

Royaume du Maroc  
Premier Ministre  
Observatoire National  
du Développement Humain



# RAPPORT D'ACTIVITÉS 2010

Mai 2011



## SOMMAIRE

<b>1. Développement d'un système d'information ciblé</b> .....	<b>5</b>
• Elaboration de la banque de données « Al Bacharia » .....	5
• Mise en place d'un tableau de bord .....	5
• Mise en place d'un réseau virtuel de documentation .....	6
• Elaboration d'indicateurs de performance en matière de développement humain .....	6
<b>2. Contribution à l'évaluation des politiques publiques de développement humain</b> .....	<b>7</b>
• Evaluation de l'INDH .....	7
- Etat d'avancement des projets de l'INDH .....	7
- Analyse des actions visant la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain .....	8
- Etude sur la pérennité des projets INDH .....	8
- Evaluation de l'impact de l'INDH : préparation du deuxième passage .....	9
- Etude cartographique et statistique des quartiers urbains proposés au ciblage INDH .....	9
• Panel Ménages .....	9
- Partenariat .....	10
- Enquêtes expérimentales .....	10
• Travaux d'analyse de la pauvreté .....	11
- Etude sur les profils territoriaux de la pauvreté .....	11
- Problématique de l'exclusion en rapport avec le logement social en milieu urbain .....	11
- Etude sur les choix et les comportements microéconomiques en situation de pauvreté .....	12
- Etudes sur l'Inclusion .....	12
<b>3. Développement de mécanismes de partenariat et de communication</b> .....	<b>13</b>
• Partenariat ONDH/Universités .....	13
• Partenariat avec le système des Nations Unies au Maroc .....	14
• Coopération bilatérale et multilatérale .....	15
<b>4. Activités des groupes de travail</b> .....	<b>15</b>
• Groupe de travail «Disparités socio-territoriales et accessibilité aux biens et services sociaux de base» .....	16
• Groupe de travail «Croissance économique et lutte contre la pauvreté» .....	16
• Groupe de travail «Convergence, intégration et gouvernance des politiques publiques axées sur le développement humain» .....	18
<b>Annexes : Synthèses des études réalisées dn 2010</b> .....	<b>19</b>



Selon son décret de création, l'Observatoire National du Développement Humain a «pour mission permanente d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de Développement mis en œuvre et de proposer des mesures et des actions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale de Développement Humain, notamment dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain».

Au cours de l'année 2010, l'Observatoire a poursuivi la réalisation de ses activités dans le cadre de son programme d'action quadriennal glissant, couvrant la période 2010-2013.

Ce programme d'action s'articule autour des axes suivants :

- Le développement d'un système d'information ciblé ;
- La contribution à l'évaluation des politiques publiques de développement humain ;
- Le développement de mécanismes de partenariat et de communication.

Trois groupes de travail, issus de son Conseil, apportent leur appui à la mise en œuvre de ce programme d'action.

## **1. Développement d'un système d'information ciblé**

Le développement d'un système d'information ciblé consiste essentiellement à mettre à la disposition des différents acteurs une information structurée et documentée issue des départements sectoriels et des organismes publics et privés, tant nationaux qu'internationaux.

Ce système d'information s'appuie sur trois composantes principales, à savoir : une banque de données intégrée et orientée vers l'aide à la décision, un tableau de bord interactif et évolutif et un réseau virtuel de documentation sur le développement humain.

### **Elaboration de la banque de données «Al Bacharia»**

L'Observatoire est en phase de finaliser la mise en place de la banque de données «Al Bacharia» qui s'est déroulée en plusieurs étapes, dont les principales ont été achevées en 2010. Il s'agit de la conception d'un dispositif de gestion, de centralisation et de capitalisation de l'information, de l'alimentation de la banque de données et de la formation des utilisateurs.

La dernière étape de ce projet consiste à valoriser les données brutes par la création de catalogues d'indicateurs réorganisés selon les différentes thématiques du développement humain et ce, afin de faciliter l'accès à «Al Bacharia». Cette phase sera finalisée en juin 2011.

### **Mise en place d'un tableau de bord**

Ce tableau de bord, en cours de réalisation, permettra de donner un aperçu de l'état du développement humain au Maroc, à partir des cinq «nœuds du futur» identifiés dans le Rapport du Cinquantenaire.

Les premières étapes pour l'élaboration du tableau de bord ont été franchies et ont abouti à l'identification des indicateurs potentiels renvoyant aux objectifs du développement humain. A cet égard, il a été procédé à l'établissement d'une liste de près de 150 indicateurs susceptibles de constituer le tableau de bord ainsi qu'à la construction d'une base de données, par indicateur, pour un échantillon d'au moins 120 pays.

De même, il a été procédé à l'établissement de quatre seuils d'évaluation des performances du Maroc pour chaque indicateur, en comparaison avec d'autres pays. Ces quatre seuils de performance correspondent aux niveaux suivants : faible, acceptable, encourageant et bon.

La finalisation du tableau de bord est prévue pour juin 2011.

### **Mise en place d'un réseau virtuel de documentation**

L'ONDH a entamé, en 2010, la réalisation de la première étape de ce réseau, consacrée à la mise en place d'un centre virtuel de documentation sur le développement humain.

Cette étape a consisté à identifier les sites des institutions productrices de connaissances sur le développement humain, en extraire des documents électroniques portant sur le développement humain au Maroc, les recenser, les classer par domaine, les organiser et les diffuser à travers le portail de l'ONDH. Cet exercice a permis de constituer une base de données documentaire, regroupant plus de 1800 ouvrages sur le développement humain et qui sera opérationnelle en juin 2011.

La deuxième étape, qui reste tributaire de la mise en place effective de ce centre virtuel et de l'adhésion des partenaires disposant de fonds documentaires relatifs au développement humain, vise la constitution d'un véritable réseau virtuel de documentation qui devrait démarrer en 2011 pour s'achever à la fin de 2013.

### **Elaboration d'indicateurs de performance en matière de développement humain**

Pour mieux évaluer les politiques publiques en matière de développement humain, l'identification d'une batterie d'indicateurs appropriés s'avère nécessaire. Dans cette optique, l'Observatoire a entamé une étude portant sur l'élaboration d'indicateurs de développement humain, confiée à un bureau d'étude depuis l'année 2008.

Cette étude consiste à procéder à un examen approfondi du dispositif statistique national et à recenser l'ensemble des politiques visant à valoriser et à rehausser le potentiel humain du pays d'une part, et à élaborer un système d'appréciation comparée (benchmarking) des performances du Maroc avec celles d'un échantillon de pays ayant un niveau similaire de développement, d'autre part.

La finalisation de cette étude connaît quelques difficultés en raison de la défaillance du bureau d'étude qui en a la charge.

## 2. Contribution à l'évaluation des politiques publiques de développement humain

Les apports de l'ONDH concernant l'évaluation des politiques publiques de développement humain sont orientés autour de trois principaux axes, à savoir :

- L'évaluation de l'INDH ;
- Le panel de ménages ;
- Les travaux d'analyse de la pauvreté.

### Evaluation de l'INDH

Les travaux d'évaluation de l'INDH ont porté sur cinq volets :

- L'état d'avancement des projets de l'INDH ;
- L'analyse des actions visant la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain ;
- L'élaboration de termes de références d'une étude sur la pérennité des projets INDH ;
- La préparation du deuxième passage de l'évaluation de l'impact de l'INDH ;
- Une étude cartographique et statistique des quartiers urbains proposés au ciblage INDH.

### Etat d'avancement des projets de l'INDH

Dans son premier rapport annuel, l'ONDH avait réalisé une revue à mi-parcours des actions de l'INDH de juillet 2005 à fin 2008, basée sur une analyse sectorielle et territoriale des projets INDH. Afin de tenir compte de la situation des projets INDH à fin 2009, l'ONDH a convenu d'actualiser ce rapport.

L'analyse a porté sur trois aspects principaux : le premier aspect porte sur la répartition des montants globaux des projets et des montants financés par l'INDH selon les quatre programmes de l'INDH, à l'échelle provinciale. Le deuxième aspect a consisté à examiner le contenu des projets engagés, répartis en 16 catégories, autour de trois classes : « projets d'équipement », « projets de développement économique » et « projets d'infrastructures et d'amélioration des conditions de vie ». Le troisième aspect de l'analyse s'est attaché à la question de la maîtrise d'ouvrage et à l'implication des acteurs locaux dans les projets INDH.

Il résulte de l'analyse des projets INDH que 19800 projets ont été lancés pour un montant global de près de 12 milliards de DHS, sur la période 2005-2009. Par ailleurs, s'agissant des recommandations, il convient de noter que l'essentiel de celles émises à l'issue de la revue à mi-parcours reste d'actualité. Ces recommandations concernent, aussi bien celles qui visent l'amélioration des performances de l'INDH à court terme (meilleure différenciation de la

nature des actions entre le milieu urbain et le milieu rural, plus grande cohérence entre les taux de pauvreté et les dotations financières au niveau communal, etc.) que celles qui tendent, à plus long terme, à transformer le fonctionnement des services de l'État et des collectivités locales dans le cadre d'une politique de décentralisation-déconcentration plus poussée.

### **Analyse des actions visant la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain**

Cette étude vise à mieux cerner l'ensemble des actions dédiées à la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, à travers l'analyse des projets engagés par l'INDH, entre 2005 et 2009. Le choix de cette thématique s'intègre dans une logique de complémentarité avec la problématique centrale du deuxième rapport annuel de l'ONDH, qui traite notamment de l'exclusion du monde rural.

L'exclusion sociale étant abordée dans son acception générale, les résultats pris en considération dans l'analyse ne se sont pas limités au bilan des réalisations de la composante « lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain » de l'INDH, mais comprennent également l'ensemble des actions initiées, en milieu urbain, dans le cadre des autres composantes de l'INDH et qui contribuent à la réduction de la précarité et de la pauvreté.

A cet effet, le rapport a examiné la répartition du nombre de projets et des montants engagés dans le domaine de l'accès aux infrastructures et services de bases, celui des activités génératrices de revenus (AGR) et celui de l'appui aux catégories vulnérables de la population urbaine.

Il ressort de cette analyse que 61,3% de l'ensemble des crédits engagés ont concerné des projets de lutte contre l'exclusion en milieu urbain (7,3 milliards de DHS), dans son acception la plus large, au lieu des 31,1% réservés initialement à la composante « lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain » (3,7 milliards de DHS).

### **Etude sur la pérennité des projets INDH**

Le premier rapport annuel de l'ONDH avait mis l'accent sur les risques de non pérennité des projets INDH pouvant être causés par le peu d'implication des communes dans la réalisation de ces projets. L'étude envisagée par l'ONDH, visait l'examen de la situation actuelle en matière de pérennité des projets initiés dans le cadre de l'INDH, l'analyse des aspects caractérisant cette problématique et la formulation de recommandations.

Cette étude, dont les termes de référence ont été élaborés en 2010, devait porter sur le fonctionnement des projets INDH d'une part, et sur la question des AGR et de l'apport de l'INDH en matière de renforcement des capacités entrepreneuriales des porteurs de projets, d'autre part.

Cependant, l'ONDH a préféré différer cette étude en attendant les résultats de celle lancée, entre-temps, par la Coordination Nationale de l'INDH, en partenariat avec l'Union Européenne.



## **Evaluation de l'impact de l'INDH : préparation du deuxième passage**

L'évaluation de l'impact de l'INDH sur les populations des zones ciblées par l'Initiative consiste à comparer les changements intervenus dans leur situation par rapport à ceux des populations des zones non ciblées, de niveau de développement similaire (contrefactuel).

Après la première phase de cette étude qui a concerné l'enquête de référence achevée en 2009, sa deuxième phase, qui consiste en un deuxième passage de l'enquête, prévue en 2011, devrait aboutir à l'évaluation proprement dite de l'impact de l'INDH.

Au cours de l'année 2010, il a été procédé à la préparation de ce deuxième passage qui concernera les mêmes unités observées lors du premier passage et qui utilisera les mêmes supports (questionnaires) de collecte.

## **Etude cartographique et statistique des quartiers urbains proposés au ciblage INDH**

Le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2004 (RGPH 2004) permet de disposer des données démographiques et socio-économiques sur les communes rurales et urbaines.

Si le niveau territorial de la commune est adéquat pour le milieu rural, en revanche, pour les communes urbaines et pour rester dans le sillage de l'évaluation de l'impact de l'INDH, il s'avère nécessaire de cibler les quartiers.

Aussi, sachant que le concept de «quartier» n'est pas défini du point de vue formel, au niveau du RGPH, l'Observatoire a engagé, en novembre 2009, une étude cartographique et statistique portant sur les quartiers urbains qui ont été initialement proposés dans le cadre de l'INDH.

L'objectif de cette étude est de constituer les données de base relatives à la situation dans l'ensemble des quartiers urbains ayant été proposés pour le ciblage de l'INDH juste avant le démarrage de celle-ci, c'est-à-dire en reconstituant, notamment à partir des districts du RGPH 2004, les données et les indicateurs relatifs à chaque quartier.

Pour cela, l'étude a résidé dans l'identification, sur le terrain, des limites des quartiers et de leur composition en districts de recensement. De la sorte, il sera possible de reconstituer les données socio-économiques relatives à chaque quartier.

Les résultats de cette étude seront disponibles avant mai 2011.

## **Panel de Ménages**

Au Maroc, l'information statistique disponible en matière de pauvreté et d'exclusion provient essentiellement d'enquêtes probabilistes (enquêtes sur la consommation, les dépenses et les niveaux de vie des ménages) qui ont permis de réaliser des analyses d'envergure et de répondre à une partie non négligeable des besoins des utilisateurs.

Toutefois, ces enquêtes en coupe transversale, réalisées à partir d'échantillons d'unités statistiques différentes à chaque enquête, ne permettent pas de suivre les trajectoires des ménages qui tombent dans la pauvreté ou la précarité, ou qui en sortent. Qui plus est, la connaissance des facteurs à l'origine de cette dynamique est cruciale pour une évaluation pertinente des politiques publiques.

Or, la mission principale de l'ONDH étant « d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement humain », celle-ci ne peut se concrétiser que par la mise en place d'analyses basées sur des données fiables provenant d'enquêtes transversales et d'enquêtes longitudinales.

C'est pourquoi l'Observatoire a entrepris la réalisation d'enquêtes basées sur un « Panel de Ménages » qui permettra de collecter des données fiables provenant d'échantillons probabilistes représentatifs de l'ensemble des ménages du pays et de réaliser des analyses pertinentes basées sur des données transversales et des données longitudinales.

Les résultats seront représentatifs à l'échelle nationale et à l'échelle régionale (urbaine et rurale).

## **Partenariat**

L'ONDH a procédé au renforcement du pôle enquêtes et méthodes notamment par un consultant spécialiste des enquêtes de panel et par un statisticien-informaticien et ce, en vue de la préparation des outils méthodologiques du panel (questionnaires, plan de sondage, test sur le terrain, choix du BET pour la collecte et la saisie des données).

Parallèlement, l'ONDH a mené une série de contacts et de visites d'informations auprès des partenaires nationaux (Ministères de l'Éducation, de la Santé, de l'Emploi, de l'Habitat, de l'Intérieur, du Haut Commissariat au Plan...) et des institutions internationales spécialisées (Panel Suisse, Statistiques Canada, Université d'Oxford, Banque Mondiale et PNUD) afin de préparer la mise en place de ce panel. Ces diverses consultations ont abouti à la conclusion qu'il était indispensable de réaliser, avant l'enquête proprement dite, une étude expérimentale. Celle-ci, entamée en avril 2010, se poursuivra jusqu'en avril 2011.

## **Enquêtes expérimentales**

A l'issue de cette phase préparatoire, l'ONDH a lancé des travaux d'enquêtes expérimentales qui ont été confiées à trois bureaux d'études durant la période septembre 2010- février 2011.

En fonction de la qualité des divers travaux, réalisés par chacun des bureaux d'études, il sera procédé au choix d'un ou deux bureaux d'études, qui auront pour tâches le recueil des données et leur exploitation informatique, dans le cadre de l'enquête proprement dite, dont le premier passage aura lieu au cours du deuxième semestre 2011.

Les champs d'observation concernent les principaux indicateurs de santé, d'éducation, d'emploi, d'accès aux infrastructures et aux services de base, de conditions de logement, de pauvreté, et d'exclusion. Ces indicateurs ont été testés et finalisés au cours de la phase préparatoire.

### **Travaux d'analyse de la pauvreté**

La pauvreté est un phénomène multidimensionnel complexe, qui se manifeste sous des formes différenciées selon les espaces géographiques et qui impacte de façon non univoque les différentes catégories de populations. Aussi, son étude nécessite-t-elle la mise en place de moyens adaptés au suivi et à l'observation de ces différentes formes de pauvreté.

Dans ce cadre, trois études initiées par l'Observatoire en 2009 ont été poursuivies en 2010. La première se rapporte aux profils territoriaux de la pauvreté, la deuxième à la problématique de l'exclusion en rapport avec le logement social en milieu urbain et la troisième consiste en une recherche sur les choix et comportements microéconomiques en situation de pauvreté.

Par ailleurs, plusieurs études sectorielles sur le thème de l'inclusion ont été réalisées en 2010, pour alimenter le deuxième rapport annuel de l'ONDH.

### **Etude sur les profils territoriaux de la pauvreté**

Pour rappel, l'étude portant sur les profils territoriaux de pauvreté fait suite à une des recommandations de la revue à mi-parcours de l'INDH, à savoir le ciblage géographique de la pauvreté.

L'étude pilote menée dans la province de Kenitra a été lancée en juin 2010. Les résultats de la première phase qui ont pour objectif de recueillir l'ensemble des données quantitatives disponibles, en vue d'opérer un ciblage territorial circonstancié, sur la base d'une typologie des communes urbaines et rurales de cette province, ont été réceptionnés à la fin du mois de mars 2011. Ils sont en cours d'études par la commission de suivi mise en place à cet effet.

Lors de la deuxième phase, des investigations quantitatives seront menées sur le terrain, auprès des autorités locales, des élus, des services déconcentrés et des acteurs associatifs, en vue d'établir, au niveau de chaque commune urbaine et rurale, les déficits enregistrés pour chacune des dimensions du développement humain, ce qui permettra de disposer de critères autres que le taux de pauvreté pour améliorer l'allocation des crédits dédiés à l'INDH au niveau territorial.

### **Problématique de l'exclusion en rapport avec le logement social en milieu urbain**

Cette étude consiste en l'appréciation des effets des politiques d'habitat sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Autrement dit, il s'agit de savoir dans quelle mesure le fait de passer d'un statut précaire de logement bidonvillois à un statut régularisé de propriétaire

d'un logement en dur, contribue à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des ménages bénéficiaires dans leur nouvel environnement.

Suite aux recommandations du brainstorming, organisé sur ce thème en décembre 2009, l'Observatoire a lancé une enquête quantitative et qualitative portant sur l'analyse des effets socio-économiques des politiques de résorption des bidonvilles auprès de 2500 ménages répartis sur 12 sites dans six villes du Royaume et ce, afin de prendre en compte la diversité territoriale des multiples situations de relogement ou de recasement des populations concernées.

En 2010, les deux premières étapes de cette étude ont été achevées. Elles sont relatives à l'élaboration des monographies se rapportant au secteur de l'habitat dans les différentes villes sélectionnées, ainsi qu'à la réalisation des enquêtes terrain. La dernière étape, qui consiste en l'établissement des rapports d'analyse des résultats de ces enquêtes, sera achevée en septembre 2011.

### **Etude sur les choix et les comportements microéconomiques en situation de pauvreté**

L'ONDH a engagé au courant de l'année 2009 une étude portant sur l'économie comportementale pour l'analyse des phénomènes de pauvreté et de développement humain. Cette étude fait suite aux conclusions de l'atelier organisé par le groupe de travail «Croissance économique et lutte contre la pauvreté» relatif à la définition des outils méthodologiques nécessaires à l'analyse du modèle de développement humain du Maroc.

La réalisation de cette étude se déroule en 3 étapes :

**1<sup>ère</sup> étape :** Menée conjointement avec l'Université Al Akhawayn d'Ifrane, cette étude a pris appui sur les apports conceptuels les plus récents issus de l'économie comportementale. Elle a permis d'analyser les attitudes des populations pauvres face au risque et à l'incertitude, les arbitrages inter-temporels qu'elles effectuent lors de la prise de décision et l'évolution de ces derniers en fonction de critères spécifiques (âge, milieu, taille du ménage, etc.).

Cette étape a été achevée en 2010 et a fait l'objet d'un séminaire de vulgarisation des techniques et des potentialités offertes par l'économie comportementale.

**2<sup>ème</sup> étape :** Expérimentation en 2011, des conclusions de la première étape au niveau de quelques communes de la province d'Ifrane.

**3<sup>ème</sup> étape :** En fonction des enquêtes expérimentales, l'étude pourra être généralisée au niveau national.

### **Etudes sur l'Inclusion**

En complément de l'analyse des réalisations de l'INDH pour la période 2005-2009, le Conseil de l'Observatoire National du Développement Humain s'est proposé de consacrer

son deuxième rapport annuel au thème de l'inclusion. Ce thème figure parmi les cinq «nœuds du futur» identifiés dans le Rapport du Cinquantenaire (RDH 50), les quatre autres étant le savoir, l'économie, la santé et la gouvernance. Ces nœuds correspondent à des problématiques clefs qui font référence aux blocages et aux déficits structurels de notre pays qui, sans leur dépassement, compromettront probablement le développement du pays. De plus, l'Observatoire a abordé le thème de l'inclusion au regard des trois catégories de population identifiées dans le Rapport du Cinquantenaire, comme étant parmi les plus vulnérables et qui sont, par conséquent, les plus touchées par l'exclusion. Ces trois catégories cibles sont les femmes, les jeunes et le monde rural.

Quatre études sectorielles sur l'inclusion ont été réalisées dont la synthèse a servi de base pour élaborer le deuxième rapport annuel de l'ONDH. Ces études ont porté sur les thématiques suivantes:

- L'inclusion et le système de santé ;
- Le système éducatif et l'inclusion des jeunes ;
- La croissance économique, facteur de lutte contre l'exclusion ;
- Les infrastructures et l'inclusion des populations rurales.

Les axes d'analyse de ce rapport portent sur le bilan des principales actions réalisées au profit des trois cibles retenues, et sur l'étude, par l'examen d'une série d'indicateurs, tant quantitatif que qualitatif, de l'évaluation des politiques qui ont été mises en œuvre pour agir sur les facteurs majeurs de leur exclusion.

Ces analyses ont débouché sur des recommandations visant, notamment, la réduction des disparités sociales et spatiales, la mise en œuvre de politiques plus volontaristes en matière d'éducation, de santé et d'emploi, et d'une meilleure gouvernance des services publics. Ces analyses invitent aussi au retour à une planification stratégique définissant une vision globale ainsi que les grandes orientations et objectifs retenus au niveau national, qui puissent être déclinés, de manière cohérente, aux différents niveaux territoriaux.

### **3. Développement de mécanismes de partenariat et de communication**

Depuis sa création, l'ONDH s'est attaché à construire des partenariats de référence, notamment avec les Universités et les Instituts de Formation et de Recherche d'une part, et le système des Nations Unies (PNUD, UNICEF, UNIFEM, FNUAP, UNESCO), d'autre part.

#### **Partenariat ONDH/Universités**

Le partenariat entre le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres et l'ONDH a été entamé en juillet 2007. Pour la mise en œuvre de ce partenariat, un appel à propositions a été lancé auprès des universités et instituts de recherche et a abouti à la conclusion de dix conventions entre les deux parties.

Durant l'année 2010, un ensemble de réunions a été organisé avec les différents groupes de recherches en vue de créer des passerelles d'échange entre les chercheurs et contribuer ainsi à l'émergence de pôles de compétences régionaux dans le domaine du développement humain.

Au terme de l'année 2010, les rapports financiers ainsi que les rapports scientifiques intermédiaires liés aux différents projets de recherche ont été réceptionnés par l'ONDH à l'issue des travaux du Comité de Lecture, institué par l'Observatoire.

### **Partenariat avec le système des Nations Unies au Maroc**

Dans le cadre du programme conjoint ONDH/ Système des Nations Unies, les actions lancées en 2009 ont été poursuivies en 2010 par les différents pôles. Outre les études relatives à la mise en place du système d'information indiqué précédemment, les activités suivantes ont été réalisées :

- La publication des études de cas sur « les disparités socio-territoriales et accessibilité à l'éducation de base » ;
- La publication des actes du séminaire : « Evaluation des politiques publiques : quels instruments et quels systèmes d'information ? » ;
- La publication du rapport d'activité de l'ONDH 2009 ;
- La conception d'un glossaire sur le développement humain.

Par ailleurs, le partenariat entre l'ONDH et le Centre d'Oslo sur la gouvernance locale, a permis de concrétiser les actions suivantes :

- La poursuite de l'analyse des méthodes d'évaluation de la gouvernance au Maroc lancée en 2009 ;
- L'organisation d'un atelier de formation sur l'évaluation de la gouvernance locale du 25 au 28 janvier 2010 ;
- La traduction en langue arabe d'un guide sur les indicateurs de la gouvernance sensible au genre et aux pauvres.

Parallèlement, en vue de renforcer les capacités du personnel de l'ONDH, plusieurs cadres ont participé à des stages de formation ou à des séminaires, notamment :

- Le séminaire de formation organisé par l'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec au Canada relatif au thème: «Développement durable : un défi pour les décideurs et les gestionnaires» ;
- Le séminaire sur « L'indice de développement humain : performances et limites » à Rennes du 13 au 17 décembre 2010 ;
- Le Forum international sur le Développement Humain à Agadir.

Enfin, dans l'optique d'une meilleure appréciation du partenariat avec le Système des Nations Unies, une revue à mi parcours du programme de coopération a été lancée en 2010.

## Coopération bilatérale et multilatérale

Afin de renforcer les compétences nationales en matière d'évaluation, l'ONDH a organisé, en partenariat avec l'Association Marocaine de l'Evaluation, la « Semaine marocaine de l'évaluation », en octobre 2010 à Rabat.

Dans la perspective de mieux connaître les expériences internationales, l'ONDH a pris contact avec des organismes extérieurs spécialisés dans le domaine du développement humain et la pauvreté ainsi que dans celui de l'évaluation des politiques publiques. A ce titre, le Portail Francophone de l'Evaluation et le Conseil National des Politiques de lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) en France ont répondu favorablement aux demandes de l'ONDH.

Les rencontres avec le président du CNLE et le Secrétaire Général de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) ont permis de dégager des pistes de partenariat, et notamment :

- L'échange d'expériences à travers des stages d'études et le partage des réflexions dans la perspective de publications communes ;
- L'intégration de l'ONDH dans le réseau national et international du CNLE afin de bénéficier des productions scientifiques ;
- L'organisation conjointe de manifestations et l'appui à l'ONDH, en cas de besoin, pour élargir son partenariat avec d'autres structures qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- La possibilité de visites/échanges pour les cadres de l'ONDH.

En vue d'accompagner le Groupe de Travail : « Diversité, disparités socio-territoriales et accessibilité aux biens et services de base », une convention de partenariat a été établie entre l'ONDH et l'Institut de Recherche et de Développement (IRD). L'objectif de cette convention a été de préciser les termes de la collaboration entre l'ONDH et l'IRD pour la réalisation conjointe d'études de cas relatives à l'accès aux soins de santé au Maroc.

Enfin, une convention de partenariat est en cours de finalisation avec l'Université de Rennes. Elle porte essentiellement sur la réalisation d'une étude sur le profil territorial du développement humain et l'organisation conjointe d'un séminaire international sur ce thème.

## 4. Activités des groupes de travail

Pour remplir efficacement ses missions, l'ONDH s'appuie sur les activités de trois groupes de travail, qui ont permis la mise à contribution des ressources humaines du Conseil de l'Observatoire.

Les travaux de ces groupes, qui s'intègrent dans le programme d'action de l'ONDH, s'articulent autour des axes suivants :

- Disparités socio-territoriales et accessibilité aux biens et services sociaux de base ;
- Croissance économique et lutte contre la pauvreté ;
- Convergence, intégration et gouvernance des politiques publiques axées sur le développement humain.

### **Groupe de travail «Disparités socio-territoriales et accessibilité aux biens et services sociaux de base»**

Au terme de l'étude sur l'accès à l'éducation de base, ce groupe de travail qui a pour mandat l'évaluation des politiques publiques d'accès aux biens et services de base, a choisi « l'accès aux soins de santé au Maroc » comme autre thème de réflexion. Comme indiqué précédemment, ce programme de travail est réalisé dans le cadre d'un partenariat avec l'IRD. Les axes retenus sont l'accès aux infrastructures de santé de base, l'accès aux prestataires de soins et l'accès aux médicaments.

Le Groupe a établi une note de cadrage concernant l'accès aux soins de santé au Maroc. Cette dernière a fait l'objet d'une table ronde qui a réuni plusieurs responsables et spécialistes du secteur. Ces derniers ont confirmé l'intérêt des trois thématiques choisies : accès aux structures, aux prestataires et aux médicaments.

Il convenait également de définir les questions prioritaires pour d'éventuelles études de cas, en l'occurrence le caractère transversal de la problématique de l'accès aux soins qui concerne notamment les communes vulnérables.

Pour la réalisation de cette étude, une convention de partenariat entre l'ONDH et l'IRD a été signée. Une note méthodologique a été établie et des sites-pilotes ont été sélectionnés en vue d'une enquête sur le terrain. Celle-ci est actuellement en cours de réalisation. La remise du premier rapport d'avancement des travaux est programmée pour le mois de mars 2011.

### **Groupe de travail «Croissance économique et lutte contre la pauvreté»**

Le groupe de travail «Croissance économique et lutte contre la pauvreté» est chargé d'étudier les liens entre le modèle de développement économique et la réduction de la pauvreté. A cet effet, ce groupe, en menant des analyses et des réflexions pluralistes, cherche à mettre en évidence que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est indissociable d'une véritable stratégie globale de développement économique.

En réponse à la réflexion initiée en 2009 par le groupe de travail sur l'évaluation du modèle de croissance économique du Maroc, l'Observatoire, a pris l'initiative de mobiliser un groupe réflexion ad-hoc chargé de réfléchir aux moyens de contribuer à un changement qualitatif du processus de développement humain au Maroc.



La création du groupe de réflexion consacré à cette thématique fait également suite, à une des recommandations du premier rapport annuel de l'ONDH, qui portait sur la nécessaire convergence de l'INDH avec les autres programmes sectoriels au niveau des territoires ciblés par l'Initiative.

Au delà, ce travail de réflexion s'inscrit dans le cadre des analyses des politiques de développement humain menées par l'ONDH en collaboration avec des chercheurs pour développer un capital d'excellence dans ce domaine. Ces analyses ont pour point de départ le Rapport du Cinquantenaire qui a défini un « Maroc souhaitable » à l'horizon 2025.

Les objectifs du groupe de réflexion sont de faire le bilan critique des acquis économiques enregistrés par le Maroc, d'interroger la pertinence des mécanismes actuels de solidarité et de mettre en exergue les ruptures nécessaires pour dépasser les contradictions et créer les conditions d'une croissance inclusive, gage d'une plus grande cohésion sociale et territoriale.

Suite à deux réunions, tenues respectivement en novembre et décembre 2010, la perspective stratégique qui s'est dégagée, à l'issue des débats, concerne l'examen de la pertinence des dispositifs institutionnels et la qualité de ceux qui les animent, en particulier leur capacité à articuler des objectifs globaux avec une mise en œuvre locale et ce, en adoptant une démarche qui tient compte des caractéristiques propres des différentes composantes du territoire national (système de production, organisation sociale, culture locale, formation du capital humain, etc.).

Parmi les autres travaux menés par le groupe de travail, celui portant sur le marché du travail, a abouti aux termes de référence, actuellement disponibles, d'une étude sur l'évaluation des différents programmes de formation professionnelle.

Enfin, le groupe de travail a focalisé une partie de ses réflexions sur la thématique de la politique des prix et de la compensation, compte tenu du contexte actuel d'augmentation des prix des biens alimentaires et de ses implications sur le bien-être des ménages pauvres.

A cet égard, lors de sa dernière réunion, le groupe de travail a mis l'accent sur la question de l'efficacité du système actuel de compensation, mais également sur la nature, économique et sociale, de la régulation qu'il permet. Dans la même perspective, le groupe de travail a soulevé la question de l'analyse des effets de l'ouverture commerciale sur le pouvoir d'achat des ménages.

Cette analyse, rendue possible par la disponibilité des enquêtes nationales sur le niveau de vie des ménages de 1997 et de 2007, permettrait d'évaluer l'incidence sur le pouvoir d'achat des ménages, de l'ouverture commerciale, de la politique de soutien des prix des produits de base, alimentaires ou énergétiques, et de celle de la concurrence. Une telle analyse permettra de mettre en relief le degré d'efficacité des différents filets de sécurité mis en place par le gouvernement pour accompagner le trend des réformes économiques initiées durant la décennie 1990 et qui se sont accélérées suite à l'application des accords de libre-échange à partir de 2000. Elle est d'autant plus opportune que la situation budgétaire du pays est aujourd'hui plus fragile.

## **Groupe de travail «Convergence, intégration et gouvernance des politiques publiques axées sur le développement humain»**

En 2010, le groupe de travail « Convergence, intégration et gouvernance des politiques publiques axées sur le développement humain » a poursuivi son programme de travail visant l'élaboration et la mise en place d'un cadre d'évaluation de la gouvernance adapté au contexte national qui avait été arrêté avec le Centre de Gouvernance d'Oslo et entamé en 2009.

A cet effet, le groupe de travail s'est penché sur l'analyse des principales recommandations issues de l'atelier de renforcement des capacités sur l'évaluation de la gouvernance territoriale, réalisé fin 2009. Celles-ci ont porté, notamment, sur l'intérêt pour l'ONDH de préciser ses objectifs et sa démarche d'évaluation et de recentrer son approche sur l'INDH et la convergence territoriale des politiques et programmes de développement humain. Tout en reconnaissant la pertinence de ces propositions, le groupe a émis des réserves sur la question du rôle institutionnel de l'ONDH en matière de gouvernance et considéré que l'Observatoire, pour sa mission d'évaluation, tirerait un meilleur profit d'un renforcement de l'appui méthodologique pour l'élaboration d'indicateurs de gouvernance locale, notamment dans le cadre des programmes de l'INDH.

C'est ainsi que, les différents travaux menés par le groupe de travail ont abouti à plusieurs objectifs et notamment, celui de l'élaboration d'un cadre de suivi-évaluation (CSE) de la gouvernance locale. A cet effet, le groupe de travail envisage d'aborder ce thème à travers le prisme de la convergence territoriale des programmes de développement humain, dont la commune (urbaine et rurale) constituera, à ce premier stade, le champ d'observation privilégié.

Pour ce faire, l'ONDH a pour ambition de constituer une équipe d'experts appelée à devenir un pôle de compétences national dans le domaine du suivi et de l'évaluation de la gouvernance locale et ce, à travers la capitalisation des résultats des études et expériences menées par l'Observatoire.

# **ANNEXES**

## **Synthèses des études réalisées**



## ANNEXE - 1 -

### ÉTUDE RELATIVE A L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS INDH (Synthèse)

#### Analyse sectorielle et territoriale des projets INDH

Cette étude présente une analyse sectorielle et territoriale des réalisations des programmes initiés dans le cadre de l'INDH, entre 2005 et 2009. Elle traite successivement les axes suivants :

- les programmes ;
- le ciblage, la consistance des réalisations ;
- la maîtrise de l'ouvrage.

#### Principaux résultats de l'étude

##### Analyse globale des programmes de l'INDH

Il s'agit d'une description analytique des données d'ensemble pour les quatre programmes visés, à savoir le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, le programme de lutte contre la précarité et le programme transversal.

Le premier programme vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion dans les quartiers urbains et périurbains ciblés. A la fin de 2009, le montant des crédits engagés dans ce programme s'élève à 3,7 milliards de DH dont la moitié est financée par l'INDH. Ces crédits ont permis de réaliser 3.689 projets, soit un montant d'investissement moyen par projet de l'ordre d'un million de DH.

Le second programme est destiné à réduire le taux de pauvreté dans les communes rurales les plus démunies et à contribuer, ainsi, à l'amélioration de leur indice de développement humain. Le montant engagé pour ce programme est de l'ordre de 2.3 milliards dont 76% sur l'INDH. Ces crédits ont permis de réaliser 6146 projets d'un montant moyen par projet de 380 000 DH.

S'agissant du troisième programme, c'est en effet un programme d'assistance à ciblage thématique qui s'adresse à des populations vivant dans la précarité extrême. Au terme de quatre ans et demi, le montant des crédits engagés est de l'ordre de 2,4 milliards de DH. Ces crédits ont permis de réaliser 1910 actions, essentiellement en milieu urbain.

Quant au quatrième programme, dit transversal, il porte sur l'ensemble du territoire et a pour objectif de soutenir et de renforcer la gouvernance locale, l'expertise et l'assistance technique, ainsi que toute action à fort impact sur les populations locales. Le montant des dépenses engagées, à fin 2009, s'élève à près de 3,5 milliards de DH dont 53,4% financés sur le budget de l'INDH.

Le monde rural a reçu 53,2% des actions initiées dans le cadre de ce programme et 45% de l'investissement.

## Analyse du ciblage

Cette question du ciblage territorial de la pauvreté est examinée au niveau de l'adéquation entre l'affectation-programmation des fonds et les niveaux de pauvreté observés. La corrélation entre nombre de pauvres par province et la population ciblée a montré que le ciblage est relativement bon en milieu rural, alors qu'il souffre d'insuffisances importantes qu'en milieu urbain. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que le ciblage en milieu urbain n'a pas été basé sur le seul taux de pauvreté monétaire, en plus du fait que ce dernier n'était pas calculé au niveau du quartier, mais au niveau de toute la commune urbaine où il se trouve.

## Analyse selon la consistance des programmes

Les réalisations portent sur trois types d'actions : les équipements, les actions de nature économique et les actions d'infrastructure et d'amélioration des conditions de vie.

### • Les équipements

En matière d'équipement, les équipements publics absorbent plus de la moitié des montants globaux (51,8%), avec cependant une asymétrie manifeste dans la répartition entre les milieux de résidence : 75,8% en milieu urbain et 24,2% en milieu rural.

Rapportée à la population, la dotation de l'INDH par habitant est 1,7 fois plus importante dans les villes qu'en milieu rural : 158 DH contre 91 DH, respectivement. De plus le ratio par tête en milieu urbain est de 4 à 6 fois plus élevé qu'en milieu rural.

### • Les activités économiques

Les catégories d'actions de ce groupe relèvent, à des titres divers, du développement économique. En milieu rural, les dotations globales consacrées à ce groupe sont équivalentes à celles du groupe des équipements (respectivement 130 et 123 DH par habitant). En milieu urbain, par contre, le ratio par tête n'est que de 66 DH pour ce groupe, contre 276 DH pour le groupe précédent.

Les activités économiques absorbent 37,9% des dépenses globales et 38,2% de celles de l'INDH dans le monde rural, contre respectivement 15,1% et 15,2% en ville. Globalement, les réalisations en matière d'activités économiques sont orientées davantage vers le monde rural (60% des crédits) que vers les villes (40%).

### • Les infrastructures et les conditions de vie

La dépense globale par habitant est de 90 DH dans le rural et 102 DH dans l'urbain. Les actions de ce groupe ont absorbé, respectivement dans les deux milieux, 24% et 21% du financement global qui s'élève à 2.903,6 millions de DH. Cette enveloppe a permis d'initier 2.719 opérations rurales et 1 495 opérations en Ville.

## Analyse selon la maîtrise d'ouvrage

Ce volet appréhende la question de l'implication des acteurs (Etat, Collectivités locales, Associations,...) et la nature du partenariat (rôle et degré d'adhésion de chaque acteur institutionnel) et cela afin d'apprécier les modalités de mise en œuvre et la cohérence des actions.

Ainsi le ratio de maîtrise d'ouvrage, qui est le rapport entre la part de l'Etat et celle des acteurs locaux varie de 1,48 à 2,99 selon les différentes catégories d'actions. Autrement dit, la part de l'Etat est largement supérieure à celle des acteurs locaux. Le ratio global pour l'ensemble des projets INDH est de 1,83. L'essentiel des crédits engagés (88,8%) concerne les actions où l'Etat est majoritairement présent, contre 11,2% pour les actions à dominante locale.

La part de la maîtrise d'ouvrage des communes a varié de 16,3% du montant global des dépenses en 2006, à 13,2% en 2007 et à 17,1% en 2008. En 2009, cette part s'est relativement accrue pour atteindre 21,1%. La moyenne annuelle, sur la période 2005-2009 s'établit ainsi à 16,2% du montant total des crédits engagés.

La maîtrise d'ouvrage communale est presque trois fois plus importante en milieu rural, voire quatre fois si l'on considère uniquement le financement sur budget INDH. Toutefois, en référence aux dépenses totales durant la période 2006-2009, la part des communes urbaines dans la maîtrise d'ouvrage a augmenté régulièrement, passant de 8,0% à 13,8%. Dans le milieu rural, elle est de 2,5 à 3,5 fois supérieure et a même atteint 34,5% en 2009.

La tendance à la prédominance de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat est d'autant plus préoccupante qu'elle va à l'encontre de l'approche décentralisée où les collectivités locales devraient jouer un rôle de premier plan dans la réalisation des programmes de l'INDH.

## Approche territoriale

La démarche de l'INDH s'est appuyée sur le ciblage des communes selon leur niveau de pauvreté pour guider ses interventions sur le plan territorial. L'examen des dépenses engagées par commune permet de faire les constatations suivantes :

- Les résultats, au terme de quatre ans et demi, montrent que certaines zones ont bénéficié d'un apport plus substantiel que d'autres ;
- Les dépenses engagées, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et mesurées par le ratio par habitant ciblé, semblent être davantage orientées vers des communes assez dispersées et isolées à travers le territoire national;
- La distribution territoriale des réalisations du programme transversal s'apparente à celle du programme précédent. Les ratios par habitant sont également beaucoup plus élevés dans certaines provinces ;
- Les réalisations du programme de lutte contre l'exclusion sociale, en milieu urbain, sont localisées essentiellement dans les grandes villes ;



- La maîtrise d'ouvrage de l'Etat est prépondérante dans la majeure partie du territoire national ;
- La maîtrise d'ouvrage des associations, coopératives et opérateurs privés s'est opérée pratiquement dans le sillage du ciblage rural, à l'exception de quelques zones ;
- La maîtrise d'ouvrage communale est présente dans presque tout le territoire national, à l'exception de certains cas.

### Principales conclusions et recommandations

Après cinq années d'exécution, les réalisations des différents programmes de l'INDH s'élèvent à plus de 19.800 projets, représentant un montant global de plus de 11,9 milliards de DH. Le montant moyen par projet est de l'ordre 600.000 DH (400.000DH en milieu rural et 849.000 DH en milieu urbain). La part du financement de l'INDH s'élève à plus de 7,3 milliards de DH, soit 59,4% de l'enveloppe globale.

Le monde rural a bénéficié de 55,5% des projets et de 37% de l'enveloppe financière, alors que le milieu urbain a reçu 44,5% des projets et 63% du montant des dépenses en raison du concours plus important (46%) des autres partenaires.

Dans le monde rural, ce concours est relativement limité (31,4%). Selon la population ciblée par l'INDH, la dépense globale par habitant, à la fin de 2009, a atteint 1796 DH en ville et 1189 DH dans le monde rural.

Par comparaison au bilan établi pour la période 2005-2008, le rythme ascendant des réalisations, à fin 2009, s'est maintenu en termes de projets (+23,3%) et de dépenses (+29,0%), avec une augmentation notable (30,5%) de la part de l'INDH dans le financement des différents programmes.

La dépense globale par habitant s'est améliorée de 29,1% et celle de l'INDH de 30,9%. Globalement, on constate une continuité dans l'orientation des programmes avec, toutefois, un léger changement dans la répartition des crédits au profit du milieu urbain (63% au lieu de 60,6%).

Le seul changement notable, en 2009, concerne l'accroissement de la part de l'Etat dans la maîtrise d'ouvrage (64,6% des actions au lieu de 59,4%) et la diminution de celle des associations et du secteur privé (19,1% au lieu de 27%).

L'examen des réalisations, durant la période 2005-2009, confirme ainsi les conclusions soulevées dans le rapport 2008, portant sur le bilan à fin 2008 des actions de l'INDH, concernant trois volets principaux : la conception du programme, le ciblage territorial et le mode de mise en œuvre :

- Au niveau de la conception du programme : les problèmes urbains et ruraux étaient profondément différents et les concepts utilisés sont bien adéquats, mais leur traduction en actions concrètes l'est moins ;

- Au niveau du ciblage territorial, Il s'avère nécessaire d'envisager un système plus élaboré, fondé à la fois sur une typologie des formes de territorialisation des différents types de pauvreté et d'exclusion et sur d'autres indicateurs de développement humain ;
- En ce qui concerne la mise en œuvre, la principale conclusion, qui ressort de l'analyse du bilan des réalisations, au terme de la période 2005-2009, est la modeste participation des communes urbaines à la maîtrise d'ouvrage ;
- L'implication des villes est une condition nécessaire à la conception et à la conduite d'actions adaptées aux problèmes urbains ainsi qu'à la gestion ultérieure des projets réalisés. Dans cette optique, il est impératif de repenser les rapports entre l'Administration et les communes dans le sens d'une plus grande implication de ces dernières.



## ANNEXE - 2 -

### ANALYSE DES ACTIONS INDH VISANT LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE EN MILIEU URBAIN (Synthèse)

Le choix de focaliser l'analyse sur le thème de l'exclusion sociale en milieu urbain est dicté par l'intérêt grandissant porté par les pouvoirs publics aux populations démunies en milieu urbain qui, souvent, se considèrent comme exclues des efforts de développement. L'une des expressions dominantes de l'expansion de l'urbanisation est la tendance à l'amplification des inégalités sociales et, surtout, à l'émergence de groupes sociaux dont la trajectoire de leur vie n'a pas évolué au même rythme que le reste de la société. Il s'agit, en général, de personnes démunies, non qualifiées, de migrants ruraux, de handicapés ou de victimes d'évènements négatifs de la vie.

Les manifestations de la pauvreté et de l'exclusion sociale peuvent interférer, mais dans le fond, la première peut trouver des palliatifs dans la solidarité familiale et nationale lorsque les personnes concernées sont socialement intégrées, alors que la seconde va au-delà du manque de ressources. Elle s'exprime en termes de relâchement des liens avec la communauté et de mise à l'écart des personnes ou des groupes sociaux, voire de rupture avec la société. Une telle situation de relégation ou de marginalisation sociale, accentuée par des sentiments de frustrations issues de l'incapacité d'accéder à certains services sociaux de base, à un logement décent ou à tout autre élément nécessaire à la préservation de la dignité humaine, peut développer un sentiment d'injustice et de division de la société, mettant en cause la cohésion sociale ou servant parfois de terreaux à des velléités extrémistes.

L'INDH a initié un grand nombre de projets et a engagé des crédits importants pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les zones les plus touchées à travers le pays. Le but de cette étude est de confronter l'ensemble des actions menées dans le cadre de l'INDH en milieu urbain aux objectifs assignés à cette initiative en matière de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain.

Les résultats pris en considération dans cette analyse ne se limitent pas au bilan des réalisations du programme dédié par l'INDH à l'exclusion sociale, mais s'étendent, également, à l'ensemble des actions initiées, en milieu urbain, dans le cadre des autres programmes INDH et qui contribuent à la réduction de la marginalisation et de l'exclusion.

Les projets, initiés en milieu urbain, depuis le lancement de l'INDH jusqu'à la fin de 2009, ont été classés en fonction de leur correspondance aux objectifs assignés au programme INDH de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, émanant du discours Royal du 18 août 2005.

Le document de référence du programme INDH de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain (Août 2005)<sup>1</sup> explicite ces objectifs et les décline en sous-catégories d'actions devant être mises en œuvre. Ce sont ces sous-catégories qui ont présidé au classement des projets INDH du milieu urbain pour les analyses.

<sup>1</sup> Le document, élaboré par le Ministère de l'Intérieur, est téléchargeable du site officiel [www.indh.ma](http://www.indh.ma)

Depuis son lancement en 2005, l'INDH a initié un total de 8836 projets en milieu urbain, parmi lesquels 8299 (environ 94%) correspondent à des objectifs affichés du programme INDH de lutte contre l'exclusion sociale, le reste (6%)<sup>2</sup> étant des dépenses occasionnées par des activités de mise en œuvre de l'INDH. Les analyses conduites dans ce rapport ne concernent que les 8299 projets répondant à des objectifs annoncés dudit programme. 58% de ces projets concernent l'amélioration de l'accès aux infrastructures et services de base, 13% les AGR et 29% l'appui aux personnes en grande vulnérabilité.

Ces projets correspondent à un montant global de 7,3 milliards de dirhams (respectivement 55%, 10% et 35% pour les trois catégories ci-dessus), dont 3,9 milliards financés par l'INDH.

En moyenne, l'INDH a financé 54% des coûts des projets destinés à la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain. Mais ces taux de financement atteignent 87% dans les régions de Gharb-Chrarda-Beni Hssen et Laayoune-Boujdour, alors qu'ils ne dépassent pas 39% dans les régions de Chaouia-Ouardigha et Guelmim-Es Smara.

Par ailleurs, l'INDH finance, en moyenne, davantage de projets d'appui aux personnes vulnérables (62%) que des AGR (52%) et des projets d'accès aux services de base (49%).

Sur l'ensemble des projets initiés depuis le démarrage de l'INDH jusqu'à la fin de l'année 2009, environ 59% sont achevés (26%) ou opérationnels (33%). Un quart est en cours d'exécution. Le reste est en cours de lancement.

La majorité des projets est initiée sous une maîtrise d'ouvrage de l'État ou de la société civile (associations, coopératives, bénéficiaires). Ils se partagent respectivement 52% et 41% des projets. Alors que la maîtrise d'ouvrage des projets par les communes ne concerne que 7% de l'ensemble des projets.

Il y a lieu de noter que l'État s'occupe davantage des projets les plus importants puisque les 52% de projets dont il a assuré la maîtrise d'ouvrage concernent 63% des dépenses globales, alors que les 41% de projets dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la société civile ne représentent que 28% des dépenses.

On constate, également, que la part de l'INDH est plus importante (69% des dépenses) dans le financement des projets mis en œuvre sous la maîtrise d'ouvrage de l'État. Alors que pour ceux mis en œuvre par la société civile, cette part n'est que de 28%.

Les AGR sont plus souvent initiées par les associations, coopératives, bénéficiaires et opérateurs privés, à concurrence de 53% des projets, contre 40% pour les projets d'amélioration de l'accès aux infrastructures et services de base. Là aussi, l'État semble s'occuper davantage des projets les plus importants puisque les dépenses des projets AGR dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la société civile (53% des projets) ne représentent que 42% de l'enveloppe budgétaire des AGR, alors que les 41% de projets AGR dont l'État assure la maîtrise d'ouvrage comptent pour 53% de cette enveloppe.

<sup>2</sup> Cette proportion varie d'une région à l'autre, allant de 2% dans la région de Fès-Boulemane à 11% dans celle de Marrakech-Tensift-AL Haouz.

Les communes, qui assurent globalement la maîtrise d'ouvrage de 7% seulement de l'ensemble des projets, assurent une part plus modeste encore dans les projets d'appui aux personnes en grande vulnérabilité (4%) et dans ceux des AGR (6%). Même parmi les projets qui devraient relever de la compétence communale, conformément à la charte 2002, seuls 19% sont menés sous la maîtrise d'ouvrage des communes, soit 12% des projets d'appui aux personnes en grande vulnérabilité, 19% des AGR et 21% des projets d'accès aux infrastructures et services de base. Ces projets sont en grande partie réalisés sous une maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Il convient de rappeler que l'INDH a ciblé les quartiers urbains les plus défavorisés des grandes agglomérations et de leurs périphéries et que le nombre de quartiers ciblés n'est pas proportionnel à la population de la ville concernée. De même, nous avons considéré tous les projets initiés en milieu urbain correspondant à des objectifs de lutte contre l'exclusion et non seulement les projets du programme INDH ciblé sur les quartiers retenus.

Sur le plan des montants engagés, on constate que certaines communes urbaines (dont Had Soualem et Médiouna) ont atteint des niveaux très élevés, de l'ordre de 3000 dirhams par tête. Ces communes ont le plus souvent engagé des projets d'amélioration de l'accès aux infrastructures et services de base qui peuvent coûter d'importantes sommes.

A une autre extrême, des communes comme celle de Sidi El Makhfi et celle de Oued Ifrane ont engagé des montants par habitant importants pour les projets d'appui aux personnes en grande vulnérabilité, mais beaucoup moins pour les deux autres catégories de projets. Ces différences sont peut-être dues au fait que les besoins ou les priorités ne se manifestent pas de la même manière selon les territoires.

Il ressort des résultats de cette étude que l'amélioration de l'accès aux infrastructures et services de base est encore l'une des priorités des citoyens, même en milieu urbain, puisque trois projets sur cinq, initiés dans ce cadre, sont orientés vers la réalisation de cet objectif. En revanche, les activités génératrices de revenus, qui constituent aussi une priorité des populations urbaines ciblées, n'ont fait l'objet que de 13% des projets.

En ce qui concerne l'état d'avancement des projets, près de 60% sont achevés ou opérationnels, mais cela doit dépendre aussi de la durée nécessaire à la réalisation (qui n'est certainement pas la même pour tous les projets) et de la date de lancement des projets. Toutefois, si 26% des projets sont achevés et non encore opérationnels, cela pose peut-être d'autres questions.

En outre, la faible implication des communes urbaines dans la maîtrise d'ouvrage des projets INDH a été relevée de manière générale et pourrait constituer un grand facteur de risque pour la pérennité des projets initiés. Ceci reste valable au niveau de toutes les catégories de projets (amélioration de l'accès aux infrastructures et services de base, AGR et appui aux personnes en grande vulnérabilité) et même au niveau des projets relevant de la compétence des communes selon la charte de 2002.

Plus généralement, l'implication des partenaires dans le financement des projets visant la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain est satisfaisante puisqu'environ la moitié des coûts est assurée par ces partenaires. Par ailleurs, ce sont les projets d'appui aux personnes en grande vulnérabilité qui ont plus utilisé les financements INDH. Cependant, les parts de financement sont très variables d'une région à l'autre et il serait utile de savoir s'il s'agit de manque de ressources ou de moins de « dynamisme » dans les régions où la part financée par l'INDH est élevée.

Les résultats montrent une absence de corrélation entre les dépenses et les taux de pauvreté communaux de 2004. Ce n'est pas surprenant, étant donné que, d'une part, nous avons inclus dans cette analyse tous les projets initiés en milieu urbain et non seulement ceux du programme de lutte contre l'exclusion et, d'autre part, l'INDH n'a pas ciblé les communes urbaines les plus pauvres, mais plutôt certains quartiers dans les grandes agglomérations urbaines et leurs zones périphériques.

## ANNEXE - 3 -

### NOTE SUR LE PROJET DE PANEL DE MÉNAGES DE L'ONDH (Synthèse)

#### 1. Pourquoi une enquête de panels de ménages ?

Au Maroc plusieurs enquêtes probabilistes d'envergure sont réalisées par des départements ministériels dont principalement la Direction de la Statistique relevant du Haut Commissariat au Plan. Ces enquêtes couvrent divers domaines et ont permis de recueillir des données variées permettant de réaliser des analyses de grande importance et de répondre à une partie non négligeable des besoins des utilisateurs. Toutefois, les enquêtes réalisées sont des enquêtes classiques de données transversales parfois répétées mais, souvent, sur des échantillons d'unités statistiques différentes à chaque passage.

En effet, la plupart des enquêtes portent sur la situation actuelle des unités enquêtées et n'incluent pas les tendances profondes de la population étudiée qui ne révèlent toute leur signification que lorsqu'on connaît l'évolution de cette population dans le temps et son histoire. C'est dire l'importance de ce type d'enquêtes pour les études d'évaluation d'impact.

Or, l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH) a pour mission permanente "d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre et de proposer des mesures et des actions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement humain, notamment dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain" Cf. Décret n°2-08-394 du 23 Octobre 2008, portant création de l'Observatoire National du Développement Humain).

Il va sans dire que cette mission de l'ONDH ne peut se réaliser que si l'on procède à des analyses basées sur des données fiables provenant d'enquêtes transversales et d'enquêtes longitudinales basées, quant à elles, sur des panels de ménages.

C'est pourquoi l'ONDH a décidé d'élaborer un "panel de Ménages" répondant aux besoins sus-indiqués. En effet, le panel, une fois élaboré et mis en œuvre, permettra (1) de collecter des données de grande fiabilité provenant d'échantillons probabilistes représentatifs de l'ensemble des ménages du pays et (2) de réaliser des analyses pertinentes basées sur des données transversales et des données longitudinales.

L'objet principal de la conception et de la mise en œuvre, pour la première fois au Maroc, d'un panel de ménages de l'ONDH est d'être en mesure de réaliser le suivi et l'analyse de la dynamique du développement humain au Maroc. Ce panel aura comme caractéristique d'observer les unités "logement" et "ménage" et de suivre l'unité "individu du ménage" dans le temps.

Ce panel servira à la réalisation de plusieurs types d'analyses et d'évaluations dont notamment ceux relatifs aux programmes réalisés dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH).

## 2. Aperçu historique sur l'utilisation des panels au niveau international

Le premier panel de ménages a été lancé par l'Université de Michigan aux Etats Unis d'Amérique en 1968. Ce panel appelé PSID ("Panel Survey of Income Dynamics") a été conçu de façon à être représentatif de l'ensemble des familles américaines et constitue une référence de base dans ce domaine.

En effet, les premiers panels de ménages portant sur les conditions de vie et les revenus mis en œuvre en Europe au début des années 80 (en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et au Luxembourg) avaient tous en commun de s'inspirer du PSID-Américain.

En France, l'expérience des panels de ménages a débuté en Lorraine où un Panel lorrain a été mis en place en 1985. Toutefois, la création d'un panel de ménages pour la France a dû attendre pour voir le jour le lancement en 1994 du Panel Européen "European Community Household Panel" sur l'initiative d'Eurostat. Les douze pays de l'Union européenne d'alors ont participé à cette opération (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni). Par la suite, d'autres pays ont rejoint le dispositif à l'occasion de leur entrée dans l'Union européenne.

D'autres panels ont été conçus et mis en œuvre par d'autres pays tels que, le panel Canadian "Canadian Survey of Labour and Income Dynamics" qui a débuté en 1993, the "Swiss Household panel" qui a commencé en 1998 et the "Household Income and Labour Dynamics in Australia" lancé en 2001.

Le panel Européen lancé en 1994 a pris fin en 2001 du fait qu'il souffrait de quelques défauts dont notamment (1) un manque initial de moyens dans l'exploitation des fichiers et (2) il n'avait pas été prévu de renouveler régulièrement l'échantillon en introduisant de nouveaux ménages dans le panel, de sorte que cet échantillon s'épuisait et se déformait par attrition, ce qui remet en cause la représentativité de l'échantillon.

L'Enquête européenne sur le revenu et les conditions de vie "Statistics on Income and Living Conditions" (SILC) a remplacé le Panel Européen à partir de 2004. Cette enquête longitudinale doit aussi fournir des estimations transversales de qualité.

Le tableau ci-dessous donne un bref aperçu de l'évolution dans le temps de l'utilisation de panels ménages/individus au niveau international :

Année de démarrage	Nom du panel	Pays
1968	Panel Study of Income Dynamics (PSID)	USA (The University of Michigan)
1980	The Swedish Panel Study Market and Nonmarket Activities (HUS)	Suède
1984	German Socio-Economic panel (GSOEP)	Allemagne
1985	The Luxembourg Household Panel Study (PSELL)	Luxembourg
1991	British Household Panel Survey (BHPS)	Royaume- Uni
2009	UK Household Longitudinal Study (UKHLS)	
1992	Russia Longitudinal Monitoring Study (RLMS)	Russie
1993	DNB Household Survey (DHS)	Pays-Bas
1993	Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)	Canada
1994 - 2001	European Community Household Panel (ECHP) qui a pris fin en 2001	Union Européenne
2004	Statistics on Income and Living Conditions L'enquête "SILC"	
1998	Swiss Household Panel (SHP)	Suisse
1999	Panel Study of Family Dynamics (PSFD)	Taiwan
2001	Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA)	Australie
2001	Northern Ireland Household Panel Survey (NIHPS)	Irlande du Nord
2002	Mexican Family Life Survey (MxFLS)	Mexique
2002	Survey of Family, Income and Employment (SoFIE)	Nouvelle Zélande
2007	Measurement and Experimentation in the Social Sciences/Longitudinal Internet Studies for the Social Sciences (MESS/LISS)	Pays-Bas
Lancement prévu en 2011	Panel de ménages ONDH-Maroc (PM.ONDH-MA)	Maroc

### **3. Eléments méthodologiques relatifs à la conception du panel de ménages (PM.ONDH\_MA)**

#### **3.1. Conception et mise en œuvre du PM.ONDH-MA**

Une équipe pluridisciplinaire constituée de cadres permanents de l'ONDH et de consultants nationaux et internationaux participe, chacun selon son domaine de spécialisation, dans la conception et la mise en place d'un panel de ménages pour le suivi et l'analyse de la dynamique du développement humain au Maroc. L'équipe pluridisciplinaire, qui sera éventuellement élargie, se chargera, au sein de l'ONDH, de l'analyse des données de base collectées. Les travaux à effectuer donneront lieu à des publications de rapports d'analyse.

Le panel de ménages sera élaboré de façon à être représentatif de l'ensemble des ménages du Maroc. En fait, les échantillons seront probabilistes et partant, permettront l'extrapolation et l'estimation de la précision des résultats.

Les analyses transversales à effectuer concerneront le logement, le ménage et l'individu. Les analyses d'évolution (changements) s'effectueront pour les individus-panel qui sont suivis dans le temps et s'étaleront pour être réalisées au niveau de plusieurs sous-panels formés par les modalités ou croisement de modalités de variables d'intérêt, notamment le genre et l'âge.

A titre d'exemples, des sous-panels à considérer, éventuellement, à partir du premier passage de l'enquête proprement dite peuvent être les suivants :

- Femmes en âge de procréation (15 à 49 ans) ;
- Enfants de moins de 5 ans ;
- Enfants de 5 à moins de 16 ans ;
- Personnes de 60 ans ou plus ;
- Diplômés chômeurs des Universités, des Ecoles et Instituts de l'enseignement supérieur ;
- Personnes adultes poursuivant les programmes d'alphabétisation ;
- Jeunes poursuivant les programmes nationaux d'éducation non formelle ;
- Personnes handicapées ;
- Personnes atteintes de maladies chroniques ;
- Ménages et individus ciblés par l'INDH ;
- Communes rurales et quartiers urbains ciblés par l'INDH.



Sur le plan méthodologique, l'évaluation de l'impact des projets réalisés dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) sur les ménages et les membres des ménages ciblés par l'INDH nécessitera l'utilisation conjointe de trois bases de sondage : (1) Un sous échantillon de l'échantillon maître élaboré par la DS-HCP, (2) La liste complète des Communes Rurales et Quartiers urbains ciblés par l'INDH et (3) La liste complète des projets réalisés par Communes Rurales/Quartiers Urbains ciblés par l'INDH.

S'agissant du calendrier de réalisation, les travaux de conception, de pré-enquêtes et de pré-tests-pilotes de l'ensemble des outils méthodologiques s'effectueront durant la période Avril 2010- Mars 2011. Le lancement du PM.ONDH-MA est prévu pour l'année 2011.

### **3.2. Elaboration des questionnaires**

Des questionnaires seront élaborés en fonction des objectifs et attentes de l'étude. Dans ce sens et afin d'enrichir le contenu des questionnaires il est prévu, en plus de l'étude approfondie de la documentation nationale et internationale disponible et en relation avec les panels de ménages, de réaliser des séances d'information avec des partenaires éventuels et notamment les départements ministériels concernés, des organisations des Nations Unies (l'UNICEF et le FNUAP) et d'autres organisations telles que "L'Economic Research Forum Egypt" (ERF) et le "PAPFAM" de la ligue des Etats Arabes. Une fois cette étape achevée, il sera procédé au ciblage des objectifs et attentes de l'étude et partant, à l'élaboration des questionnaires de l'étude qui seront constitués de trois types de modules :

- Modules (Questions) permanents pour lesquels la collecte des données s'effectuera au niveau de chaque passage ;
- Modules (Questions) périodiques pour lesquels la collecte des données s'effectuera par période dont la durée sera fixée avant le lancement du panel ;
- Modules (Questions) en fonction de besoins spécifiques pour lesquels le recueil des données s'effectuera uniquement durant le passage considéré.

Les questionnaires élaborés seront testés sur le terrain. Les résultats de l'enquête pilote seront analysés et il sera procédé à la correction de toutes les anomalies constatées. Les outils méthodologiques seront validés avant le lancement du panel en 2011.

### **3.3. Echantillonnage**

La méthodologie d'échantillonnage adoptée est probabiliste. Elle aboutira à la sélection d'un échantillon global de ménages qui est représentatif de l'ensemble des ménages du pays. Elle permettra aussi l'estimation des paramètres d'intérêt et l'estimation de la précision des résultats obtenus.

L'approche globale consiste à sélectionner un ensemble de sous échantillons de ménages de façon à ce que chacun d'eux soit représentatif de l'ensemble des ménages du pays.

Le premier passage concernera un nombre déterminé de sous échantillons en fonction de la taille globale de l'échantillon adoptée. A partir du deuxième passage, il sera procédé au renouvellement d'un sous-échantillon : un sous échantillon du premier passage "sort" et un nouveau sous-échantillon non considéré dans le premier passage "entre".

Quatre scénarios, en fonction de la représentativité souhaitée des résultats et de la taille globale de l'échantillon, seront proposés :

- Scénario 1 : National
- Scénario 2 : National et National Urbain/Rural
- Scénario 3 : National, National Urbain/Rural et Régional
- Scénario 4 : National, National Urbain/Rural, Régional & Régional urbain/Rural

L'étude approfondie des différents scénarios et leur confrontation aux moyens (humains, matériels, temps de réalisation) et aux éventuels partenariats-coopérations avec des départements ministériels et/ou des organisations internationales, permettront de prendre une décision relative au niveau de la représentativité des résultats et partant, à la taille globale de l'échantillon à considérer.

### **3.4. Collecte et exploitation informatique des données**

La collecte et l'exploitation informatique des données de l'enquête seront réalisées par un Bureau d'étude (BET) qui sera sélectionné par appel d'offres ouvert. La sélection se fera en deux étapes :

- Présélection de trois bureaux d'études qui participeront à la réalisation des enquêtes expérimentales et des tests relatifs aux outils méthodologiques (chacun dans une Wilaya/Province déterminée).
- En fonction de la qualité des divers travaux spécifiés dans le CPS et réalisés par chacun des BET, il sera procédé au choix du bureau d'études qui aura la tâche du recueil des données et de l'exploitation informatique des données collectées selon une périodicité à fixer par l'ONDH.

### **3.5. Partenariats-Utilisation des données du panel**

L'utilisation future des données du panel constitue l'une des principales préoccupations de l'ONDH du fait qu'elle est étroitement liée à la réussite de ce projet. Ainsi, dans un premier temps, des séances d'information seront organisées avec des personnes concernées d'un ensemble de départements ministériels (Ministère des Affaires Economiques et Générales, Santé, Emploi,

Education Nationale, Habitat, Développement Social de la famille et de la solidarité, Culture, Jeunesse et Sports, HCP, ...), d'universités et d'écoles supérieures comme l'INSEA, d'organisations des Nations Unies (l'UNICEF et le FNUAP) et d'autres organisations telles que "l'Economic Research Forum Egypt" (ERF) et le "PAPFAM" de la ligue des Etats Arabes.

Par la suite, des séances de travail seront organisées avec les départements ministériels et organisations qui sont intéressés par l'utilisation des données du panel. Les discussions porteront notamment sur le type de coopération, type et quantité de données demandées et la fréquence de recueil de ces données de façon à les intégrer, dans la mesure du possible, dans les trois types de modules du questionnaire-Individu (modules permanents, modules périodiques, modules en fonction des besoins spécifiques).

### **3.6. Coopération Internationale-Recherches théoriques et pratiques en relation avec les panels de ménages/Individus**

Afin de suivre et de participer à la recherche dans le domaine de la conception des panels, de bénéficier de l'expérience internationale dans la réalisation pratique d'enquêtes "Panel de ménages" et de pouvoir valider les aspects méthodologiques de conception, de mise en œuvre et d'analyse des données collectées du Panel de ménages de l'ONDH-Maroc, l'ONDH va fournir l'effort nécessaire permettant d'aboutir à l'établissement de coopérations durables et efficaces avec des partenaires ayant une grande expérience dans ce domaine dont notamment Statistique Canada, The Institute for Social Research, The University of Michigan USA, l'INSEE France et FORS Suisse.

## ANNEXE - 4 -

### INTRODUCTION A L'ÉTUDE DES CHOIX ET COMPORTEMENTS MICROÉCONOMIQUES EN SITUATION DE PAUVRETÉ (Synthèse)

La présente étude soutient l'idée, issue de la littérature en économie comportementale (ou Economie comportementale EC), selon laquelle, la compréhension approfondie des comportements constitue le meilleur moyen pour les changer. Les performances d'une économie résultent de la combinaison complexe d'une multitude de décisions individuelles, de groupes et d'organisations. Ces décisions peuvent porter, entre autres choses, sur la consommation, l'épargne, la production, les dépenses de santé et les choix d'éducation. Influencer favorablement et efficacement les performances d'une économie, nécessite la compréhension des objectifs, des préférences et des croyances des décideurs intervenant dans celle-ci.

Grâce à l'étude systématique du comportement individuel dans différentes situations de décision, l'économie comportementale (EC) constitue l'outil moderne le plus efficace pour adapter l'action du décideur public aux comportements de la population visée<sup>3</sup>. En effet, on dispose aujourd'hui d'une immense littérature sur l'étude des décisions de consommation, d'investissement, ainsi que les décisions médicales et d'éducation. Toutes ces études s'accordent à dire que le comportement observé, sur le terrain et en laboratoire, entre souvent en contradiction avec les postulats de base du comportement rationnel face à l'incertain, au risque et au temps. Ce constat a conduit à l'utilisation de nouveaux modèles de décision, plus proches du comportement observé, tels que la prospect theory (PT) dite aussi théorie des perspectives (Kahneman et Tversky, 1979). Grâce à sa capacité à décrire précisément le comportement individuel, ce modèle constitue le socle théorique principal de l'EC.

L'objectif de ce travail est de montrer comment l'EC et la PT peuvent contribuer à enrichir les outils d'aide à la décision publique visant la lutte contre la pauvreté et l'accompagnement efficace du processus de développement humain au Maroc. C'est une approche qui voit en l'EC un domaine capable de fournir aux différents décideurs des outils efficaces d'aide à la décision. Elle est par exemple implémentée dans les programmes de formation des futurs décideurs dans les meilleures institutions académiques Nord-américaines et Européennes.

Dans le cas particulier de la lutte contre la pauvreté au Maroc, cette approche peut offrir des outils puissants permettant la conception de programmes efficaces visant à « traiter » le phénomène de pauvreté comme un phénomène comportemental. Elle pourrait aider à comprendre et estimer les principaux paramètres de décision des agents économiques dans les segments pauvres de la population.

<sup>3</sup> Malgré sa « jeunesse » en tant que discipline, l'EC a été récompensée par le prix Nobel 2002 décerné à Daniel Kahneman et Vernon Smith.

Une plus ample connaissance de la pauvreté et des comportements des pauvres est en cours de développement au niveau global et de certains pays, grâce entre autres à la prise en compte des apports de l'EC. Mais de tels résultats, encore préliminaires, ne peuvent offrir que des directions d'amélioration du savoir car les comportements des segments pauvres des populations présentent des spécificités individuelles, locales et régionales et diffèrent selon le développement économique et social.

La mise en œuvre dudit objectif a été réalisée conformément à l'accord établi avec l'Observatoire National de Développement Humain (ONDH) qui a reconnu avec les auteurs (réalisateurs) que le présent travail constitue un premier chantier visant à sensibiliser les différents partenaires aux atouts et potentiels de la démarche suggérée à travers les outils de l'EC et de la PT. Les pistes d'études explorées dans ce document ont été examinées et discutées lors d'un atelier réalisé le 16 juillet 2010.

Ce travail est basé sur une prospection bibliographique systématique de littératures portant aussi bien sur la modélisation microéconomique du comportement individuel que sur l'étude de ce comportement sur le terrain et en laboratoire. Centré sur les différentes dimensions permettant de sensibiliser aux apports et au potentiel de l'EC pour le traitement des questions de pauvreté et du développement humain au Maroc, ce travail se compose de deux parties. La première traite surtout des perspectives d'applications de l'EC aux différentes dimensions de la pauvreté au Maroc. Elle débute par une caractérisation des types d'études ayant abordé la pauvreté et le développement humain au Maroc.

Elle relève la rareté des travaux microéconomiques et l'absence d'une approche en termes d'EC. Une série de sections du document démontre les potentialités de l'EC ainsi que les limites des approches classiques. Les enseignements liés à la décision individuelle et de groupe en situation de pauvreté ainsi que les approches agrégées sont abordés afin de permettre au lecteur de cerner les objectifs, les contraintes ainsi que les résultats liés à l'adoption d'une multitude d'approches. Les résultats obtenus sont discutés aussi bien en relation avec l'utilité espérée, le modèle standard du choix dans l'incertain, qu'en liaison avec l'EC adossée à la PT. Les situations de décision étudiées s'intéressent aussi bien à la décision en présence d'incertitude, qu'en présence de risque et de temps<sup>4</sup>. Afin de compléter le tour de la question, l'étude dresse un catalogue relativement complet concernant les distorsions cognitives, les biais et autres incompatibilités du comportement observé avec les postulats de la théorie microéconomique standard. Des exemples et cas d'applications de l'EC à différentes dimensions de la pauvreté sont aussi introduits à la fin de cette première partie.

La seconde partie de cette étude est centrée sur la présentation de la PT. Elle introduit les concepts de base qui ont permis à cette théorie de gagner une réputation solide en ce qui concerne la modélisation fidèle, sur le plan descriptif, des comportements individuels

<sup>4</sup> Conformément à la terminologie microéconomique standard, nous considérons dans le présent document qu'une situation de décision dans le risque est une situation de décision dans l'incertain où le décideur dispose des probabilités (issues de statistiques passées par exemple) des événements incertains auxquels il fait face. En l'absence de telles probabilités (objectives), on parlera de décision dans l'incertain.

devant le risque, l'incertain, et le temps. Nous présentons également dans cette partie les outils de base les plus récents qui permettent l'élicitation empirique de ce modèle en fournissant des estimations de ses paramètres de base. La combinaison des deux parties de la présente étude montre clairement pourquoi l'étude des segments pauvres de la population à travers la PT et ses extensions pour la décision inter-temporelle offre des perspectives intéressantes en ce qui concerne la compréhension approfondie du comportement individuel et des ménages dans les segments pauvres de la population. Une telle compréhension est par ailleurs une condition nécessaire à l'élaboration et l'amendement de l'action publique et des organismes internationaux en faveur de l'éradication de la pauvreté. Les perspectives de continuation de ce projet sont aussi exposées à la fin de l'étude.

## ANNEXE -5-

### L'INCLUSION ET LE SYSTEME DE SANTE

*(Synthèse)*

Cette étude constitue une contribution au rapport annuel de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), consacré en 2009 au thème de l'inclusion. Elle a pour objectif d'analyser l'évolution sectorielle entre 2005, (année de publication du RDH50 et de lancement de l'INDH) et 2009 (rapport annuel de l'ONDH).

Cette analyse étant conduite de manière à mettre en évidence les progrès éventuels que la politique de santé et le système national de santé ont pu avoir en terme d'inclusion, notamment des femmes, des jeunes et des territoires ruraux, au cours de la période considérée.

A cette fin, un rappel des principaux constats établis par le RDH50 à propos de la santé a été effectué, avant d'examiner dans quelle mesure ces constats et les recommandations auxquelles ils ont donné lieu, ont été pris en compte et suivis d'effets par la politique sectorielle menée depuis 2005.

Cette démarche analytique a été complétée par des recommandations visant une meilleure efficacité globale du système national de santé au regard de l'inclusion catégorielle sociale et territoriale, et plus globalement pour un meilleur niveau de santé et de bien être de l'ensemble de la population, condition essentielle pour l'élévation du niveau de développement humain au Maroc.

#### 1. Principaux constats du RDH50

Le rapport du cinquantenaire a accordé une place très importante aux deux grandes politiques publiques, la santé et l'éducation, en tant qu'instruments majeurs de valorisation du potentiel humain et « d'égalisation des chances ».

Dès l'indépendance, le Maroc a opté pour un modèle de santé qui conditionne encore aujourd'hui l'organisation de son système de santé. Ce modèle est fondé sur deux principes qui affirment la responsabilité de l'Etat en matière de santé et le choix d'une politique de santé publique.

Cette orientation a, par la suite, été développée par cinq plans successifs ayant comme objectifs de nationaliser et développer l'offre de soins, de créer les facultés et les établissements de formation des professionnels de la santé, de lutter contre les grands fléaux épidémiques, et d'améliorer le niveau de santé de la population.

Selon le rapport thématique « santé et qualité de vie » du RDH50, ce modèle a en assez grande partie atteint ses objectifs. En revanche, il y a lieu de constater des inégalités et des déficits. Les causes de ces derniers ont été bien analysées et identifiées dans le Rapport cinquantenaire (inégalités d'accès aux services de santé, qualité et performance des programmes de santé maternelle et infantile).

En ce qui concerne le déploiement de l'offre de soins, le RDH50 note que le système de santé a connu «une extension importante, tant en termes d'infrastructures, de services territoriaux et d'effectifs qu'en termes de diversification des acteurs et des intervenants, mais la prédominance du rôle de l'Etat n'a que peu diminué».

Deux constats prédominent sur l'insuffisance de l'offre des soins par rapport aux besoins et l'insuffisance du financement collectif de la santé : insuffisance quantitative globale de la couverture en services de santé, énorme concentration des infrastructures et des professionnels de santé publics et privés dans les grands pôles urbains, notamment sur l'axe Kenitra-Rabat-Casablanca-El Jadida).

En ce qui concerne le financement de la santé, la dépense globale de santé a évolué en stagnant, sinon en régressant à certaines périodes. De l'ordre de 5% du PIB en moyenne, elle témoigne à la fois de la modicité du budget public et de la socialisation insuffisante de la demande de soins par les mécanismes d'assurance collectifs.

Ayant dressé ce bilan sectoriel, le RDH50 formule et développe un certain nombre d'évolutions positives à impulser au système de santé. La réforme de ce dernier étant considérée comme une nécessité et non pas un choix parmi d'autres.

Cette réforme, pour répondre aux soucis de solidarité, d'équité et d'universalité d'accès aux soins, de meilleure efficacité globale, et donc d'un meilleur niveau de santé et de bien être de la population, devrait comporter une panoplie de mesures.

Outre ces recommandations, le RDH50 développe une vision « santé à l'horizon 2025 » centrée autour d'une conception extensive et moderne de la santé : bien-être, individuel physique et mental, familial, professionnel et social, et donc fondé sur les droits et les devoirs du citoyen en matière de santé.

## **2. Analyse des réformes et de la stratégie sectorielle : impacts du rdh50 et impacts sur l'inclusion**

Après une analyse de l'évolution sectorielle 2005-2009, basée sur les indicateurs de santé, de la morbidité et d'offre de soins, qui observe un caractère descriptif quantitatif qui rend compte surtout des progrès globaux, la présente étude a recours, à l'inverse, à l'examen des réformes qui ont cours dans le secteur de la santé, à la fois pour apprécier les efforts d'inclusion et pour constater dans quelle mesure les enseignements et les recommandations du RDH50 ont été pris en compte et ont pu contribuer ainsi à générer des effets positifs.

L'évolution de la politique de santé et du système national de santé entre 2005 et 2009 démontre de façon frappante l'impact positif du RDH50 sur le secteur de la santé au Maroc. En effet, dans la démarche analytique, on peut remarquer la correspondance et la similitude très étroites entre les constats et les recommandations du RDH50 et ceux qui animent et qui fondent la politique et la stratégie sectorielles, notamment pour la période quinquennale 2008-2012.



Cette stratégie a énuméré des objectifs qui sont en phase avec les grandes réformes menées par la plupart des pays à partir de la décennie 90. Ils sont aussi en phase avec les recommandations du RDH50.

On constate que toutes les fonctions essentielles d'un système de santé sont concernées : financement, production de soins, gestion, administration et régulation ; on constate aussi que ce trend de réformes menées et/ou projetés dans le secteur de la santé concerne tous ses acteurs : l'Etat, les citoyens, les producteurs et prestataires de soins, les organismes de financement.

Le défi est d'améliorer aujourd'hui les interactions positives entre ces acteurs essentiels, ce qui passe nécessairement par une reconfiguration et une clarification de leurs rôles respectifs.

## **2.1. Bref rappel des objectifs et des grands axes du plan santé 2008-2012**

L'année 2008 constitue un tournant majeur en matière d'inclusion par la politique de santé et le système national de santé.

En effet, le plan d'action santé du ministère pour la période quinquennale 2008-2012 a pour leitmotiv « réconcilier le citoyen avec son système de santé ». il est articulé autour de : 10 objectifs et de 4 axes stratégiques pour les atteindre.

### **Les 10 objectifs :**

1. Moraliser le secteur de la santé ;
2. Réduire le taux de mortalité maternelle à 50 décès pour 100'000 et le taux de mortalité infantile à 15 décès pour mille à l'horizon 2012 ;
3. Assurer l'équité de l'offre de soins entre régions et entre le milieu rural et le milieu urbain ;
4. Faciliter l'accès aux soins pour les plus démunis et surtout pour la population rurale ;
5. Disposer d'un service public de santé compétitif et performant (taux d'hospitalisation à 5% de la population à l'horizon 2012) ;
6. Rendre au citoyen la confiance dans le système de santé par l'amélioration de l'accueil, l'information, les urgences, la propreté, l'équité, la disponibilité des médicaments ;
7. Réduire le coût des soins de santé et des médicaments ;
8. Renforcer la veille et la sécurité sanitaire ;
9. Réduire la part supportée par les ménages dans le financement de la santé à moins de 25% à l'horizon 2015 ;
10. Prendre totalement en charge les affections de longue durée (ALD).

### **Les 4 axes stratégiques**

- **Axe 1 : Repositionnement des différents intervenants dans le système de santé au Maroc par : la création de plusieurs organismes autonomes de gestion des structures.**

- **Axe 2** : Mettre à la disposition du citoyen une offre de soins accessible, suffisante en quantité, de qualité et équitablement répartie sur l'ensemble du territoire :
- **Axe 3** : Introduction de la planification stratégique par la mise en place de plans nationaux spécifique et ciblés pour :
- **Axe 4** : Prévention, sécurité et veille sanitaire.

## **2.2. Augmentation de l'inclusion par le plan santé**

### **Inclusion du milieu rural**

Par rapport à la situation qui prévalait jusqu'à présent, caractérisée par des déficits de couverture quantitatifs et qualitatifs, le plan santé 2008-2012 contient de nombreuses actions et mesures visant clairement une meilleure inclusion du milieu rural. Il contient aussi un renforcement des programmes de lutte contre les morbidités et les causes de mortalité qui sévissent surtout en milieu rural, notamment les causes maternelles et périnatales.

### **Inclusion examinée sous les critères du genre et du cycle de vie**

L'inclusion par la santé des femmes et des jeunes pose un problème méthodologique d'une part, éthique et sociologique d'autre part. En effet, l'inclusion par la santé passe nécessairement par l'inclusion sociale en général.

Par conséquent, le fait d'être une femme ou d'être un jeune, n'est pas discriminant en soi si l'on fait abstraction du niveau d'éducation, du niveau de revenu, du niveau d'emploi et du niveau d'appartenance à des réseaux sociaux.

A cet égard il est plus logique de parler de « disparités » de santé entre genres plutôt que d'inégalités ou d'injustices de santé.

En revanche, la plus mauvaise santé de groupes sociaux défavorisés, et parmi eux les femmes et les jeunes qui les composent, pose un problème spécifique, car elle s'analyse comme un cumul de désavantages qui s'aggrave mutuellement, chacun constituant une circonstance défavorable pour l'autre ; ce cumul jouant à l'intérieur des générations, mais aussi d'une génération à l'autre.

### **Inclusion des femmes**

Les facteurs d'exclusion des femmes du système de santé ne sont pas différents par rapport à ceux qui ont tendance à en exclure les hommes, les jeunes, les enfants ou les personnes âgées, pour peu qu'ils appartiennent tous à des ménages pauvres, vulnérables, fragiles, marginaux ou précaires.

Pour autant, et pour les femmes, d'autres considérations entrent en jeu et ont trait aux barrières d'accès aux soins, de nature socioculturelle (analphabétisme, pesanteurs sociologiques, atavismes traditionnels et réflexes rétrogrades, distance ou éloignement des structures de santé, moyens de transport). Ces facteurs empêchent les femmes d'avoir un accès libre et décomplexé aux soins.

A tous ces égards, la réforme sociétale de la Moudawana, la dynamique positive d'égalisation progressive des rapports hommes-femmes et la focalisation croissante des politiques sociales sur la famille ont joué un rôle inclusif fondamental dans tous les domaines de la condition féminine y compris celui de la santé.

A ce constat fondamental, il faut ajouter le fait que le ministère de la santé a intégré le fait que la santé des femmes est essentielle à la santé des enfants et de la famille et qu'il a développé des mesures méritoires en matière de santé des femmes, d'abord comme mères, puis en tant qu'individus.

### **Inclusion de la jeunesse**

La santé et l'éducation des jeunes sont les clés pour l'acquisition de métiers, pour la production de richesses et pour la santé de l'économie.

Les adolescents ne sont plus des enfants mais pas encore de jeunes adultes, ils sont des personnes en devenir. Cette étape fondamentale du cycle de vie pose des problèmes pour les familles et pour la société.

Enfin, les dimensions relatives au revenu et aux conditions de vie dès l'enfance sont déterminantes pour toutes les autres (accès à la santé, accès à l'éducation, et par la suite accès à l'emploi).

### **Inclusion par le partenariat avec la société civile.**

Peu ou mal développé avant 2004, le partenariat ministère de la santé-société civile a concerné, depuis, plus de 700 ONG nationales, couvrant la majorité des actions de santé en milieux urbain et rural.

Ce partenariat concerne aussi 60 ONG étrangères ou internationales et une trentaine de sociétés savantes et d'associations de sciences médicales. Les initiatives des associations de la société civile et les ONG sont fortement inclusives, dans la mesure où elles s'adressent aux populations et territoires défavorisés.

## **3. Esquisse d'une évaluation**

Cette partie est essentiellement consacrée à une synthèse analytique des réformes conduites dans le secteur de la santé.

Jusqu'ici, on a analysé ces réformes essentiellement sous l'angle de leur impact inclusif en terme catégoriel et territorial, ce qui reste somme toute le thème central de cette étude.

Toutefois, il est nécessaire de les appréhender de façon plus globale pour être en mesure d'apprécier leur capacité à atteindre deux objectifs :

- **Améliorer le niveau général de santé de la population ;**
- **Réduire les inégalités sociales de santé.**

Or, si le premier objectif a été en partie atteint, même s'il demeure largement perfectible, le deuxième objectif ne l'est pas encore. Ce dernier constat pose le double problème de l'efficacité et de l'équité de notre politique de santé et de notre système de santé.

C'est pourquoi cette synthèse va porter sur les deux aspects suivants :

- **L'expression et la définition de la politique de santé ;**
- **La conduite et le pilotage de la politique de santé.**

Ces deux thèmes ont été retenus pour servir de fils conducteurs aux propositions et aux recommandations que l'on formulera en guise de conclusion.

### **3.1. L'expression de la politique de santé**

L'expression des besoins de santé et la capacité d'en dégager des priorités, ont été jusque là l'apanage exclusif du Ministère de la santé et dans une moindre mesure des professionnels de la santé.

Certes, le gouvernement a la légitimité et la responsabilité d'évaluer les besoins de santé de la population et de fixer ses propres priorités, mais il doit pouvoir profiter des avis, opinions et expressions de besoins émis par d'autres institutions centrales et locales et de façon plus générale par les citoyens usagers et leurs élus. Il doit pouvoir profiter aussi de l'avis éclairé des experts nationaux et internationaux.

La capacité de déterminer des priorités de santé publique exige deux étapes essentielles. Elle repose d'abord sur un préalable : l'observation de l'état de santé de la population, effectuée à partir de la centralisation, de la synthèse et de l'analyse des multiples données sanitaires disponibles et ensuite l'exploitation de ces données en faisant appel à l'expertise qualifiée d'une part et au débat public, d'autre part.

A cet égard, on retiendra deux éléments clés de la réforme du système de santé au Maroc : La mise en place d'un conseil supérieur consultatif de la santé qui aura notamment pour mission de donner son avis sur la politique de santé et la définition des priorités sanitaires ainsi que le choix stratégique de la régionalisation en matière d'organisation et de planification sanitaires.

### **3.2. La conduite et le pilotage de la politique de santé**

Ce volet de la synthèse analytique examine les instruments majeurs mis en place par les réformes pour piloter la politique de santé, dès lors que les besoins et les priorités sont exprimés et connus. Il concerne tous les autres aspects novateurs de la réforme du système de santé : ceux qui ont trait au financement, ceux qui ont trait à la planification et à l'organisation de l'offre, ceux qui ont trait à la reconfiguration du rôle des différents acteurs du système de santé et à la contractualisation, ceux qui ont trait à la formation des professionnels de la santé et autres ressources humaines, ceux qui ont trait à la régulation et à la gouvernance, et enfin ceux de la veille, de la vigilance.

## ANNEXE - 6 -

### LE SYSTÈME ÉDUCATIF ET L'INCLUSION DES JEUNES

#### (Synthèse)

Des nombreuses réformes engagées depuis l'indépendance pour améliorer les performances du système éducatif et la qualité des services qu'il rend à la communauté, émerge toujours une velléité d'assurer l'égalité des chances entre tous les jeunes marocains quels que soient leur sexe, le milieu où ils vivent, leur appartenance socioéconomique et leurs spécificités ethnoculturelles.

Des écarts persistent encore, de nos jours, entre les écrits et discours officiels et la réalité sur le terrain quant à l'équité de l'accessibilité des services d'éducation de base et d'enseignement supérieur et à la prise en considération des spécificités liées au genre, au milieu et à l'appartenance socioéconomique, ethnique et culturelle. Ces écarts, traduits par l'évolution des indicateurs statistiques de performance, l'inadéquation des infrastructures, équipements et ressources humaines et financières aux politiques et programmes publics, témoignent de disparités plus ou moins importantes génératrices, de diverses formes d'exclusion.

La lecture de ces indicateurs et l'analyse de leur évolution peuvent conduire aussi bien à des constats positifs qu'à des constats négatifs : un indicateur traduisant une grande performance et une amélioration progressive peut être interprété autrement, sur la base des droits des citoyens et des obligations de l'État, en se focalisant sur l'exclusion et l'iniquité qui persistent encore tant que cet indicateur n'a pas atteint sa valeur maximale. Cette interprétation trouve sa légitimité dans le non respect des textes législatifs et réglementaires et dans les traitements de faveur envers les uns au détriment d'autres, d'une part, et plus encore lorsque ce sont les mêmes catégories sociodémographiques et ethnoculturelles qui sont toujours victimes d'exclusion, d'autre part.

L'iniquité ressentie par les catégories sociales qui en sont victimes, notamment en milieux rural et périurbain peut s'expliquer aussi par des faiblesses de péréquation et de répartition des services éducatifs entre régions et entre provinces et communes d'une même région.

Les raisons invoquées pour justifier la persistance de l'exclusion en milieu scolaire peuvent être économiques, sociales, culturelles, géographiques, voire dues aux catégories sociales qui en sont victimes, mais les modes de gouvernance du système d'éducation et de formation aux niveaux central, régional et local sont rarement mis en cause.

Convaincu que l'exclusion devrait être vue comme une conséquence de faibles performances en matière d'inclusion, nous allons essayer de présenter, dans la présente étude, les performances du système d'éducation et de formation à travers :

- Des indicateurs de résultats en matière de scolarisation et de lutte contre les déperditions dans les divers cycles de l'enseignement, de la formation professionnelle et en matière d'éducation non formelle et de lutte contre l'analphabétisme ;

- L'adéquation des infrastructures, équipements et ressources humaines et financières aux politiques et programmes publics ;
- Les contraintes au renforcement de l'inclusion et à la lutte contre l'exclusion.

## 1. Performances du système d'éducation et de formation en matière d'inclusion

### 1.1. Performances en matière de scolarisation et de lutte contre les déperditions

Les taux bruts nationaux de scolarisation, calculés sur la base des projections du recensement général de 2004, ont évolué entre 2004 et 2009 dans les secteurs public et privé comme suit :

- De 58,1% à 63,8% pour les enfants du préscolaire (toutes catégories de préscolaire confondues) de la tranche d'âge 4-5 ans ; de 87,9% à 91,6% pour les élèves du primaire de la tranche d'âge 6-11 ans ; de 68,2% à 70,2% pour les élèves de la tranche d'âge 12-14 ans ; et de 45,0% à 49,9% pour les élèves de la tranche d'âge 15-17 ans ;
- Pour les filles de la tranche d'âge 4-5 ans, abstraction faite du milieu, de 45,8% à 55,1% au préscolaire (toutes catégories confondues) ; de 85,2% à 89,9% pour les filles du primaire de la tranche d'âge 6-11 ans ; de 61,9% à 64,8% pour les filles de la tranche d'âge 12-14 ans ; et de 39,9% à 45,6% pour les filles de la tranche d'âge 15-17 ans<sup>5</sup> ;
- Pour les filles rurales de la tranche d'âge 4-5 ans, de 20,3% à 26,9% au préscolaire (essentiellement msids) ; de 77,8% à 88,3% au primaire pour la tranche d'âge 6-11 ans ; de 39,3% à 42,7% pour les filles de la tranche d'âge 12-14 ans ; et de 11,3% à 14,9% pour les filles de la tranche d'âge 15-17 ans ;

Une analyse rapide des rythmes d'accroissement des taux bruts nationaux de scolarisation entre 2004 et 2009 permet déjà de constater que :

- Les meilleures performances correspondent à la scolarisation des filles de la tranche d'âge 6-11 ans ;
- Les moins bonnes performances concernent la scolarisation de la tranche d'âge 12-14 ans en général et les filles rurales des tranches d'âge 4-5 ans et 15-17 ans.

Les données fournies dans le rapport de 2008 du Conseil supérieur de l'enseignement montrent qu'en 2004-05, seuls 71 sur 100 élèves inscrits en 1999-00 ont achevé le primaire (contre 90 prévus par la charte), 47 ont achevé le collégial (contre 80 prévus par la charte), tandis que pour 100 élèves, 23 ont achevé le secondaire qualifiant dont seulement 13 admis au baccalauréat.

<sup>5</sup> Il faut signaler ici que les indicateurs de scolarité des jeunes issus du milieu rural sont à relativiser parce que les internats des collèges et lycées urbains comptent une importante proportion d'internes ruraux déplacés/orientés en raison de l'absence d'offre à proximité de leur lieu de résidence

En 2008-2009, l'abandon scolaire dans les trois cycles s'est élevé, dans les établissements scolaires publics, à 115.246 élèves au primaire, 177.061 au secondaire collégial et 95.056 au secondaire qualifiant, soit un total de 387.363 élèves qui ont quitté le système en 2008-09 sur un effectif total de 5.606.080 élèves (globalement près de 7% d'abandons).

## 1.2. Performances en matière d'enseignement supérieur

Au niveau de l'enseignement supérieur, le système de sélection, de plus en plus rigoureux, répartit les établissements de l'enseignement supérieur public en deux lots :

- Des établissements dit d'accès ouvert ou libre (les facultés de lettres et de sciences humaines, de sciences juridiques, économiques et sociales, de sciences et de l'enseignement originel) qui accueillent à elles seules près de 90% de l'ensemble de la population estudiantine,
- Des établissements dits d'accès limité (les facultés de médecine, de médecine dentaire, de pharmacie, de sciences et techniques, de sciences de l'éducation, les écoles nationales de commerce et de gestion, les écoles supérieures de technologie, l'école Roi Fahd de traduction, les écoles d'ingénieurs, etc.).

En comparant l'effectif global des nouveaux inscrits dans les établissements des différents domaines, toutes filières confondues, avec celui des bacheliers de l'année scolaire précédente, on en déduit que le nombre de bacheliers n'ayant pas pu (ou voulu) être insérés dans l'enseignement supérieur public est de 31.801 en 2008-09.

Autrement dit, sur les 13 bacheliers d'une cohorte de 100 élèves inscrits en 1ère année du primaire, 20% sont contraints d'interrompre leurs études, soit près de 3 élèves.

L'enseignement supérieur connaît aussi des déperditions qui compromettent son rendement interne et de faibles taux d'insertion des lauréats de certaines filières, notamment ceux des domaines d'accès libre. A titre d'exemple, selon une « Note interne (2005) sur l'efficacité interne du système de l'enseignement supérieur universitaire » :

- Le taux de séjour moyen d'un licencié était de 5,03 années au lieu de 4 années;
- Le taux de diplomation au terme de la durée théorique (sans redoublement) pour la cohorte 1994-1998 était de 18% pour les lettres et sciences humaines, 14% pour les sciences juridiques, économiques et sociales, 7% pour les sciences, 29% pour l'enseignement originel, 72% pour le commerce et la gestion, 55% pour la technologie, 31% pour les sciences et techniques, 56% pour la médecine et 49% pour la médecine dentaire ;
- Les taux d'abandon pour la même cohorte étaient de 56% pour les lettres et sciences humaines, 64% pour les sciences juridiques, économiques et sociales, 73% pour les sciences, 45% pour l'enseignement originel, 16% pour le commerce et la gestion, 15% pour la technologie, 43% pour les sciences et techniques, 17% pour la médecine et de 14% pour la médecine dentaire.

### **1.3. Performances en matière de formation professionnelle**

Le taux d'affluence des candidats aux concours d'accès aux quatre niveaux de formation est tellement important qu'il y a lieu de se poser des questions sur l'optimisation de la capacité d'accueil des centres de formation professionnelle et sur les conditions d'accès à ces formations.

En 2008-09, les taux d'affluence ont atteint les niveaux suivants: 5,1 pour le niveau technicien spécialisé, avec 167.784 inscrits au concours d'accès pour 33.060 places offertes; 3,2 pour le niveau technicien, avec 84.651 inscrits au concours d'accès pour 26.707 places offertes ; 3 pour le niveau qualification, avec 114.303 inscrits au concours d'accès pour 38.440 places offertes ; et de 1 pour le niveau spécialisation, avec 20.312 inscrits au concours d'accès pour 20.377 places offertes.

Outre la faible inclusion des candidats à la formation dans les établissements de formation professionnelle, en raison du nombre de places offertes, et l'exclusion abondante des stagiaires en cours de formation, les taux d'insertion des lauréats, fluctuant autour de la moyenne de 60%, témoignent d'une exclusion des diplômés de ces formations.

### **1.4. Performances en matière de lutte contre l'analphabétisme**

En 2008-09, les bénéficiaires des différents programmes d'alphabétisation se répartissent comme suit :

- 45,1% pour la société civile (136.805 bénéficiaires dont 92% filles et femmes en milieu urbain et 146.935 dont 86% filles et femmes en milieu rural) ;
- 41,6% pour les opérateurs publics (145.545 bénéficiaires dont 86% filles et femmes en milieu urbain et 116.447 dont 73% filles et femmes en milieu rural) ;
- 12,8% pour le programme général (28.761 bénéficiaires dont 89% filles et femmes en milieu urbain et 52.127 dont 70% filles et femmes en milieu rural) ;
- 0,5% pour les entreprises (2.001 bénéficiaires dont 95% filles et femmes en milieu urbain et 1.127 dont 79% filles et femmes en milieu rural).

En 2009-10, un programme d'alphabétisation fonctionnelle, géré par l'Agence de partenariat pour le progrès (APP) dans le cadre du Millenium Challenge Corporation (MCC), s'est ajouté à ces programmes.

## **2. Contraintes au renforcement de l'inclusion**

### **2.1. Contraintes liées à l'inaccessibilité physique et territoriale**

Les 7054 écoles primaires et leurs 13.401 satellites (en 2009) sont présents dans toutes les communes, mais le taux de couverture des communes par les établissements d'enseignement secondaire reste à améliorer. Ce taux est passé de 39,6% en 2004 à 53,9% en 2009 pour l'enseignement secondaire collégial.



Malgré tous les efforts entrepris en termes d'investissement (infrastructures, équipements, construction de cités universitaires, distribution de bourses d'études), l'inaccessibilité territoriale constitue de nos jours un frein à une meilleure inclusion. Les trois régions du Sud et celle d'Al Houceima Taza Taounat n'ont toujours pas leur propre université.

## 2.2. Contraintes liées à l'inaccessibilité économique

Selon les données d'un rapport publié en 2006 par le Département de l'Education Nationale sur les comptes nationaux de l'éducation, les coûts annuels de financement unitaires des élèves s'établissent à : 2.932 DH pour un élève du préscolaire ; 5.118 DH pour un élève du primaire ; 7.615 DH pour un élève du secondaire collégial ; et à 12.083 DH pour un élève du secondaire qualifiant.

Ces dépenses varient d'une région à l'autre pour la même année de référence 2003-04 et par élève : 4.913 DH pour Meknès Tafilalet ; 4.809DH pour Oued Dahab Lagouira ; 3.508 DH pour Sous Massa Drâa ; et 3.560 DH pour Tadla Azilal.

Cette iniquité au niveau de la dépense publique s'aggrave lorsqu'on analyse, pour la même année de référence, les moyennes des dépenses annuelles des ménages du préscolaire au secondaire qui favorisent ceux qui le sont déjà par la dépense publique susmentionnée et défavorisent davantage les autres. A titre d'exemples, la moyenne des dépenses annuelles des ménages par enfant scolarisé est de : 3.922 DH pour le Grand Casablanca ; 3.402 DH pour Rabat Salé Zemmour Zaer ; et seulement 1.005 DH et 1.019 DH respectivement pour Abda Doukkala et Guelmim Smara.

Un certain nombre de familles déclarent avoir des difficultés à subvenir aux frais induits par la scolarité de leurs enfants, notamment en milieu rural et dans le périurbain. Ce qui éclaire sur les raisons des parents qui retirent leurs filles de l'école pour les placer comme bonnes en ville (Selon des estimations de l'Unicef, 66.000 à 88.000 filles de moins de 15 ans travaillent dans les ménages comme bonnes avec 13.500 pour la seule ville de Casablanca) ou pour les marier avant l'âge réglementaire de 18 ans fixé par le Code de la famille (Moudawana) ou leurs garçons pour les placer comme petits bergers.

Le rapport du Conseil supérieur de l'enseignement nous apprend que le coût de fonctionnement unitaire (par étudiant) par domaine d'études de l'enseignement supérieur, en 2007, était de : 19.000DH pour un étudiant en enseignement originel ; 8.000DH pour un étudiant en sciences juridiques, économiques et sociales ; 13.000DH pour un étudiant en lettres et sciences humaines ; 32.000DH pour un étudiant en sciences ; 38.000DH pour un étudiant en sciences et techniques ; 44.000DH pour un étudiant en médecine, en pharmacie et en médecine dentaire ; 42.000DH pour un étudiant des grandes écoles d'ingénieurs ; 10.000DH pour un étudiant en commerce et gestion ; et de 18.000DH pour un étudiant en technologie.

Quand on examine les origines socioéconomiques des étudiants des établissements d'enseignement supérieur à accès limité, on est tenté de conclure que la gratuité de l'enseignement profite essentiellement aux étudiants issus des classes socioéconomiques nanties et que le système de sélection en vigueur dans ces établissements sanctionne doublement les bacheliers issus des familles pauvres.

Ce sujet mérite un débat calme, serein et profond pour lever toute équivoque sur les possibles formes d'exclusion que le système éducatif entretient depuis des décennies.

### **2.3. Contraintes liées à l'inaccessibilité sociolinguistique**

Une convention de partenariat a été signée en 2003 entre le Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse et l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM) pour introduire l'enseignement de la langue amazighe en 1ère année du primaire, dès la rentrée scolaire 2003-04.

Le premier lot d'écoles ayant bénéficié de cet enseignement était constitué de 344 écoles primaires (avec 807 enseignants et 24.067 élèves) réparties sur l'ensemble du territoire. Des formations d'enseignants et d'inspecteurs amazighophones du primaire ont été organisées par les deux parties au niveau national puis au niveau des académies régionales d'éducation et de formation.

De grands efforts ont été déployés par les deux parties, mais les résultats obtenus sont en deçà des prévisions programmées à la signature de la convention de partenariat. Au-delà des contraintes objectives du contexte et des résistances au changement, la tendance générale penche vers la déception, notamment au niveau du conseil d'administration de l'IRCAM et des associations de développement et de promotion de la culture amazighe.

Ce grand effort d'inclusion, qui avait créé beaucoup d'espoirs, laisse de plus en plus de place à un sentiment d'exclusion, et de frustration.

## **3. Perspectives d'amélioration des indicateurs d'inclusion en éducation et formation**

Bien que les formes d'exclusion, relevées dans l'analyse des performances du système d'éducation et de formation en matière d'inclusion ne soient pas forcément préméditées et que les raisons présentées pour s'en affranchir sont souvent compréhensibles, il n'en demeure pas moins qu'elles génèrent des frustrations chez les populations qui en sont victimes.

Un constat général s'impose : le système d'éducation et de formation génère les formes d'exclusion les plus intenses à ses extrémités, à l'encontre des enfants d'âge préscolaire et des diplômés de l'enseignement supérieur ainsi qu'aux charnières entre les cycles d'enseignement, notamment pour les filles ayant fini avec succès le primaire et les bacheliers qui n'ont pas les moyens de poursuivre leurs études ou qui n'ont pas de débouchés dans l'enseignement supérieur.

Les formes d'exclusion en cours de cycle, dues aussi bien à des causes liées au suivi de la scolarité qu'à des facteurs indépendants de l'administration scolaire, comme le retrait des élèves par leurs parents, se traduisent par une baisse de rendement interne du système d'éducation et de formation.

Cette amélioration exige des moyens additionnels, mais aussi un redéploiement des ressources disponibles, une redéfinition des priorités ainsi que plus de collaboration entre les différents départements ministériels et avec les acteurs sociaux.

### 3.1. Actions d'ordre stratégique

Pour élargir l'inclusion au niveau du préscolaire à tous les enfants avec des normes de qualité garantissant le même service partout, quels que soient le milieu, le genre, la région et le niveau économique de leurs parents et pour donner à tous ces enfants les mêmes chances de poursuivre leur scolarité sans risque d'échec, il est indispensable de prendre les dispositions suivantes :

- Repenser le préscolaire actuel constitué, à hauteur de 2/3, de kouttabs ou msids où l'encadrement est souvent archaïque et les pratiques d'enseignement anti-pédagogiques ;
- Généraliser rapidement un préscolaire de qualité d'une année à tous les enfants marocains âgés de cinq ans, avec une priorité donnée aux enfants des milieux rural et périurbain où il n'existe pas de préscolaire privé et aux enfants des familles des milieux urbains n'ayant pas les moyens de payer les frais de cet enseignement privé.

Le préscolaire prémunit, à la fois, les enfants contre l'échec scolaire et le système contre les dépenses induites par les déperditions scolaires (redoublement et triplement de classe, exclusion et abandon). Il semblerait que le coût d'un préscolaire généralisé d'une année soit inférieur aux frais induits par les déperditions scolaires.

S'il est primordial de dissuader les parents de retirer leurs enfants de l'école, une fois qu'ils ont atteint l'âge minimum de scolarisation obligatoire, il n'en demeure pas moins important de recourir à des pratiques de dissuasion sévères à l'encontre des parents qui ne laissent pas leurs filles poursuivre leurs études secondaires pour les marier avant l'âge réglementaire ou les placer comme « bonnes » dans les ménages de notables ruraux ou en ville.

### 3.2. Actions liées à la gouvernance

Dans une série d'études de cas sur l'accessibilité de l'éducation de base, entreprises par l'ONDH dans onze communes à caractéristiques différentes, il s'est avéré que beaucoup de problèmes de gouvernance du système d'éducation et de formation ne se seraient pas posés si les décisions concernant la scolarisation au niveau local :

- Étaient préparées avec la participation des acteurs locaux, sur la base des besoins des populations locales et des contraintes liées aux contextes géographique, socioculturel et économique et avec les collectivités et autorités locales ;
- Étaient assorties de mesures souples de gestion administrative et financière des établissements scolaires à même d'éviter de nombreux blocages dus à la complexité des procédures établies au niveau national ;
- Étaient accompagnées d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux, quitte à ce que ces derniers soient systématiquement soumis à un audit périodique ;
- Étaient préparées au niveau national en concertation avec d'autres Départements dont l'implication est indispensable.

Dans une autre étude entreprise par le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 2009 sur les «Droits au développement au Maroc: entre Objectifs du Millénaire pour le développement et Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)», il a été précisé que pour assurer les résultats escomptés aux efforts de décentralisation et de déconcentration, promouvoir les bonnes pratiques de gouvernance centrées sur les résultats et instaurer progressivement un climat d'imputabilité, le renforcement des attributions des académies régionales et de leur autonomie gagnerait à être assorti de la mise en place d'un système d'évaluation périodique des performances des établissements d'enseignement et des entités administratives décentralisées et déconcentrées. Ce système conduirait à moyen terme à l'institutionnalisation d'un processus d'imputabilité et de reddition de comptes en rapport avec les objectifs et les financements alloués à leur réalisation.

### **3.3. Actions d'ordre législatif et réglementaire**

Le préscolaire étant une action prioritaire dont l'intérêt à court, moyen et long termes est certain, il y aurait avantage à ce que la loi 04.00 sur l'obligation de la scolarité concerne les enfants de 5 à 15 ans au lieu de 6 à 15 ans et que les mesures de dissuasion des parents pour inscrire leurs enfants et les maintenir au moins jusqu'à l'âge de 15 ans soient plus sévères.

L'application du Code du travail aux enfants n'ayant pas dépassé l'âge de quinze ans devrait donner lieu à des textes réglementaires contraignants à la fois pour les parents et les employeurs qui ne les respectent pas.

De même, l'application des dispositions du Code de la Famille concernant l'âge réglementaire du mariage devrait être rigoureuse pour éviter les déperditions scolaires dues aux mariages précoces et donner lieu à la création de cellules de veille au niveau local avec une intervention conjointe des Départements de la Justice et de l'Intérieur.

### **3.4. Actions d'ordre pédagogique**

Parmi les causes pédagogiques de l'exclusion scolaire pouvant faire l'objet d'actions, on peut citer :

- Le peu d'intérêt accordé à la diversification des modèles d'écoles selon les spécificités du contexte environnant ;
- L'hypertrophie du temps de l'évaluation certificative des apprentissages au détriment du temps d'apprentissage ;
- Le recul constaté dans l'intégration de l'enseignement de la langue amazighe dans les cursus scolaires ;



- L'équipement parfois inéquitable des établissements en matériel didactique, notamment au détriment des établissements scolaires non raccordés aux réseaux d'électricité et d'eau potable qui ne peuvent pas, par conséquent, recourir aux nouvelles technologies éducatives ou réaliser les manipulations expérimentales prévues dans les programmes ;
- L'adoption précipitée de l'approche d'intégration au détriment de l'approche inclusive pour scolariser les enfants handicapés et l'interruption de leur cursus scolaire à la fin du primaire ;
- La tendance inappropriée à utiliser les mêmes pratiques pédagogiques adaptées à l'école dans l'alphabétisation des adultes et la limitation des contenus de cette dernière aux aspects abécédaires. Le passage à une alphabétisation fonctionnelle qui met l'accent sur le développement des habiletés de vie en famille, en société et en milieu de travail et sur des compétences professionnelle transversales qui préparent à plusieurs métiers en alternant des séquences de formation et des séjours d'immersion professionnelle afin d'améliorer l'employabilité des alphabétisés.

## ANNEXE - 7 -

### LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, FACTEUR DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION (Synthèse)

Les initiatives prises au Maroc ces dernières années pour relancer le processus de croissance, revigorer les activités de production, intensifier les mécanismes de création d'emplois et assurer une plus grande protection sociale s'inscrivent dans cette perspective. De telles initiatives portent notamment sur l'élaboration de stratégies à long terme pour les grands projets sectoriels porteurs de croissance et générateurs d'emplois. Ces dernières mettent l'accent sur l'amélioration de l'environnement des petites et moyennes entreprises. Elles préconisent des mesures visant la simplification des procédures de gestion, la réduction des coûts et l'élargissement des possibilités d'accès au financement et un meilleur ciblage des activités fortement créatrices d'emplois durables et en adéquation avec l'offre du système de formation.

Au delà de l'exigence d'une croissance forte et régulière, la lutte contre l'exclusion nécessite une meilleure articulation entre les formations et la nature des emplois à pourvoir. Celle-ci doit tenir compte des impératifs de la compétition dans un contexte d'ouverture grandissante et de globalisation des économies. Cet environnement en pleine mutation appelle donc des réponses nouvelles et une plus grande réactivité de la part des acteurs. L'amélioration du potentiel de croissance mais aussi l'investissement massif dans le capital humain apparaissent ainsi comme des conditions nécessaires dans la recherche d'un développement durable, de la dynamisation de l'ensemble du tissu économique et la génération de revenus suffisants pour soutenir le progrès social.

Le constat semble aujourd'hui bien établi que le Maroc bénéficie depuis quelques années d'une croissance relativement plus dynamique que celle enregistrée par le passé. Cette dynamique n'a pas été accompagnée d'une amélioration sensible dans le domaine de l'emploi, de la pauvreté et de la précarité. Pourtant des résultats assez probants ont été enregistrés au niveau de la croissance, de l'investissement, des activités sectorielles ainsi que des principaux indicateurs relatifs aux finances publiques, aux comptes extérieurs, à la dette et à l'inflation. Les avancées réalisées au plan économique sont sans aucun doute le résultat des politiques publiques préconisées depuis quelques années dont certaines ont déjà produit leurs effets et d'autres ne le feront qu'ultérieurement.

#### **2004-2008 : une croissance dynamique mais encore insuffisante**

L'observation de la dynamique de croissance sur une longue période de l'économie marocaine montre que le Maroc a pu résorber les graves déséquilibres macroéconomiques qui ont caractérisé son économie depuis plusieurs années. Presque une décennie d'ajustement structurel a suffi au pays pour ramener les déficits élevés des finances publiques et de la balance des paiements courants à des niveaux raisonnables. L'inflation, à deux chiffres, qui a prévalu pendant longtemps a été contenue et de nombreuses réformes pour rendre l'économie nationale plus performante et plus compétitive ont été engagées. Les acquis sont, actuellement, fortement perceptibles.

Ces résultats positifs dans l'ensemble ne se sont pas traduits par une accélération du rythme de progression de l'activité, par une meilleure répartition des fruits de la croissance et par une réduction franche de la pauvreté et des inégalités. Le taux de croissance est resté relativement modéré et la pauvreté demeure encore assez importante particulièrement en milieu rural même si les dernières données en la matière font apparaître un certain recul par rapport aux périodes précédentes. La femme en milieu rural est restée encore dans les régions défavorisées à la marge du processus de développement et le taux d'alphabétisation, l'accès à l'éducation, aux soins de base et à l'emploi continuent d'être au centre des préoccupations des politiques publiques.

Les données les plus récentes issues des comptes nationaux marocains tout comme les derniers indicateurs du développement humain montrent que, sans aucun doute, beaucoup de choses ont été concrétisées dans le sens de la lutte contre l'exclusion. Mais, la réalité sur le terrain révèle qu'un long chemin reste à parcourir pour combler certains déficits. Depuis 1998 jusqu'à 2008, la croissance évolue positivement mais à un rythme instable. La structure de la croissance sectorielle ne s'est pas modifiée outre mesure. Les activités à dominante agricole et à faible productivité comme les industries du textile ou du bâtiment et des travaux publics continuent d'occuper une place de choix dans la création de la richesse et de l'emploi au Maroc. Sur le plan social, la question de l'exclusion en particulier dans le milieu rural continue d'alimenter les débats.

Cependant, une nouvelle dynamique semble s'instaurer mais sans pour autant réduire l'amplitude des mouvements qui caractérisent la croissance. Des mouvements de fortes accélérations ont coexisté au cours de cette période avec des décélérations tout aussi sensibles. En moyenne sur la période 2004-2008, l'indicateur de création de richesses dans le pays a augmenté en moyenne de presque un point de pourcentage par comparaison à celui observé au cours de la période allant de 1998 à 2003. Cette dynamique est le résultat du bon comportement dont on fait preuve les activités secondaires et tertiaires qui ont gagné chacune un point de croissance supplémentaire. Alors que le secteur primaire en a perdu autant d'une période à l'autre. Après avoir été de 3,9% entre 1998 et 2003, la croissance moyenne de l'activité productive nationale est passée à 4,8%. Les activités primaires n'ont apporté à cette croissance qu'un peu plus de 0,4 point de pourcentage alors que les activités secondaires et tertiaires y ont contribué avec 1,2 et 2,8. Ces résultats montrent que par rapport à la période antérieure ces contributions ont été plus importantes pour le secondaire et le tertiaire et celle du primaire est restée stable.

### **Le surplus de productivité est cependant appréciable**

De 1998 à 2004, la productivité globale des facteurs qui mesure la richesse créée en supplément de ce qui est nécessaire pour rémunérer l'accroissement des facteurs de production a été caractérisé par un comportement plutôt favorable. Cette évolution est à lier aux importants efforts déployés par les pouvoirs publics dans le domaine de l'investissement et de la promotion de l'emploi. En moyenne, le taux de croissance du

progrès technique représenté par le taux de croissance de la productivité globale des facteurs est resté pratiquement stable entre les périodes 1998-2003 et 2004-2008. Son rythme relativement élevé observé au cours de la première période a été maintenu. Celui-ci s'est situé autour de 3,5%. Cette augmentation moyenne recouvre, cependant d'importantes fluctuations en raison de la sensibilité de ce surplus aux fluctuations conjoncturelles et aux évolutions de l'activité qui en ont résulté.

Cette amélioration du surplus de productivité s'explique, essentiellement, par la stabilité observée au niveau des prix, aux améliorations intervenues au niveau des salaires et à l'effort d'investissement qui a caractérisé cette période. Au niveau des rémunérations, les salaires ont connu au cours de la période 2004-2008 une augmentation d'un point de pourcentage par rapport à ce qu'ils étaient au cours de la période 1998-2003. Pour sa part, le prix du capital aurait connu pendant le même temps une forte accélération, passant de 0,3% à 2,4% d'une période sur l'autre. Au-delà de ces évolutions une mesure de la corrélation à court terme entre les chocs qui affectent d'une part l'activité et le solde des prélèvements et d'autre part la rémunération du capital est importante, positive pour la première, négative pour la seconde. Il n'en est pas de même pour les rémunérations du travail.

En termes de contributions le facteur travail laisse apparaître une participation structurellement réduite à la croissance comparativement au capital, bien que progressivement en augmentation au fil des années en raison d'un relèvement tendanciel du taux de participation. Le volume de travail au Maroc a, pour sa part, eu tendance à pâtir d'une stagnation de la population en âge de travailler, d'un taux d'emploi particulièrement bas. La situation s'est néanmoins améliorée depuis au cours de ces dernières années sous l'influence de développements favorables au niveau du taux d'emploi. Un mouvement de décélération a été observé à partir de 2005. Il en est résulté une moindre intensité en capital. Après avoir diminué entre 2005 et 2008, la croissance de la productivité globale, censée mesurer la capacité productive globale de l'économie, s'est stabilisée à un niveau supérieur à la moyenne jusqu'alors observée.

### **Cependant, aucune modification n'est intervenue dans le partage de la valeur ajoutée**

Alors que la croissance au Maroc connaît un profil d'évolution très irrégulier ses fruits semblent durablement partagés de la même manière. Selon les dernières données, issues des comptes nationaux (1998-2008), le partage de la valeur ajoutée des secteurs institutionnels pris globalement s'effectue en faveur des entreprises. Entre 2004 et 2008 presque deux tiers de la valeur ajoutée sont attribués aux détenteurs de capitaux et un peu plus du tiers aux salariés. De ce fait, la salarisation de la population active occupée est encore peu développée dans notre pays. La rémunération des salariés ne représente que 32% de la valeur ajoutée créée sur le territoire nationale, contre 6% pour les impôts indirects nets de subventions et plus de 62% pour les revenus d'entreprise (Excédent brut d'exploitation des sociétés et revenu mixte des entreprises individuelles). Cette même distribution a aussi caractérisé la période 1998-2003.



Cette appréciation globale n'est pas fondamentalement modifiée lorsqu'on réduit le champ d'analyse aux seules activités du secteur marchand. Ces unités productives qui représentent à elles seules plus de 40,3% de la richesse nationale distribuent leur valeur ajoutée globale à hauteur de 59,6% sous forme de dividendes, d'intérêts et de revenus et de 38,1% sous forme de salaires. Ce constat permet de déduire de façon claire que le salariat est très peu développé au Maroc. Cette distribution des fruits de la richesse contraste fortement avec les configurations observées au niveau des pays industrialisés. A titre d'exemple, les dernières données des comptes nationaux français montrent que deux tiers de la richesse créée par les sociétés non financières sont distribués aux salariés et le tiers remis aux entrepreneurs.

Ce profil d'ensemble même s'il permet de constater qu'une relance par la consommation au Maroc reste potentiellement possible sous réserve d'une déformation du partage de la valeur ajoutée grâce à un transfert d'une partie des fruits de la croissance au profit des salariés, il ne donne aucune indication sur d'une part le partage des profits et de l'autre sur les disparités pouvant caractériser le travail au Maroc et donc l'exclusion possible de certaines couches sociales.

### Vers plus de politiques pro-pauvres

Après la vague de réformes qui a consisté à restructurer l'économie nationale pendant ces dernières décennies les politiques préconisées par les pouvoirs publics depuis 2004 visent la préservation des espaces budgétaires acquis à la suite changements intervenus au cours des années précédentes. Dans le registre du régime des subventions visant à venir en aide aux populations défavorisées, les initiatives entreprises vont dans le sens de la recherche de plus d'efficacité et l'introduction d'aides plus ciblées.

Les mesures prises dans ce sens s'inscrivent dans le cadre des politiques pro-pauvres menées par les pouvoirs publics au cours de ces dernières années. Ainsi, des initiatives de réduction progressive du contingent de la farine nationale et son affectation aux zones les plus pauvres de même que l'optimisation des circuits de distribution des produits subventionnés en particulier le gaz butane ont été mises en œuvre. Parallèlement, l'idée de la mise en place d'une stratégie de couverture des risques des matières premières par les produits dérivés fait son chemin et un nouveau système de soutien de populations défavorisées est en cours d'expérimentation. Il s'agit d'un programme pilote de transferts monétaire (Tayssir) d'une visant principalement à éviter aux familles pauvres d'être exclues des soins de santé et de l'éducation.

L'Etat a aussi lancé à partir de 2008 le régime d'assistance médicale (RAMED) pour assurer la protection sociale des populations démunies jusqu'alors exclues des soins de santé en particulier.

A l'évidence toutes les politiques publiques entreprises, depuis 2004 et celles d'avant cette date, pour renforcer la concurrence sur les marchés des produits, accroître la capacité d'adaptation des marchés de facteurs et améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public n'ont pas encore produit pleinement leurs effets. D'autres contraintes doivent être atténuées (rigidité du marché de travail, lourdeur administrative, complexité des circuits

de commercialisation, délai très long dans le règlement des litiges, retard dans l'opérationnalisation de certaines lois. L'objectif est de permettre la réalisation de performances plus satisfaisantes et rendre le système économique national plus souple et plus apte à impulser une dynamique plus forte à la croissance.

Aux impacts positifs sur les revenus, l'emploi et la pauvreté

Le rythme de croissance qu'a connu l'économie nationale tout au long de la dernière décennie a permis de générer d'importants progrès au niveau de la formation des revenus et de leur expansion. Les faits stylisés de la croissance au Maroc montrent en effet que le revenu national qui se situait en 2000 à 410 Milliards de DH a dépassé 744 Milliards de DH en 2008. Suivant cette tendance, le revenu par habitant s'est ainsi élevé au cours de cette période à près de 19 968 DH contre seulement 14 122 DH à la fin de la décennie quatre-vingt-dix. Globalement, le revenu national s'est en conséquence accru au taux de 6,5% en moyenne annuelle sur la période couvrant les années 1998-2008. Cette évolution exprimée en termes réels correspond à une progression des revenus générés par les activités productives augmentés des revenus extérieurs et des transferts nets de l'ordre de 4,5% par an.

Cette amélioration s'est répercutée positivement sur le comportement de consommation qui constitue le principal indicateur de niveau de vie. La dépense annuelle par personne qui ressort des résultats de l'enquête de consommation s'établit à une moyenne de 11 222 DH en 2007. Ce résultat qui se conforme aux grandeurs comparables émanant des comptes nationaux témoigne des progrès appréciables au plan de la consommation enregistrés depuis le début de la décennie. Le rythme de progression des dépenses de consommation s'est en effet établi en valeurs nominales à 5,1% par an sur la période 2001-2007 contre 2,3% en valeurs réelles sur la même période. L'amélioration significative du niveau de vie qui ressort de ces données est ressentie aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural quoique à des cadences différenciés. On relève en effet que la dépense moyenne par personne qui a atteint le montant de 13894 DH en milieu urbain a progressé au taux moyen de 4,5% par an depuis le début de la décennie contre 6,5% pour le milieu rural. Cette évolution a induit d'importants changements dans la structure des dépenses selon les principales rubriques de consommation.

L'analyse de la dépense de consommation par quintile fait ressortir que les 20% des personnes les plus défavorisées ne bénéficient pour leur part que 6,5% de la consommation totale, ce qui équivaut à peu près à la même proportion observée en 2001. Il semble cependant que les disparités en matière de consommation tendent à se réduire de façon plus marquée au sein des populations urbaines. La part des 20% les plus favorisées en milieu urbain dans la dépense totale de consommation s'est réduite de 47% en 1985 à près de 46% en 2007. Parallèlement, les 20% des populations urbaines les plus défavorisés ont vu leur part dans la consommation totale progresser de près d'un point en pourcentage durant la même période pour se situer à près de 7% en 2007.

La tendance à la réduction des disparités en matière de dépenses de consommation est reflétée également à travers l'évolution de la pauvreté et du niveau de vulnérabilité des populations. Le

taux de pauvreté estimé à partir des résultats de la dernière enquête de consommation 2007 se situe à 9% au plan national, ce qui en termes d'effectifs représente une population de l'ordre de 2,8 millions de personnes. Ce résultat basé sur un seuil de pauvreté déterminée selon l'approche nutritionnelle rend compte des progrès appréciables réalisés depuis le début de la décennie où le taux pauvreté se situait au niveau global à 15,3%.

La situation de vulnérabilité qui renvoie d'une certaine manière à un concept de pauvreté plus élargi incluant les personnes qui vivent d'un revenu dépassant le seuil de pauvreté de près des deux tiers concerne des proportions de populations beaucoup plus importantes. Le taux de vulnérabilité au niveau national est estimé en 2007 à 17,5% contre 22,8% en 2001. La population vivant des situations de vulnérabilité représente ainsi selon les données se rapportant à l'année 2007 près du double de la population pauvre. La condition de vulnérabilité se présente cependant de façon nettement différenciée entre les milieux urbain et rural avec des taux respectifs de 12,7% et 23,6%.

L'incidence de la croissance sur la pauvreté ne peut être saisie à travers les indicateurs précédents qu'en examinant leur évolution dans le temps et sur une période suffisamment longue. En effet, le taux de pauvreté au niveau national aura baissé de près de 12 points entre 1985 et 2007, passant de 21% à 8,9%. Cette baisse qui se vérifie aussi bien à travers l'indice volumétrique que l'indice de sévérité aura été beaucoup plus rapide en milieu urbain qu'en milieu rural. Le taux moyen de pauvreté s'est en effet réduit entre 1985 et 2007 de 8,5 points en milieu urbain représentant 63% du niveau initial contre seulement 12,3 points en milieu rural, équivalent à 46% du niveau initial. Ce constat pousse à s'interroger dans quelle mesure les gains de la croissance réalisés depuis le milieu des années quatre-vingt ont pu bénéficier aux catégories sociales les plus pauvres, en particulier en milieu rural. La décomposition de la variation du taux de pauvreté suivant le facteur revenu et le facteur redistribution montre que le profil de croissance a été relativement favorable aux populations pauvres en milieu urbain. Non seulement le taux de pauvreté a baissé de façon significative dans ce milieu mais aussi les indicateurs de vulnérabilité et sévérité ainsi que l'indice de concentration de Gini. La réduction des inégalités au niveau du monde urbain qui a accompagné l'amélioration du revenu moyen est illustrée en particulier par la réduction sensible de l'indice de concentration entre 1985 et 2007. La croissance aura été dans un certain sens plus favorable aux catégories pauvres dans les villes. Ce constat ne peut, en revanche, s'appliquer pour les populations rurales où, même avec un niveau de revenu en constante amélioration, la croissance économique a faiblement bénéficié aux pauvres ; ce qui a atténué quelque peu la dynamique globale de réduction de la pauvreté.

### **La capacité de création d'emplois se renforce**

L'effort déployé en faveur de l'emploi à travers ces multiples actions a permis d'insuffler une nouvelle dynamique au marché du travail qui ressort à travers les principaux indicateurs d'activité, d'emploi et de chômage. La capacité de création de l'emploi qui reflète le dynamisme du marché du travail s'est globalement améliorée comparativement

aux périodes antérieures avec un nombre d'emplois nets créés dépassant la moyenne de 250 milliers de postes par an. On constate en effet que le taux de chômage qui constitue l'indicateur global le plus significatif de la situation du marché du travail s'est nettement réduit ces dernières années, notamment en milieu urbain. Le taux de chômage se situe actuellement au-dessous du seuil de 9% alors qu'il oscillait autour de 12% au début de la décennie. En milieu urbain, ce taux s'établit à 13% alors qu'il dépassait 16% il y a quelques années. Le gain réel en termes de croissance réalisé depuis le début de la décennie et son rythme de diffusion dans le tissu économique aura donc favorisé une relative détente de la situation du marché du travail. Force est de constater cependant que les améliorations enregistrées en termes de créations d'emplois demeurent encore insuffisantes pour faire face au déficit d'emploi actuel et à venir. Ceci tient principalement au caractère complexe des questions de l'emploi et du marché du travail. La multiplicité des facteurs agissant sur les comportements sur ce marché tant du côté de l'offre que de la demande complique toute intervention visant la réduction du déséquilibre en matière d'emploi.

Du côté de l'offre, le premier facteur agissant sur les configurations du marché du travail correspond à la dynamique démographique et ses implications quant aux effectifs des populations accédant au marché du travail, leur structure par âge et leur répartition spatiale par milieu, urbain et rural, et selon les régions. L'offre de travail qui atteignait à peine 5,6 millions de personnes en 1982 a en effet dépassé 11 millions en 2008, enregistrant ainsi un rythme moyen de progression de l'ordre de 3,1% par an au cours des vingt-cinq dernières années, soit plus du double du taux d'accroissement de la population totale du pays. Cette évolution qui reflète la forte pression qu'exerce l'afflux de plus en plus important de main-d'œuvre sur le marché du travail ressort par ailleurs à travers les indicateurs de taux d'activité. Le taux brut d'activité qui correspond au rapport de la population active à la population totale s'est en effet accru de 29,4% en 1982 à 36,9% actuellement, gagnant ainsi plus de 7 points en l'espace d'un peu plus de deux décennies.

Outre la progression soutenue de ses effectifs, l'offre de travail a connu d'importantes transformations qui ont affecté sa structure selon l'âge, le milieu, le niveau d'instruction ou encore le secteur d'activité. S'agissant de la structure par âge de l'offre de travail, la proportion des actifs appartenant à la tranche d'âge allant de 15 à 44 ans s'élève actuellement à près de 75% du total, gagnant ainsi près de 5 points par rapport à la situation prévalant au début des années quatre-vingt. On soulignera qu'en parallèle, la part des jeunes âgés de moins de quinze ans s'est fortement réduite ces dernières années pour s'établir autour de 3%.

Considérée selon le genre, la structure de l'offre de travail fait en effet apparaître une progression soutenue de la proportion des femmes dans la population active. Les données émanant aussi bien des recensements de la population que des enquêtes spécifiques font état d'un accroissement de l'offre de main-d'œuvre féminine au taux moyen de 4,2% par an sur la période couvrant les vingt dernières années. Cette évolution est en relation directe avec les

facteurs de changement et les transformations rapides que connaît le contexte économique et social depuis au moins deux décennies. L'ouverture grandissante de la société marocaine aux exigences de la modernité mais aussi des progrès appréciables enregistrés au niveau l'éducation ont constitué les facteurs les plus déterminants de cette évolution.

L'autre changement important dans la configuration de la main-d'œuvre concerne le niveau d'instruction, de formation et de qualification. Selon l'enquête emploi, la proportion de l'offre de main-d'œuvre n'ayant aucun niveau scolaire s'est fortement réduite en milieu urbain pour se situer à moins de 17% actuellement. Parallèlement, la population active en milieu urbain qui se prévaut d'une scolarité supérieure au niveau collégial a beaucoup augmenté ces dernières années et constitue désormais plus du tiers de l'offre de main-d'œuvre. Outre son incidence sur le niveau de qualification et de productivité, l'amélioration indéniable du niveau d'instruction de la main-d'œuvre depuis plusieurs années augmente les chances d'insertion dans la vie active des personnes concernées et agit ainsi de façon déterminante en tant que facteur d'inclusion.

Par ailleurs, la structure de l'emploi par âge fait apparaître une nette prédominance de la jeunesse dans la force de travail avec une proportion des actifs occupés âgés de moins de 45 ans atteignant 73% de l'emploi total en 2008. On notera cependant qu'en dépit de cette forte proportion des jeunes parmi la population active occupée, la structure de l'emploi par âge est en train de subir un glissement vers le haut de la pyramide en raison de la tendance au vieillissement de la population mais aussi de la diminution de la population accédant à l'emploi à un âge précoce (enfants de moins de 15 ans).

S'agissant plus spécifiquement du travail des enfants, force est de constater que la population active occupée âgée de moins de 15 ans s'est établie globalement en 2007 à 240 milliers d'enfants exerçant des activités en tant qu'apprentis, aide-familiale ou tout autre forme d'emploi. On relève que l'effectif est en net recul depuis plus d'une dizaine d'années sous l'effet des avancées de la législation du travail, des progrès de la scolarisation et de l'exode rural. L'essentiel du travail des enfants se trouve encore concentré en milieu rural et concerne le plus souvent les emplois sous forme d'aide-familiale avec un effectif global représentant actuellement 200 milliers d'emplois, soit 4 % de l'empli total en milieu rural.

S'agissant plus spécifiquement du travail des enfants, force est de constater que la population active occupée âgée de moins de 15 ans s'est établie globalement en 2007 à 240 milliers d'enfants exerçant des activités en tant qu'apprentis, aide-familiale ou tout autre forme d'emploi. On relève que l'effectif est en net recul depuis plus d'une dizaine d'années sous l'effet des avancées de la législation du travail, des progrès de la scolarisation et de l'exode rural. L'essentiel du travail des enfants se trouve encore concentré en milieu rural et concerne le plus souvent les emplois sous forme d'aide-familiale avec un effectif global représentant actuellement 200 milliers d'emplois, soit 4 % de l'empli total en milieu rural.

Le statut professionnel offre une autre grille d'analyse des changements en cours dans la structure de l'emploi. L'amélioration notable des performances économiques au cours des dernières années a favorisé la montée du salariat qui représente désormais plus de 44% de l'emploi global. Cette proportion s'élève à 65% dans l'emploi urbain et se réduit à seulement 23% en milieu rural.

L'examen de la répartition de la population active occupée par secteur d'activité révèle une prépondérance des emplois pourvus par les exploitations agricoles en milieu rural et des entreprises privées non-agricoles en milieu urbain. Ces deux secteurs assurent ensemble une moyenne de 88% de l'emploi total, soit 77% en milieu urbain et 98% en milieu rural. Le secteur public pourvoit quant à lui près de 9% de l'emploi total qui se répartit à raison de 8% dans les administrations publiques et 1% dans les établissements publics. On soulignera enfin que la population active occupée urbaine constitue plus de 90% de l'emploi dans le secteur public. La proportion de l'emploi féminin s'établit à une moyenne de 22% de l'emploi total dans ce secteur.

## **Conclusion et recommandations**

Au terme de cette analyse, l'une des principales conclusions que l'on peut tirer est que les phénomènes de pauvreté, de vulnérabilité et d'exclusion sont liés dans le contexte marocain aux insuffisances de la dynamique de croissance et du processus de création de richesse.

Le deuxième enseignement que l'on peut tirer des analyses précédentes est que les phénomènes d'exclusion et de privation de manière générale ne peuvent être atténués même en présence d'une croissance forte et durable sans un effort soutenu dans le sens d'un meilleur partage des fruits de la croissance conciliant les impératifs d'efficacité et d'équité.

Le troisième élément important des politiques d'inclusion concerne la participation et l'insertion des populations défavorisées dans la dynamique économique et sociale. Même si la croissance est forte et génératrice de revenus importants, seules les populations qui y contribuent de façon directe ou indirecte en bénéficient. Il importe donc d'associer les populations vulnérables à ce processus à travers l'emploi.

A côté des approches globales visant la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion à travers la croissance, l'éducation et l'emploi, des avancées importantes peuvent être recherchées à travers des actions ciblant des publics spécifiques, des régions déterminées ou encore des secteurs d'activité particuliers. Les actions globales doivent être soutenues par des initiatives spécifiques basées sur une analyse segmentée des phénomènes de privation sous toutes les formes. D'abord au niveau des publics spécifiques, deux grandes catégories de populations à risque sont les femmes et les enfants vivant dans des situations de vulnérabilité, en particulier en milieu rural. Les politiques d'inclusion devraient être conçues de manière à permettre à ces segments particuliers des populations vulnérables l'accès à la formation et à l'emploi.

L'approche régionalisée de la problématique d'inclusion devrait aussi permettre la réalisation de meilleurs résultats en mettant l'accent sur les déficiences les plus importantes

au niveau des régions que ce soit au niveau des infrastructures de base, des conditions d'habitat ou encore des services de base. Enfin, les secteurs d'activité susceptibles de favoriser la démarche inclusive à travers l'emploi et la création de richesse devraient recevoir un traitement différencié selon la nature de l'activité concernée et l'impact qu'elle a sur les populations visées tenant compte des conditions du marché.

Par ailleurs, la lutte contre l'exclusion ne se limite pas uniquement aux actions qui s'inscrivent dans une logique d'insertion basée sur la dynamique croissance-emploi-formation. De larges catégories de populations pauvres se trouvent dans l'impossibilité de s'inscrire dans cette logique étant donné leurs conditions spécifiques, notamment en milieu rural. L'effort d'inclusion pour ces catégories de population doit, en vertu du principe de solidarité, être plus adapté et devrait impliquer la mobilisation de ressources spécifiques pour leur assurer l'accès à des services d'aide sociale, d'aide au logement, d'accès aux soins de santé et toutes les prestations leur permettant de vivre dans la dignité.

## ANNEXE - 8 -

### LES INFRASTRUCTURES ET L'INCLUSION DES POPULATIONS RURALES (Synthèse)

L'objectif de la présente étude est de faire un état des lieux des cinq dernières années (2004 - 2009), des politiques et programmes touchant à l'accès aux services de base en eau potable, électrification et routes rurales. Il convient à cet effet, de signaler les efforts de l'Etat dans la promotion du monde rural afin d'élaborer des recommandations dans le sens de l'amélioration de l'action publique vis-à-vis des populations et territoires souffrant de sous équipement dans les domaines précités.

Pour ce faire, une même grille d'analyse est utilisée pour couvrir les différents secteurs concernés. Il s'agit, tout d'abord, de mettre au point des indicateurs pertinents permettant de mesurer, ou du moins d'approcher l'état de l'accessibilité géographique et sociale des populations par rapport aux services de base concernés. En effet, il serait peu pertinent de reprendre des indicateurs de taux d'accès aux services à partir, uniquement, de ceux générés par les opérateurs. L'expérience acquise dans ce domaine permet, aujourd'hui, d'apprécier ce qui distingue la présence physique d'un équipement, de son fonctionnement et de la capacité économique des populations les plus démunies à y avoir accès.

Ensuite, des indicateurs de gestion permettant d'évaluer la durabilité des services sont mis en exergue pour marquer les limites en termes de gouvernance. En effet, ces programmes mettent en œuvre plusieurs partenaires aux logiques diverses (les autorités locales, les départements sectoriels concernés, les communes rurales et les populations bénéficiaires). Les atouts et les dysfonctionnements qui touchent à la mise en œuvre de ces programmes sur le terrain ont donc été relevés. De même, la pérennité des services suppose des structures de gestion adéquates qui restent à interroger.

Par ailleurs, des éléments d'appréciation se rapportant à l'impact socio économique du déploiement des services de base, sur le comportement des populations sont émis et notamment sur celui des ménages ruraux les plus démunis.

Ainsi, les différents programmes d'accès aux services de base en eau potable, électrification et routes rurales sont étudiés selon le canevas suivant :

- Définition des indicateurs d'accès aux services de base ;
- Performances et taux d'accès prenant en considération les dimensions spatiales (par province) ;
- Analyse de la mise en œuvre des programmes : les atouts et les dysfonctionnements ;
- Analyse de l'impact socio économique sur les populations les plus démunies en particulier, et formulation de recommandations.



L'étude concerne l'ensemble du territoire national mais une attention particulière est donnée à la diversité des territoires quant à l'offre de services. Le déploiement des services sur le territoire national se fait toujours de façon sélective et progressive, allant du territoire demandant le moindre coût à son équipement au territoire demandant un « surcoût » pour la mise en œuvre des programmes. Dans cette logique, ce sont souvent les mêmes territoires qui accumulent les déficits, vu le caractère systémique du développement (enclavement, difficulté d'implantation des infrastructures de base, éloignement des marchés, frein à l'attraction des cadres ...). La recherche d'une généralisation de l'offre sur le territoire national reste un enjeu central du développement humain (équité sociale et spatiale). C'est sur cette base que les territoires connaissant encore un déficit (spécifique ou cumulé) en termes de services de base peuvent être recensés et faire l'objet de recommandations.

### Les indicateurs d'accès aux services :

L'évolution de la philosophie du développement se traduit par le passage des théories traditionnelles du développement basée sur l'investissement comme le moteur principal de la croissance à une conception du développement formulée à travers le paradigme du Développement Humain Durable (DHD). Ce dernier s'articule autour de huit concepts différents et complémentaires qui visent l'élargissement de l'éventail des choix offerts aux individus et groupes tout en préservant les fondements de vie pour les générations futures. Le paradigme du DHD s'inscrit dans le cadre des préoccupations et revendications du gouvernement marocain et ses incidences sur la mise en œuvre des politiques publiques au Maroc, depuis le début des années 90. Il s'est exprimé à travers la Stratégie Nationale de Développement Social (SNDS) et à travers les mesures envisagées de lutte contre la pauvreté.

Plus précisément, la SNDS a donné lieu, dans le milieu des années 90, à des programmes nationaux d'équipement et d'infrastructure tels que le Programme National des Routes Rurales (PNRR), le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER), le Programme d'Electrification Rurale Global (PERG), le Programme des Priorités Sociales (BAJ1) axé sur les provinces les plus pauvres.

Au cours des années 2000, ces programmes ont connu une accélération de leur mise en œuvre et une orientation plus forte de l'action publique vers les régions les plus pauvres à travers la mise en place de l'INDH et la Stratégie Nationale pour l'agriculture, accordant une attention particulière aux petites exploitations agricoles (Plan Maroc Vert, deuxième pilier). En parallèle, des politiques spécifiques aux zones fragiles (montagne, oasis) ainsi que des actions ciblant les milieux ruraux les plus pauvres à travers l'aide internationale ont été développées, notamment dans le cadre du Millenium Challenge Account (MCA).

Concernant les programmes en eau potable, électrification et routes rurales, les années 2005-2009 se sont caractérisées par l'accélération des actions programmées (PERG quasiment achevé), par le lancement de programmes plus rapides (PNRR2) et par des changements de stratégie d'actions permettant une couverture plus avancée du territoire national (PERG). Pour ce faire, les financements ont été accélérés à partir d'emprunts massifs.

Le Rapport du Cinquantenaire, dans sa partie relative aux services de base, considérait l'accessibilité aux services de base essentiels tels que la route, l'eau et l'électrification, non seulement comme le fondement de tout développement économique, mais aussi comme l'expression même de la citoyenneté. Appréciant l'évolution des besoins des populations, cette étude insiste sur l'adéquation entre la nature des services offerts et ce qu'en attendent les populations d'une part, et les capacités des populations à les prendre en charge d'autre part.

Ces deux éléments posent la question du contenu des indicateurs d'accès. De même, que les auteurs de cette étude estiment que l'accès aux services minimums est une donnée politique incontournable qui mesure la cohésion sociale et territoriale de l'Etat. Sachant bien que des barrières géographiques, financières et culturelles entraînent des disparités spatiales qu'il s'agit de corriger, « L'Etat, en tant que garant du service public doit veiller au respect de l'intérêt général et de l'équité territoriale dont pourrait pâtir, au nom de la logique de rentabilité, les espaces et les ménages à faibles compétitivité ».

Enfin, l'Etat doit assurer la pérennisation des équipements mis en place ainsi qu'une régulation adéquate permettant d'ajuster le développement aux capacités de financement public (nécessitant ainsi des partenariats Etat/Collectivité locales/usagers selon des proportions variables). L'ensemble de ces principes d'action, auquel il faudrait ajouter celui de la coordination des actions de développement et d'une programmation intégrée, constitue la plateforme à travers laquelle sera abordé « l'état des lieux » des services de base : routes rurales, électrification et eau potable, depuis 2004.

Afin de mesurer l'importance du type d'indicateur retenu pour faire mention de l'état de l'accès aux services de base étudiés, il convient de confronter les taux d'accès concernant la route, l'électricité et l'eau potable contenus dans le dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 2004) à ceux retenus dans chaque secteur par l'opérateur public concerné, c'est à dire la Direction des Routes et de la Circulation Routière (DRCR), l'Office National de l'Electricité (ONE) et l'Office National Eau Potable (ONEP) en 2004.

- **Taux d'accès à une route goudronnée (RGPH 2004) : 35%**
- **Taux de desserte par une route rurale (DRCR) : 54%**
- **Taux de branchement à un réseau d'eau potable (RGPH 2004) : 18%**
- **Taux d'accès à l'eau potable (ONEP) : 61%**
- **Taux de branchement à un réseau électrique (RGPH 2004) : 43,3%**
- **Taux d'accès à l'électricité (ONE) : 70%**

La différence entre les taux est remarquable. L'objet n'étant pas de s'inscrire dans un débat académique, il s'agit surtout de nous prononcer sur la pertinence de ces indicateurs quant leur signification en termes d'accessibilité pour les ménages les plus pauvres, objet de cette étude. Il serait pertinent de vérifier le potentiel d'utilisation effective par les populations des infrastructures et services concernés.

Or, force est de constater une première distinction de taille quant à l'accessibilité définie comme la possibilité pour un individu d'arriver à un équipement et de l'utiliser : les conditions géographique, économiques et sociales entre l'offre de service et la demande.

L'accessibilité géographique permet de mesurer la distance géographique qui sépare l'offre (l'équipement) de la demande (les populations). Pour les trois départements (eau, électricité et routes rurales) concernés, la notion d'accessibilité est limitée à son acception géographique. L'opérateur amène l'équipement ou le réseau à une distance donnée de la population et la juge desservie : moins d'un kilomètre d'une route rurale pour les douars de plus de 50 ménages, une borne fontaine à moins de 500 mètres du lieu d'habitation, le réseau du douar mis sous tension (ou la présence d'un sous traitant offrant les services du photovoltaïque). Les taux d'accessibilité retenus concernent ainsi l'accessibilité géographique mesurée par des indicateurs permettant le benchmarking. Chaque opérateur insiste sur ses performances à l'international. Il est important de revenir alors sur les missions qui incombent à chacun d'entre eux.

Or, au-delà de la présence de l'équipement en un lieu donné, se pose la question de l'accessibilité économique. En effet, l'accessibilité des populations à un équipement est déterminée par le calcul du coût économique que ce dernier représente. L'accès est conditionné par les ressources économiques des individus, leurs répartitions mises en perspective avec le coût du service et de l'équipement. Ainsi, la prise en compte d'un indicateur comme celui du taux de branchement à l'électricité, ou au réseau d'eau potable permet de mesurer davantage l'accès réel au service par les populations et de mettre en exergue les catégories de populations qui ne peuvent pas pour des raisons socio économiques. Il s'agit alors, des populations les plus démunies, celles qui nécessitent une action particulière des pouvoirs publics. Les opérateurs techniques peuvent aussi se charger de cette mission.

Outre la distinction entre l'accessibilité géographique et l'accessibilité économique et sociale, l'accès au service suppose aussi la fonctionnalité même du service. La présence physique d'un système d'adduction d'eau potable (SAEP) ou d'une piste ne suffit pas. Il y a à se pencher sur sa durabilité (tarissement d'un puits, défaut de gestion et de remplacement d'un système de pompage, coupure d'une piste....). Dans ce sens, des indicateurs peuvent être mis en place, mais ils supposent des systèmes de suivi rarement prévus par les opérateurs. Aussi, une attention particulière sera attachée à cet aspect, dès qu'il ne s'agit plus d'un service fourni par réseau interconnecté tel que l'électricité, mais par des ressources locales à entretenir (pistes, SAEP avec pompage local, électrification décentralisée..).

L'ensemble des éléments intervenant dans la mesure de l'accessibilité montre ainsi la nécessité de construire un indicateur synthétique d'accessibilité pour chaque secteur du point de vue du développement humain. Nous tâcherons donc, dans cette étude, de discuter déjà de la pertinence de ceux utilisés par les différents départements concernés.

## ANNEXE - 9 -

### ÉTUDES DE CAS SUR LES DISPARITÉS SOCIO-TERRITORIALES ET L'ACCESSIBILITÉ A L'ÉDUCATION DE BASE (Synthèse)

#### Présentation générale

Se situant dans le cadre des «nœuds du futur» identifiés dans le rapport du Cinquantenaire et en vue de contribuer à l'analyse des déterminants de l'accessibilité à l'éducation de base dans les différents contextes socioculturels, économiques et géographiques du Royaume, le groupe de travail «Diversité, disparités socio territoriales et accessibilité aux biens et services de base» de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH) formule l'hypothèse suivante :

«Les objectifs que la politique d'éducation de base s'est fixée pourraient être plus facilement atteints, si au niveau opérationnel, les normes d'intervention étaient déclinées en tenant compte de la diversité des milieux et de la disparité des espaces, des situations socioculturelles, linguistiques et socio économiques».

En effet, le groupe estime que le pays continue d'accuser un retard certain en matière de scolarisation dans les cycles de l'éducation de base et que des problèmes subsistent, concernant la généralisation de l'enseignement dans ces cycles, les inégalités spatiales (milieux rural et urbain) et de genre, mais aussi les disparités pénalisant les enfants issus des milieux défavorisés et ceux ayant des besoins spécifiques.

C'est dans ce cadre que l'ONDH a entrepris des études de cas dans onze communes représentatives de la diversité du territoire national. Les critères de choix desdites communes traduisent la diversité des milieux (rural, périurbain, plaines, hauts plateaux, montagnes et déserts), des situations socioéconomiques (zones pauvres et moins pauvres) et des réalités socioculturelles (zones amazighphones et arabophones ; conservatrices et novatrices ; parents d'élèves alphabétisés et non-alphabétisés). Le milieu rural est décliné en zones d'agriculture irriguée comprenant des activités agro-industrielles et de services, et en zones situées en périphérie de montagnes et de hauts plateaux.

Le cadre d'analyse retenu privilégie les axes suivants :

- L'offre de l'éducation de base dans le territoire communal étudié ;
- L'appui, sous différentes formes, apporté à l'accessibilité et à la poursuite des études dans les cycles de l'éducation de base ;
- Le rendement et la qualité de l'éducation de base ;
- La gouvernance et
- Deux axes transversaux prenant en considération, dans les volets précédents, l'approche genre et la situation des élèves aux besoins spécifiques.

Outre les données disponibles sur les indicateurs de la scolarité aux niveaux national et local, des investigations ont été réalisées sur l'accessibilité à l'éducation de base. A cet effet, des entretiens semi-directifs ont été conduits avec des personnes ressources et des focus groupes réunissant des acteurs ayant les mêmes préoccupations.

Ce choix méthodologique a pour objectif de confronter les points de vue des acteurs concernés afin d'analyser les différentes logiques d'intervention. Après quoi, une enquête a été menée pour élargir le spectre des participants à l'étude et obtenir un regard transversal sur l'ensemble des facteurs intervenant sur l'accessibilité de l'éducation de base dans chaque site.

Dans chaque commune, les disparités d'accès à l'éducation de base ont été analysées en fonction d'un référentiel de normes internationales, ratifiées par le Royaume et nationales sur le droit à l'éducation d'une part, et en rapport avec les spécificités territoriales en matière d'offre scolaire, d'appui scolaire, de qualité et de rendement, et de gouvernance d'autre part.

### Principaux résultats

Deux conclusions fortes se dégagent de l'étude :

- L'hypothèse du groupe de travail se confirme dans les études de cas, à savoir que les spécificités propres à chacun des territoires (au niveau géographique, linguistique, culturel, social et économique) contrarient les efforts d'inclusion des politiques publiques aboutissant à de frappantes inégalités et iniquités en matière d'accessibilité à l'éducation de base. Cette situation est fortement préjudiciable aux missions de base du système éducatif et risque de compromettre l'application des normes nationales et internationales en matière de droit à l'éducation ;
- L'amélioration des performances du système éducatif en matière d'accessibilité exige le recours à l'inter-sectorialité impliquant la participation de différents départements ministériels, notamment en matière d'aménagement du territoire, de santé scolaire et de soutien social aux parents d'élèves démunis.

Selon les conclusions de l'étude, des efforts considérables, notamment en termes de moyens financiers, ont été déployés par les pouvoirs publics pour tenter de réduire les inégalités d'accès à l'éducation de base. Néanmoins des insuffisances et des dysfonctionnements subsistent encore et appellent, de la part du groupe de travail, les suggestions suivantes :

#### En matière d'offre scolaire :

- Le maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande en matière d'éducation de base ne peut être réussi que si le système d'éducation et de formation entretient une dynamique de développement de ses structures et des compétences professionnelles de son personnel enseignant et un renouvellement constant de ses orientations pédagogiques ;
- Parallèlement à l'octroi de diverses formes d'incitations aux acteurs du secteur privé, le préscolaire devrait être généralisé au plus vite et devenir une responsabilité de

l'enseignement public avant tout, étant donné les difficultés financières de certaines familles à supporter les frais induits par la scolarité de leurs enfants. Tout au moins, les programmes du primaire ne devraient pas tenir compte de l'existence d'un préscolaire dans les zones où le préscolaire n'existe pas ;

- Les classes à niveaux multiples ne peuvent être considérées comme des formes valables de scolarisation parce que la qualité y est profondément compromise ;
- L'organisation du soutien scolaire au profit des élèves en difficulté d'apprentissage est indispensable dans les écoles rurales, en raison des fréquentes absences de certains enseignants, des retards répétés des élèves dus à l'éloignement et du manque de moyens de transport ;
- Les activités parascolaires devraient être systématiquement promues afin de renforcer les acquis des élèves tout en favorisant un meilleur développement de leurs capacités ;
- Chaque commune devrait disposer, en fonction de la taille de sa population, de structures adaptées à la réalisation d'un cursus complet d'éducation de base, incluant le préscolaire afin de permettre aux enfants d'accomplir leur scolarité dans de bonnes conditions, aussi près que possible de leurs familles. L'expérience des écoles communautaires rurales, basée essentiellement sur le partenariat et la participation des acteurs locaux, pourrait être une solution à cette problématique.

#### **En matière d'appui social en milieu scolaire :**

- Pour faire jouer à l'école un rôle catalyseur, celle-ci devrait être placée au cœur d'un «écosystème» basé sur l'axe éducation-santé, autour duquel viendraient se greffer d'autres composantes (infrastructures et équipements de base, activités génératrices de revenus...) dans le cadre d'un véritable développement social intégré ;
- L'affectation des ressources ne saurait être équitable sans l'application du principe de la discrimination positive en faveur des populations aux revenus les plus faibles (communes peuplées de nomades, zones montagneuses et périurbaines pauvres). Ce principe devrait être concrétisé, dans le cadre d'une péréquation entre les subventions budgétaires annuelles allouées aux académies régionales. Au niveau de chaque académie, la répartition du budget devrait tenir compte des spécificités territoriales et de l'évolution des indicateurs scolaires. L'objectif est de donner la priorité, dans l'attribution de ces subventions, aux délégations présentant des indicateurs en deçà de la moyenne régionale ;
- L'achat des fournitures et de manuels scolaires constitue une charge financière pour la majorité des familles rurales. Il faudrait s'inspirer des expériences réussies en matière d'éducation dans les autres pays ayant eu à gérer des situations similaires.
- L'assiduité des élèves et des personnels enseignants et administratifs est tributaire de l'existence de moyens de transport de bonne qualité. La collaboration, au niveau local, entre les responsables de l'éducation, la commune et la société civile, conditionne largement la résolution de ce problème.

### En matière de gouvernance :

- La généralisation de l'accès à l'éducation ne peut être réalisée sans la participation et l'implication de tous les intervenants. Cet objectif ne pourrait être atteint uniquement par des opérations ponctuelles de valorisation de l'école dans l'imaginaire des parents. Il semble utile d'instituer un dispositif concerté au niveau provincial qui serait chargé de mettre en œuvre une stratégie de communication basée sur la multiplication et la permanence des actions de sensibilisation, l'institution d'une régularité des contrôles et des tests d'évaluation, en informant systématiquement les parents sur le rendement scolaire de leurs enfants, leurs lacunes, leurs éventuels problèmes de santé, etc... ;
- Pour évaluer le fonctionnement du réseau provincial d'établissements scolaires et suivre de près le déroulement de la scolarité des élèves, il serait opportun de créer un organe mixte réunissant les responsables provinciaux de l'éducation, les présidents de communes et la société civile impliquée dans cette problématique, y compris les présidents d'associations de parents d'élèves. Cet organe devrait établir un état des lieux de chaque école et déterminer les besoins urgents qui pourraient être satisfaits par la rationalisation et l'optimisation des ressources disponibles, en attendant la mobilisation d'autres sources de financement ;
- Il est nécessaire de procéder à une révision profonde de l'organisation du travail des enseignants. Les besoins en apprentissage des enfants ne pouvant être satisfaits, par chaque enseignant à titre individuel, ils doivent être abordés par l'ensemble de l'équipe pédagogique et, chaque fois que cela est possible, avec le soutien et la collaboration d'autres professionnels ;
- L'action pédagogique devrait être basée sur le développement de projets d'établissement conduits par les équipes d'enseignants, avec la participation des familles et des élèves. Ces projets favorisent le travail collectif par la concertation entre les enseignants et garantissant une meilleure pérennisation des actions ;
- Le modèle de l'école communautaire semble permettre l'allègement des distances entre l'école et le lieu de résidence, la réduction des classes à niveaux multiples, l'instauration d'une plus grande rigueur dans la gestion, l'offre d'un enseignement préscolaire viable, économique et efficace, l'augmentation du rendement des élèves par des cours de soutien scolaire collectifs et individualisés, l'augmentation de la durée de rétention des filles et la réduction de l'échec et de l'abandon scolaires ;

### En matière de qualité et de rendement :

- La qualité et le rendement de l'éducation de base sont compromis par la précarité des conditions offertes par les écoles satellites en milieu rural, l'absence d'un préscolaire viable, la pénurie des enseignants, leurs absences répétées et leur mobilité fréquente ainsi que par la pauvreté et la précarité des populations rurales et périurbaines. Une action de fond doit être envisagée pour transformer le plus grand nombre de ces écoles satellites en véritables écoles, en tenant compte des diverses contraintes.

- Concernant l'absentéisme des enseignants, quelques soient les justifications apportées, il est intolérable, mine le système éducatif et contribue à l'échec et à l'abandon du plus grand nombre d'enfants. Si on y ajoute le faible niveau de qualification des enseignants, le problème semble être sans issue. L'Administration doit s'atteler avec courage à trouver des solutions pour arrêter cette injustice qui est faite à des centaines de milliers d'enfants appartenant aux familles pauvres, qui méritent tout le soutien de l'Etat.
- Globalement, les déperditions touchent autant les garçons que les filles, mais au collège, elles discriminent plus les filles en milieu rural qu'en milieu périurbain. Selon les résultats des études de cas, l'abandon scolaire est plus important en milieu rural qu'en milieu urbain et augmente avec l'avancement dans les cycles de l'éducation de base. S'il est aussi important pour les garçons que pour les filles en milieux urbain et périurbain, il est plus important pour les filles en milieu rural pour de multiples raisons, dont notamment l'éloignement du collège, l'insécurité et les mariages précoces malgré les dispositions de la Moudawana.
- Les responsables éducatifs, au niveau régional et provincial, devraient instituer un dispositif de lutte contre l'abandon scolaire, qui traiterait toutes les causes de ce fléau qui affecte gravement le rendement interne et la qualité du système, et qui alimente sans cesse la population de nouveaux analphabètes.

#### **Pour ce qui est des enfants aux besoins spécifiques :**

- Les populations aux besoins spécifiques, en âge de scolarisation, devraient faire l'objet d'une attention particulière. Il est indispensable de procéder à un recensement des enfants aux besoins spécifiques, sachant qu'au niveau des communes étudiées, ces enfants, dont les handicaps sont parfois dissimulés par les parents, sont difficiles à identifier.
- Il est nécessaire de tenir compte des besoins spécifiques de ces enfants au niveau des normes de constructions des établissements scolaires (passerelles et locaux appropriés) et au niveau de la formation du personnel éducatif, d'autant plus que la formation d'éducateurs spécialisés n'existe pas encore dans le système national de formation.

#### **En matière d'éducation des filles :**

- L'Objectif « 3 » du Millénaire pour le Développement qui consiste à « éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux d'enseignement en 2015, au plus tard » n'a pas été réalisé dans les délais prévus.
- La sensibilisation des familles à prendre conscience de l'importance de la scolarisation de leurs filles devrait faire l'objet de campagnes d'information, surtout auprès des mères qui, selon les investigations de terrain, sont en partie responsables de la rupture de scolarité de leurs filles, dans l'espoir que celles-ci les aident dans les tâches ménagères. Selon les mêmes observations, les pères ne sont pas aussi réticents qu'on le pense, leur principale inquiétude étant en réalité la sécurité de leurs filles ;
- Il est nécessaire de veiller à l'existence de toutes les conditions requises pour que les familles consentent à envoyer leurs filles à l'école : une structure d'accueil (internat ou Dar Attaliba), un transport scolaire convenable, l'équipement des écoles en latrines, etc.