

Contexte

Ce rapport intervient dans un contexte de débat national sur la soutenabilité du modèle de développement marocain et après la publication d'une série de rapports qui se partagent de manière générale les mêmes constats. Il intervient donc dans un contexte où le gouvernement marocain est appelé à « *reconsidérer* » le modèle de développement Jugé aujourd'hui incapable de répondre aux besoins croissants des marocains en termes d'emplois décents, d'accès aux *services de santé et d'enseignement de qualité, d'administration, de réduction de manière perceptible les inégalités sociales et territoriales et à réaliser une certaine justice sociale.*

Même si le diagnostic est important et extrêmement riche, ce rapport par bien des côtés, rejoint dans son approche le **mémorandum de 2016** qui abordait les questions de pauvreté, qualification et KH, la situation des jeunes comme défis majeurs. Il rejoint également le **diagnostic multidimensionnel** de l'OCDE sur les contraintes au développement du Maroc : là encore on retrouve la faible qualité de l'Education, les inégalités territoriales, genre et socio-économiques, la corruption, l'accès au financement, l'informel et **l'inefficacité de l'action publique** comme problématiques majeures.

Le Dernier rapport du CES et Banque Al Maghrib sur la Richesse Globale du Maroc souligne également encore une fois le chômage des jeunes, les inégalités sociales et régionales et la confiance comme principaux défis à relever.

La publication du dernier numéro d'**Economia** consacré à la question des Inégalités et justice sociale et dont les travaux et les différentes analyses montrent que les inégalités se sont maintenues malgré l'éradication de la pauvreté extrême et que dans le cas marocain, les inégalités non économiques, liées à l'accès à l'éducation notamment, constituent un déterminant majeur de la pauvreté multidimensionnelle, du développement humain, voire même de l'égalité des chances à travers le territoire. Ce numéro d'Economia aborde également la question de l'inefficacité des politiques publiques centrées principalement sur quelques instruments de lutte contre la pauvreté, eu égard aux efforts fournis et à la faible convergence des actions menées et préconise la nécessité d'une stratégie suffisamment coordonnée pour une croissance inclusive susceptible d'inscrire chaque individu dans une perspective de mobilité sociale

On est en présence d'une lecture principalement construite autour du diagnostic suivant : une croissance réelle ces 15 dernières années en rupture avec la décennie précédente ; mais trop tirée par l'investissement public avec comme conséquence un manque d'inclusion générale. Au total, le Maroc n'a pas encore atteint sa frontière d'efficacité (pas vraiment définie) ce qui peut être fait notamment via la formation de capital humain et l'urbanisation et de verdir ce processus par l'adaptation au changement climatique et la gestion de l'eau.

Analyse de la pauvreté et des inégalités

Le chapitre 1 s'appuie sur une comparaison des indicateurs de la pauvreté entre 2001 et 2014, et traite la question des inégalités de manière un peu sommaire. Les conclusions qui en découlent relatives à la double baisse de la pauvreté et de l'inégalité sont à prendre avec précaution. Elles déguisent en fait l'effritement de la cohésion sociale dans le pays en mettant en avant une baisse de la pauvreté absolue, l'élargissement de l'accès aux services sociaux et une réduction *supposée* de l'inégalité.

1. La mesure de l'inégalité est fondée sur les dépenses de consommation des ménages et non pas sur les revenus. En se référant à des mesures discutables de la pauvreté, le rapport risque de masquer les véritables tendances que connaît le pays dans la pauvreté et l'inégalité

- ***La mesure de l'inégalité au Maroc se réfère à une distribution doublement tronquée*** : Les conclusions sur la baisse de l'inégalité et la prospérité partagée sont discutables (elles peuvent même être trompeuses). En effet, la consommation des ménages se heurte à deux limites fondamentales : (i) elle se sature à mesure qu'augmente le revenu (la distribution est tronquée à la queue supérieure de la distribution). (ii) entre 2001 et 2014, les ménages riches sont de plus en plus nombreux à ne pas répondre aux questions des enquêtes du HCP (la non inclusion d'une frange des ménages riches réduit par conséquent le niveau d'inégalité (distribution tronquée une fois de plus). Le taux des non-réponses dans la strate d'habitat 'Luxe et moderne' est supérieur à celui observé dans les strates modestes [1]. Seules des enquêtes ultérieures peuvent confirmer la baisse de l'inégalité des dépenses de consommation.
- Un test de signification statistique (au seuil de 5%) montre qu'il importe de parler plutôt de **stagnation des inégalités des dépenses** au bord du socialement intolérable et non pas de baisse des inégalités. En effet, l'indice de Gini de 2001 est statistiquement équivalent à celui de 2014, il n'y a donc pratiquement pas de diminution des inégalités en termes de dépenses de consommation. Aucune donnée statistique fiable n'est disponible sur l'inégalité des revenus des ménages. Cette dernière forme d'inégalité est, beaucoup plus élevée que celle des dépenses.
- La **pauvreté relative** mesurée en termes de dépenses des ménages, mais à 60% de la médiane des dépenses et non pas à 12 DH, se fixe à près de 19% depuis 1990 (cf. Rapport des OMD, HCP, 2015). Ce qui témoigne de la **résistance à la baisse de l'inégalité** de la répartition des dépenses de consommation. **L'indice d'Atkinson d'inégalité des revenus connaît une hausse depuis 2011** (PNUD, Rapport de développement humain, 2016) : le pays perd près de 30% de ses ressources à cause de l'inégalité des revenus.

- L'analyse de la tendance globale des inégalités devrait se référer sur plusieurs mesures. L'indice d'Atkinson par exemple passe de 20.7 à 23.0 entre 2010 et 2015.
- L'indice de Gini est sensible au mode de la distribution tandis que l'indice d'Atkinson est sensible à la queue inférieure de la distribution. L'indice de Gini est peu sensible aux deux queues de la répartition. En effet, il accorde plutôt plus de poids aux changements aux alentours du mode de la distribution
- L'une des questions auxquelles le Rapport de la BM n'apporte pas de réponse c'est dans quelle strate sociale se concentrent les sorties de la pauvreté absolue observées entre 2001 et 2014. En tous cas, ces sorties se trouvent aujourd'hui coincées dans la vulnérabilité économique, en dessous des classes moyennes. Le Maroc s'en trouve polarisé entre vulnérables/très riches en 2014 au lieu de pauvres/très riches en 2001. La courbe de distribution de la pauvreté au Maroc a juste connu une translation à droite d'une configuration pauvres/classe moyenne/très riches à vulnérables/ classe moyenne/très riches c'est pour cette raison que le Gini stagne mais l'indice d'atkinson a augmenté.

Au total, selon les autres sources de données du HCP et celles du PNUD, le pays enregistre, depuis 2011, une hausse de l'inégalité des revenus, une hausse sensible du chômage des jeunes et une baisse tendancielle des revenus des ménages approchés par le RNB par habitant [\[2\]](#) (la croissance du revenu par habitant ralentit dans le temps). Ces tendances sont plutôt masquées et non contrebalancées par un élargissement de l'accès aux services sociaux, une croissance des revenus des ménages, et une certaine baisse des inégalités et de la pauvreté absolue et multidimensionnelle. Ces deux formes de pauvreté n'augmentent qu'en cas de sécheresses récurrentes, d'inflation aiguë ou de troubles sociaux de longue durée. En effet, les fractures sociales et territoriales qui se creusent partout dans le pays sont révélatrices de cet état des lieux. Le Rapport, lui-même, révèle que 45% des ménages se considèrent pauvres et que cette proportion est en hausse depuis le lancement de son observation en 2007

Il est donc nécessaire de recommander un meilleur système de ciblage et de suivi des populations pauvres sur la base d'une nouvelle approche de mesure de la pauvreté (revenu, approche multidimensionnelle)

La frontière d'efficience comme réponse aux problèmes posés

Une comparaison avec le niveau d'efficience atteint dans d'autres pays et ou avec une frontière estimée et pas seulement théorique pourrait donner une mesure plutôt concrète et raisonnable de l'impact des réformes proposées et des possibilités d'amélioration de l'efficience des dépenses dans les différents secteurs.

Différentes lectures sont possibles : Soit en évaluant l'augmentation possible des résultats par rapport à niveau constant de dépenses (la distance à la frontière lue verticalement) et c'est l'approche adoptée dans le rapport. Une autre piste plausible pourrait être la recherche d'une réduction possible de la dépense publique via des gains d'efficacité (distance à la frontière lue horizontalement). Il serait judicieux par exemple de réaliser des examens stratégiques des dépenses en vue de les réorienter selon les priorités nationales.

Les disparités territoriales comme défis majeur

Il s'agit d'une lecture macro-économique dans laquelle le territoire n'a pas vraiment sa place ne serait-ce comme sous-produit de l'ensemble ; d'où l'importance accordée aux économies d'agglomérations comme base de l'urbanisation (**qui d'ailleurs n'est pas définie pas plus que la métropolisation**). Donc mise en évidence du rôle des économies d'échelle et aux phénomènes monétaires au dépens de l'influence exercée par les structures institutionnelles, sociales et culturelles :

- C'est la ville (grande) qui fait le développement
- On ne parle pas de **dynamique territoriale** ; mais d'inégalités et/ou de disparités
- Faut-il lutter contre l'exclusion, contre la pauvreté ou travailler avec les pauvres. Cela suppose de mettre les territoires en mouvements en mobilisant les acteurs et les populations (**absente de l'analyse**)

-l'insuffisante contribution de l'urbanisation au Maroc à la croissance économique et à la création de l'emploi (la moitié de la population en âge de travailler est inemployée et dans certaines régions c'est inquiétant). La plupart des villes au Maroc ne tire pas ni le développement territorial, ni le développement national.

Ce constat conduit à **poser la question de la métropolisation et de sa définition**. Le rapport fait référence à ce qui se passe dans les pays développés et émergents ce qui renvoie à la métropolisation actuelle (ce que l'OCDE appelle le siècle métropolitain). Il s'agit de métropoles multisectorielles qui jouent à la fois le rôle de « hubs » (comme par exemple dans l'aviation, les transports ou la finance) et « d'éco-systèmes » (la performance est collective mais n'exclut pas la concurrence, la variété des acteurs est importante : entreprises, associations, universités, etc.

Si on revient au Maroc, seul le Grand Casablanca semble se rapprocher de cette réalité. Ce qu'on appelle métropoles au Maroc est sans doute exagéré : on est en présence de capitales régionales ne jouant pas le rôle de pôle de croissance. En raison des déséconomies d'échelles et des coûts de

congestion, Casablanca ne semble pas assez puissante pour tirer la croissance marocaine.

Pour relever les défis de l'urbanisation, d'après le rapport le Maroc devra mettre en œuvre trois trains de mesures complémentaires afin de renforcer les institutions, d'investir dans la connectivité des infrastructures et d'adopter des interventions spatialement ciblées. Le poids à accorder à chacune de ces recommandations devra être calibré en fonction des défis de l'urbanisation propres à chaque lieu (Banque mondiale, 2017b).

C'est sans doute la voie à suivre, mais n'y a-t-il pas des préalables soulignés par l'économie territoriale ?

-Quelle urbanisation pour le rural marocain non diversifié qui représente encore 40% de la population alors que l'agriculture représente moins de 15% du PIB national ?

Le secteur agricole régional sert encore de « réservoir » de main-d'œuvre locale au prix de faibles augmentations de salaires

-Quelle définition du développement territorial ?

- Ces solutions demandent une gouvernance spécifique alliant l'Etat et les nouvelles régions dans un processus de co-construction.

-La question des acteurs dans un pays où l'essentiel de l'investissement est effectué par l'Etat (les EEP), les entreprises étrangères et les ménages avec la question du rôle marginal du privé marocain

-Enfin et surtout, la place faite à la femme marocaine, notamment dans l'accès au marché du travail

Les disparités territoriales en éducation

Les valeurs présentées dans le rapport de 4,8 pour la région de Marrakech-Safi et de 7,1 de Laayoune-Sakia El Hamra sont plutôt des moyennes d'années de scolarisation de la population âgée de 15 ans et plus et non pas des espérances de vie scolaire. L'espérance de vie scolaire régionale varie de 8,8 à 13,7 en 2010. Donc probablement elle serait plus élevée en 2016 dans les régions marocaines. Les écarts entre régions en termes de nombre d'années de retard dans la moyenne d'année de scolarisation de la population âgée de 15 ans et plus est de 16 années entre la première et la dernière région (Marrakech-Safi et Laayoune-Sakia El Hamra). Ils étaient de l'ordre de 28 années à de retard dans l'ancien découpage. Le nouveau découpage masque quelque peu les inégalités mais de manière artificielle. Les inégalités intra-régions sont importantes

Réforme marché du travail : la flexibilité de l'emploi et la baisse du coût de la main d'œuvre

Pour faire partager à tous les marocains les bénéfices de la croissance et donc exploiter la frontière d'efficience, le rapport propose une réforme marché du travail axé sur la flexibilité de l'emploi. Cette mesure ne comporte-elle pas un risque de baisse des salaires ou augmentation du chômage en cas de baisse de l'activité et donc par voie de conséquence plus de précarité et vulnérabilité ?

La lecture des statistiques du HCP, 2016 laisse présager des formes nouvelles de pauvreté et de vulnérabilité au sein même du salariat : 80 % des ménages ont un revenu mensuel inférieur à 6650 DH par mois. Les deux tiers des salariés ne bénéficient d'aucun contrat de travail et 78,4% ne profitent pas d'une couverture médicale, 20,5% exercent un emploi non rémunéré et 9% travaillent à titre occasionnel ou saisonnier quatre sur dix des actifs occupés travaillent plus de 48 heures par semaine et près de 5% travaillent le jour et la nuit (HCP, 2016).

Une autre mesure est **la baisse du coût de la main d'œuvre tout en maintenant les salaires**. Cela peut passer par **l'allègement des cotisations sociales**, comme c'était le cas en France, pour les emplois proches du SMIC. La baisse des cotisations sociales sur les emplois les moins qualifiés incite les entreprises à créer des emplois peu qualifiés. Conséquences négatives possibles sur les gains de productivité (déjà faibles), sur l'innovation au sein des entreprises, l'amélioration de la compétitivité de l'économie et donc la croissance économique.

La situation des jeunes

Le diagnostic dresse une image assez complète sur la situation des jeunes en termes d'emploi, d'exclusion sociale et de marginalisation. Mais à travers la lecture des préconisations et ce qui traverse le rapport c'est plutôt des approches centrées principalement sur la question d'insertion et l'emploi privé formel. D'ailleurs la place des jeunes dans les politiques publiques au Maroc a souvent été assimilée à une simple politique de l'emploi des jeunes ou à une problématique centrée sur le développement éducatif et ses relations avec le marché du travail (adéquation formation-emploi).

Les dispositifs mis en œuvre en ce sens, notamment les Programmes Actifs de l'emploi améliorer leur employabilité ont eu des **impacts très limités** surtout pour les jeunes fortement touchés par le chômage : en l'occurrence les jeunes décrocheurs en rupture de scolarité, et les chômeurs de longue durée et la qualité des emplois créés.

Au-delà de leur insertion professionnelle au sens propre du terme, ce qu'il faut aujourd'hui c'est tenir compte de l'ensemble des besoins et des attentes des jeunes lors de la conception des politiques publiques et donc de les considérer les jeunes

comme une **catégorie d'action publique**. Il faut pour cela envisager des politiques publiques dans le sens de leur inclusion et de leur protection sociale. A ce niveau-là, le rôle que doivent jouer les collectivités locales en matière de mise en œuvre de telles politiques, en particulier en associant les jeunes aux politiques locales est important car c'est au niveau local où les jeunes peuvent réellement s'exprimer. Ceci est tributaire bien évidemment à l'exercice même de la démocratie et de la gouvernance locale.

Gouvernance comme axe transversale de réforme

En plus de la conception et de la coordination des politiques, le rapport gagnerait à insister davantage sur la mise en place d'un Système National Intégré de suivi et évaluation des politiques publiques comme étape essentielle pour renforcer l'efficacité des politiques publiques. En effet, les dispositifs institutionnels et organisationnels demeurent insuffisants pour mieux cerner la place et le rôle du suivi-évaluation des politiques publiques

[1] Les strates modestes ou pauvres ne font pas de différence entre l'observation par une enquête du HCP ou la participation à l'octroi d'avantages sociaux comme le logement social.

[2] base de données de la Banque Mondiale ou celle de PNUD.