

Expérience du Maroc en matière de lutte contre la pauvreté

Forces, limites et options stratégiques

Lahcen ACHY

Economiste Principal, Centre Carnegie du Moyen Orient

Septembre 2010

Le Maroc a enregistré une baisse importante de la pauvreté. Aujourd'hui, moins de 9% des Marocains sont qualifiés comme «pauvres » contre 16,2% une décennie plus tôt. Certes ce n'est pas un modèle parfait. Mais il constitue un bon exemple que les autres pays arabes aux ressources naturelles limitées comme la Syrie ou l'Egypte devraient étudier. Cet accomplissement remarquable, dans un pays de 32 millions d'habitants ne possédant pas de ressources naturelles significatives, repose sur six facteurs: un ralentissement de la croissance démographique, un investissement intensif et ciblé dans l'infrastructure, un système fiscal efficace et une utilisation stratégique des revenus de la privatisation, un secteur de microcrédit développé, des transferts importants de la part des populations émigrées et une forte implication des organisations de la société civile dans le domaine social.

Entre 1980 et 2010, la fécondité au Maroc a diminué de 5 à 2,4 enfants par femme adulte, une baisse supérieure à celle enregistrée en Egypte et en Syrie. Cette baisse a réduit la pression sur les dépenses publiques courantes et a permis de libérer davantage de fonds pour financer les infrastructures. Elle a également conduit à augmenter le PIB par tête de 3,6% durant la dernière décennie à comparer aux 2,8% et 1,6% en Egypte et en Syrie, respectivement.

Durant cette période, l'Etat a investi dans l'infrastructure de base des zones rurales. L'expansion des réseaux d'eau potable et d'électricité a contribué à améliorer le bien-être des communautés pauvres. Le développement des réseaux d'électricité dans les zones rurales a permis un plus grand accès à l'information et a créé des opportunités pour les individus et les petites entreprises. Les routes rurales ont créé des opportunités pour les conducteurs de taxi et les transporteurs de marchandises et ont rendu les marchés plus accessibles pour le commerce de produits agricoles; se déplacer pour aller au travail ainsi qu'accéder aux services de santé et d'éducation sont d'autres activités qui ont été grandement facilitées.

Les investissements publics dans l'infrastructure n'auraient pas été possibles sans une stabilité des recettes fiscales. Le Maroc a commencé à réformer son système fiscal durant les années 1980 en rationalisant les exonérations et en renforçant l'administration fiscale. Actuellement les revenus fiscaux représentent 24% du PIB contre 15% en Egypte et 11% en Syrie. De plus, les autorités marocaines ont créé un fond dans lequel la moitié des revenus générés par les opérations de privatisation a été canalisée. Jusqu'en 2009, le fond avait accumulé plus de 4 milliards de dollars américains qui ont servi à financer des investissements publics.

Les microcrédits octroyés par les associations de microcrédit sont un autre dispositif qui a permis de réduire la pauvreté. Au niveau des pays arabes, le Maroc est en position de leader avec 59% du total des crédits octroyés dans la région. Les microcrédits aident à échapper à la pauvreté en permettant de fonder une petite entreprise ou bien en consolidant une entreprise existante. Comme l'a dit Adam Smith, *« l'argent fait de l'argent, quand vous en avez un peu, il est souvent facile d'en avoir plus. La plus grande difficulté est d'avoir ce peu »*. Le nombre de bénéficiaires de microcrédits a atteint 1,3 million. Contrairement aux crédits bancaires limités aux zones urbaines, les microcrédits bénéficient aux personnes vivant dans des villages petits et isolés.

De même, les populations marocaines qui travaillent à l'étranger jouent un rôle très important dans la réduction des taux de pauvreté à travers le transfert d'argent à leurs familles. En moyenne, chaque marocain résidant à l'étranger envoie mensuellement l'équivalent de 100 dollars américains à sa famille. L'émigration d'un ou de plusieurs membres de la famille devient, de plus en plus, une stratégie clé du ménage pour échapper à la pauvreté. Au niveau macroéconomique, les transferts des marocains résidents à l'étranger représentent 8% du PIB au Maroc, 5% en Egypte et moins de 3% en Syrie.

Enfin, l'implication active des organisations locales de la société civile contribue à la baisse de la pauvreté dans le pays. Au début, l'Etat avait toléré l'action des ONG en tant qu'organisations se focalisant sur la prestation de services sans s'engager dans aucune approche contestataire. Le partenariat des ONG avec l'Etat et les conseils locaux, pour fournir de l'électricité, de l'eau et au niveau des campagnes d'alphabétisation, a renforcé leur position. Ensuite, un amendement du code des associations en 2002 a permis aux ONG marocaines de bénéficier directement des fonds étrangers.

Leçons et options de politiques économiques

Durant la dernière décennie, 1,7 millions de marocains sont sortis de la pauvreté; le défi, aujourd'hui, est de prévenir qu'ils n'y basculent de nouveau. Les décideurs devraient pour cela repenser la stratégie de la réduction de la pauvreté. Bien que la dimension du développement humain soit présente dans leur discours, elle devrait se refléter davantage dans les faits. Leur stratégie devrait être assise sur quatre piliers.

En premier, l'éradication de l'analphabétisme doit devenir une priorité nationale. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement doit allouer davantage de ressources humaines et financières aux programmes d'alphabétisation destinés aux adultes. Il doit également octroyer des incitations aux familles pauvres pour les soutenir à scolariser leurs enfants.

Deuxièmement, le gouvernement doit renforcer les politiques de redistribution des revenus afin de réduire les inégalités et l'exclusion. Il doit adopter une taxation progressive et mieux cibler les dépenses publiques aux pauvres.

Troisièmement, les décideurs doivent offrir des incitations aux entrepreneurs informels afin qu'ils rejoignent l'économie formelle et se conforment à leurs obligations fiscales et sociales. Ceci requiert une simplification des procédures de création des entreprises, des facilités d'accès au crédit, à la formation et à l'information relative aux opportunités du marché.

Quatrièmement, les décideurs doivent renforcer la décentralisation politique et fiscale et augmenter la participation des acteurs non gouvernementaux –les conseils locaux élus et les organisations de la société civile- dans la conception et la mise en œuvre des politiques locales de développement.

Premier pilier: Elargir les capacités

L'objectif ultime du développement est l'amélioration des vies des individus en élargissant la gamme des choses qu'une personne peut être ou faireⁱ. L'analphabétisme est indiscutablement un obstacle majeur qui limite les opportunités auxquelles une personne peut accéder. De plus, l'alphabétisme a un effet d'entraînement à long terme sur le bien-être. Au Maroc, une hausse de 1% dans la proportion des adultes alphabètes conduit à une augmentation de 9% de la consommation par têteⁱⁱ. Les taux élevés d'analphabétisme représentent, par conséquent, une perte du potentiel humain et réduisent les chances du Maroc à surmonter les obstacles du développement.

Elever l'alphabétisation des adultes au rang de priorité nationale

Actuellement, moins que 10% des adultes analphabètes ont accès à des cours d'alphabétisation. Le gouvernement doit allouer plus de ressources humaines et financières à la stratégie d'alphabétisation, en améliorer l'efficacité et en élargir la

couverture. Un partenariat rapproché avec les ONG est un atout précieux que les décideurs doivent davantage valoriser.

Les décideurs doivent aussi éliminer les barrières à la participation dans les programmes d’alphabétisation et adapter leur contenu et leurs horaires aux besoins et désirs des bénéficiaires. De plus, il est nécessaire de décentraliser la politique d’alphabétisation et l’ouvrir à des approches et pratiques innovantes, flexibles et adaptées aux différents contextes. Par exemple, l’alphabétisation peut être offerte en tant que composante d’un ensemble de services tels que l’accès au crédit pour créer ou élargir un projet, ou bien en tant que partie d’une formation technique et managériale aux petits entrepreneurs.

Les incitations appropriées doivent être offertes aux employeurs privés qui hésitent à former leurs employés analphabètes. Les décideurs sont appelés également à évaluer le résultat des programmes d’alphabétisation et obliger les intervenants à rendre compte de leurs actions. Le gouvernement peut aussi créer un climat favorable à la concurrence entre les régions et les localités en matière de réalisation d’objectifs précis d’alphabétisation. Finalement, en capitalisant sur leur réussite dans la réduction de la pauvreté, les décideurs peuvent solliciter un plus grand appui de la part des bailleurs de fonds et des organismes internationaux afin de vaincre l’analphabétisme.

Assurer une éducation de base pour tous les enfants et prévenir les déperditions

La constitution stipule que l’éducation fondamentale est gratuite et obligatoire pour tous les enfants. Cependant, en pratique, une proportion des enfants ne fréquente pas l’école ou l’abandonne de façon prématurée. La pauvreté et l’isolation limitent les opportunités de scolarisation. A cela s’ajoute la demande sur le travail des enfants, l’analphabétisme des parents et l’absence de soutien public. Les décideurs sont appelés à intervenir d’urgence en construisant des écoles dans les villages isolés et en accordant des incitations aux instituteurs qui acceptent d’y travailler. Il est nécessaire aussi d’offrir un soutien financier aux familles pauvres pour garder leurs enfants dans le système scolaire. Le Maroc a besoin d’adopter le système des «transferts monétaires conditionnels» qui vise à donner de l’argent aux familles pauvres à condition qu’elles scolarisent leurs enfants. Les «transferts monétaires conditionnels» représentent une combinaison équilibrée d’assistance sociale et de formation de capital humain. En l’absence de tels transferts, les enfants des familles pauvres resteront hors de l’école ou bien quitteront l’école de manière précoce; une situation non désirable tant au niveau individuel qu’au niveau social.

Deuxième pilier : Réduire l’inégalité et promouvoir l’inclusion

Le Maroc a réussi à réduire la pauvreté durant la dernière décennie. Cependant, le niveau des inégalités persiste. Les décideurs doivent renforcer les politiques de redistribution des revenus afin de réduire les inégalités entre les individus et les régions. Ils doivent pour

cela renforcer le caractère progressif du système de taxation des revenus et imposer des taux de prélèvement plus élevés sur la propriété et le patrimoine en général. Il est également nécessaire d'abandonner l'exonération totale du secteur agricole qui est accordée quelque soit la taille des exploitations et le niveau des revenus qu'elles génèrent. Cette exonération, adoptée depuis le milieu des années 80, est socialement inéquitable et économiquement inefficace. Les subventions publiques accordées à l'agriculture sont principalement liées à des investissements que seuls les grands agriculteurs peuvent se permettre. Ces subventions ne bénéficient que très peu aux petits agriculteurs qui sont les plus vulnérables aux conditions climatiques et ont plus besoin du soutien de l'Etat.

Enfin, les dépenses publiques allouées à l'éducation, la santé, l'infrastructure de base et aux subventions à la consommation profitent davantage aux zones urbaines et aux riches. Les décideurs doivent réformer les politiques en vigueur et canaliser davantage de ressources aux zones rurales et aux ménages déshérités.

Troisième pilier : Enlever les barrières à la formalité et améliorer le climat des affaires

Le secteur informel joue un rôle majeur dans la création d'emplois, la génération de revenus, la réduction de la pauvreté et contribue à la stabilité sociale. Cependant, ce secteur est souvent accusé de fuir les taxes, contourner la réglementation et exercer une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur moderne.

Toutefois, l'économie informelle est influencée par une infrastructure institutionnelle qui contraint la formalisation des affaires des petits «entrepreneurs». Ceux-ci produisent des biens et services licites mais manquent de ressources et de savoir pour se conformer à la réglementation. Les décideurs doivent envisager des mécanismes incitatifs destinés aux entrepreneurs informels pour rejoindre l'économie formelle. En particulier, il est important d'amender les dispositions qui entravent les micro-entreprises en simplifiant les procédures d'immatriculation et en réduisant les coûts sociaux et fiscaux de la formalité.

Cependant, la réglementation complexe n'explique qu'en partie la prolifération du secteur informel. Si l'Etat perd en revenus fiscaux à cause de l'informalité, celle-ci a également un coût pour les petites entreprises non déclarées. Ce coût prend la forme de commissions occultes versées aux fonctionnaires et agents d'autorité corrompus en contrepartie de services ou de protection. A moins que le gouvernement n'améliore la qualité de l'administration centrale et locale et met fin à la corruption, les petits entrepreneurs seraient condamnés à rester dans l'informel.

Quatrième pilier : Renforcer la décentralisation et la participation effective de la société civile

La décentralisation est une composante fondamentale de la bonne gouvernance. Elle crée un environnement dans lequel la prise de décision et les prestations de services répondent adéquatement aux besoins de la population. Les décideurs sont appelés à mettre en place des mécanismes qui permettent de renforcer la transparence des conseils locaux et leur obligation de rendre compte à leurs électeurs. A défaut, l'élite local risque de s'accaparer les gains de la décentralisation.

Les collectivités locales ont besoin d'un personnel qualifié et motivé afin que leurs services soient livrés de façon efficace. Un personnel mal équipé et pas assez bien rémunéré risque de nuire à la réputation des collectivités locales et renvoyer une image négative sur ce que la décentralisation peut offrir à la population.

Les ONG peuvent renforcer la participation et promouvoir la transparence des collectivités locales mais leur subordination aux autorités locales au niveau de leur existence et leurs opérations limite leurs marges de manœuvre. Bien que la réforme du code des associations soit positive, son impact demeure limité. Il y a souvent un fossé entre les dispositions légales et les faits. Il est primordial que davantage d'espace et de libertés soient offerts aux associations. Le renforcement des capacités des ONG les rend plus efficaces au niveau du plaidoyer et de la prestation de services et fournit aux conseils locaux un véritable partenaire de développement.

Les ONG doivent, toutefois, préserver leur indépendance afin de contribuer de façon distinctive au développement et à la bonne gouvernance. Pour cela, les ONG sont appelées à repenser leur rapports avec l'Etat central et les collectivités locales et se focaliser sur leur rôle de plaidoyer. Bien que l'émergence d'un plus grand nombre de petites associations puisse être utile pour traiter des problèmes locaux, il est nécessaire que les ONG développent des structures fédératrices sectorielles ou nationales afin de mutualiser leurs ressources et étendre leur sphère d'influence.

Enfin, les bailleurs de fonds et les organismes internationaux sont appelés à contribuer au développement des compétences des ONG en matière de plaidoyer et renforcer leurs capacités à formuler et promouvoir des idées et des politiques innovantes.

ⁱ Sen, Amartya (1989), "Development as Capabilities Expansion", Journal of Development Planning

ⁱⁱ HCP (2009), La dynamique de la pauvreté au Maroc