public que ceux du secteur privé.

11-L'élargissement de la base des bénéficiaires des bourses sociales, qui ont atteint 284.912 étudiants durant l'année 2014-2015 contre 242.392 étudiants en 2013-2014.

Le troisième levier a trait à la mise en place au niveau urbain des conditions qui favorisent l'intégration sociale et la lutte contre l'exclusion.

A titre d'illustration, il convient de citer les tramways de Rabat et de Casablanca qui constituent des projets structurants, qui ont généré des externalités positives et joué un rôle essentiel dans la politique d'inclusion des populations des quartiers défavorisés.

En plus de ces programmes, la politique marocaine de lutte contre la pauvreté et de réduction des disparités sociales a connu durant l'année 2015 un nouvel élan grâce à deux initiatives royales annoncées lors du discours Trône et du discours à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de la Marche Verte.

Ainsi, à l'occasion du discours du Trône du 30 juillet 2015, SA MAJESTE LE ROI a annoncé la mise en œuvre à partir de 2016, d'un vaste programme intégré pour le développement du monde rural, doté d'une enveloppe de 50 milliards de dirhams.

Ce programme a pour objectif de réaliser 20.800 projets, couvrant 24.290 douars et devrait profiter à 12 millions de bénéficiaires, à travers la mise en œuvre des projets suivants :

- 22.780 km de routes et pistes rurales, de 276 ouvrages d'art et la réhabilitation de 9.600 km pour un coût de 36 milliards de dirhams au profit de 3,4 millions de bénéficiaires ;
- 728 projets d'extension et de réhabilitation du réseau d'eau potable, 244 projets de branchement individuels et 9.511 points d'eau pour un coût de 5,5 milliards de dirhams au profit de 1,4 millions de bénéficiaires ;
- électrification de 1.504 douars seront couverts par des projets de branchement individuel (632), d'électrification rurale décentralisée (123) et d'éclairage public (103) pour un coût de 1,93 milliards de dirhams au profit de 656.000 bénéficiaires ;
- 17.758 douars présentant des déficits dans le domaine de la santé bénéficieront de multiples projets pour un coût de 1,4 milliards de dirhams au profit de 6 millions de bénéficiaires:
 - 523 dispensaires
 - 424 logements pour le personnel médical rural
 - 232 centres de santé
 - 67 hôpitaux intercommunaux
 - 176 maisons d'accouchement
 - acquisition de 396 unités médicales mobiles et 447 ambulances.
- l'ouverture de 114 garderies, 90 écoles, 33 collèges, 29 lycées et 81 maisons de l'étudiant (dar taliba / dar talib) ;
- 803 logements de fonction pour le personnel enseignant et l'acquisition de 554 véhicules de transport scolaire (5,1 milliards de dirhams au profit de 1,5 millions de citoyens dans 7.016 douars).

De même et lors du discours de la Marche Verte du 6 novembre 2015, SA MAJESTE LE ROI a annoncé la décision « de mobiliser, avec l'aide de Dieu, tous les moyens disponibles pour la réalisation de grands chantiers et de projets sociaux et médico-éducatifs » dans les régions du Sud et qu'il « sera créé un fonds de développement économique ayant vocation à renforcer le tissu économique, soutenir les entreprises et l'économie sociale et assurer l'emploi et un revenu stable, surtout pour les jeunes ».

En conclusion, je voudrais partager quelques réflexions pour une meilleure politique sociale visant la lutte contre la pauvreté, la réduction des disparités sociales et l'inclusion des populations défavorisées dans la société :

1- la lutte contre la pauvreté ne peut aboutir à des résultats tangibles que si elle s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement humain, fondée sur une vision globale tenant compte des dimensions économiques, politiques et sociales.

2- la réduction des disparités sociales doit s'appuyer sur une approche intégrée qui privilégie la mise en convergence de l'ensemble des mesures, programmes et stratégies sectoriels.

3- la lutte contre la pauvreté nécessite une bonne gouvernance qui privilégie une meilleure coordination des actions de tous les intervenants et un suivi de proximité des projets afin de s'assurer de leur réalisation dans les temps et aux normes convenues.

4- la lutte contre la pauvreté doit s'inscrire dans un processus de long terme, qui nécessite des ressources financières suffisantes et pérennes.

5- l'emploi avec un salaire décent demeure le meilleur moyen d'aider les populations défavorisées à sortir de la pauvreté, car « le travail est un facteur clé du bien-être économique des individus. Plus qu'une source de revenus, le travail contribue au progrès socio-économique et renforce les individus, leurs familles et leurs communautés »⁹.

⁹ Organisation internationale du travail, L'Agenda pour le travail décent.