

Le Registre social unique Enjeux et défis

—

Larabi Jaidi

PP-20/21

à propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street, Hay Riad, Rabat, Morocco.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54

Website : www.policycenter.ma

©2020 Policy Center for the New South. All rights reserved

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Le Registre social unique Enjeux et défis

Larabi Jaidi

À propos de l'auteur, Larabi Jaïdi

Larabi Jaïdi est un ancien professeur de l'Université Mohamed V de Rabat-Agdal. Ses domaines d'expertise incluent les politiques économiques, les relations économiques internationales (Europe et Monde Arabe) et l'économie des régions. Il est membre fondateur du Centre Marocain de Conjoncture et du Groupement d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée. Il a été également Conseiller du Premier Ministre et du Ministre de l'Economie et des Finances. Il fait partie des experts du Conseil de la Concurrence et est membre du bureau de la fondation Adderrahim Bouabid. M. Jaïdi est aussi l'auteur de plusieurs publications portant sur le développement économique et social et sur les relations économiques internationales.

Résumé

Le Registre social unique (RSU) est un mécanisme de ciblage social dont les avantages sont attendus par toutes les parties prenantes impliquées dans la réforme des filets sociaux. Son adoption n'est pas une fin en soi. Outil technique, il est au service d'une finalité première, celle de gérer l'affectation des ressources publiques consacrées à la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, dans un double souci d'efficacité et d'équité. L'atteinte de cette finalité est conditionnée par la disposition d'une base de données sociale fiable, d'une sélection rigoureuse des populations cibles, d'une gouvernance transparente du système et d'un mécanisme de suivi de l'impact des programmes ciblés. La rigueur du processus d'éligibilité est liée aux choix des variables relatives aux ressources de ménages, de leur pondération, de la collecte des informations et de leur vérification. L'un des défis auxquels sera confrontée la mise en place du système est d'éviter les ingérences politiques et les manipulations. Le mode d'acheminement de l'aide sociale ou des transferts monétaires aux personnes bénéficiaires est un autre critère de performance des dispositifs du RSU. Enfin, la réussite du nouveau dispositif de ciblage suppose son ancrage dans une réforme du système des filets sociaux protégeant les ménages pauvres et vulnérables des risques actuels et futurs. Autrement, l'adoption du RSU risquerait de ne pas produire les résultats escomptés.

Le Registre social unique

Enjeux et défis

Introduction

Tapi à l'ombre des dispositifs d'évaluation des programmes des filets de sécurité, le ciblage émerge à l'occasion d'une urgence de politique sociale, puis sombre dans l'oubli en attendant un nouvel impératif, teste des techniques simples ou complexes, épouse des modalités diverses, gagne en fiabilité, parfois, perd en pertinence, dans d'autres, sans parvenir à se doter d'une démarche stable, fondée sur des principes invariants, ancré sur une méthode robuste, s'aménageant une flexibilité pour s'adapter à la diversité des programmes, tout en préservant une fiabilité à toute épreuve.

Depuis 2013, le Maroc a de la peine à évoluer d'un système de Filets Sociaux de Sécurité (FSS) coûteux, marqué par des subventions régressives, vers un système de programmes et politiques plus favorables aux pauvres. Un projet de réforme est en gestation afin d'améliorer le mécanisme de déploiement des FSS, de sorte que celui-ci soit plus intégré, couvre davantage de personnes, permette l'élaboration de meilleures méthodes de vérification de l'identité et s'appuie sur une gouvernance renforcée.

Une des étapes de la réforme des filets sociaux de sécurité est, justement, l'élaboration des outils pour renforcer le ciblage par un registre social, construit sur un système d'identifiant universel (un régime d'état civil comportant un numéro d'identification unique) et intégrant les programmes dans un ensemble cohérent concentré davantage sur les ménages pauvres et vulnérables. C'est ce qui devrait permettre d'améliorer la couverture des principaux filets de sécurité sociaux, par des systèmes conçus pour vérifier l'identité des individus (identification biométrique) et recourir à des mécanismes de paiement solides, par le biais du système bancaire.

Dans la crise générée par la Covid-19, l'opérationnalisation des transferts monétaires aux deux catégories sociales des populations pauvres ou vulnérables, ciblées par les mesures sociales du Comité de Veille économique, a réactivé l'intérêt porté à la question du ciblage des aides sociales de l'Etat. L'opération a été confrontée à deux défis : l'un, d'ordre catégoriel, celui d'identifier les ménages ou les personnes éligibles aux aides sociales ; l'autre, de nature géographique, celui de les localiser territorialement pour leur acheminer l'aide en question. Deux défis sur lesquels ont toujours buté divers programmes des filets sociaux pour atteindre les résultats escomptés.

L'urgence de la distribution des aides sociales imposait d'identifier ces populations, en se référant à la base de données la plus crédible dont l'opérationnalisation a démontré la performance relative. Les programmes des filets de sécurité s'appuient, généralement, sur des systèmes d'information permettant de couvrir les populations ciblées par ces programmes. Certains de ces programmes s'adressent à des profils spécifiques, d'autres ciblent les phénomènes de la pauvreté et la vulnérabilité sociale indistinctement des personnes. Parmi ces programmes, le plus accompli techniquement et en termes de couverture est, à ce stade, le régime d'assistance médicale. Mais le plus accompli ne signifie pas qu'il couvre tous les pauvres et tous les vulnérables.

1. Le RSU : un outil de réforme des filets sociaux de sécurité (FSS)

Le Maroc consacre environ 2 % du PIB aux programmes des filets sociaux, taux considéré par les Institutions financières internationale comme très proche de la moyenne mondiale. Les dépenses liées aux programmes de protection sociale non assortis de subventions représentent une part importante de ce total. Ces subventions sont régressives pour la plupart, notamment celles de la Caisse de compensation sur les produits énergétiques (GPL, gazole et essence) et alimentaires (farine nationale de blé tendre/et sucre)¹.

1.1 Des programmes sans coordination et à faible impact

Le système actuel comprend quatre types de programmes : i) des programmes d'aide à l'éducation, notamment le programme Tayssir de transferts conditionnels en espèces ; b) un programme d'assistance médicale, RAMED ; c) des programmes d'aides sociales pour les groupes vulnérables, tels que les veuves, les orphelins et les handicapés ; des services sociaux pour les mêmes groupes vulnérables ; des fonds sociaux (dont le plus important est l'INDH) visant essentiellement à améliorer les conditions de vie des populations pauvres, moderniser les infrastructures locales de base et à promouvoir les activités génératrices de revenus.

Plus de cent programmes de soutien et de protection sociale, allant des transferts universels (subvention de la farine, du sucre et du gaz butane) aux mécanismes de protection ciblant certaines catégories de population (Ramed, Tayssir, aides scolaires...), sont aujourd'hui déployés au Maroc. Les évaluations menées sur certains programmes ont révélé des fuites vers des personnes auxquelles les programmes n'étaient pas initialement destinés et, en même temps, l'exclusion de personnes nécessiteuses. En outre, la possibilité de recoupement des différents programmes de protection sociale est quasiment impossible en l'absence d'une méthode harmonisée de ciblage.

Bien ciblés, ces types de programmes pourraient avoir un effet sensible sur la réduction de la pauvreté, notamment en protégeant les pauvres et les vulnérables contre les chocs. Certains de ces programmes utilisent des outils pour recenser les bénéficiaires, tels que la carte de la pauvreté permettant de définir et cibler les zones d'intervention de l'INDH, et une formule de calcul des ressources, pour déterminer l'admissibilité au RAMED.

La plupart de ces programmes donnent lieu à des transferts monétaires au profit des populations-cibles². Les sources de ces transferts peuvent être d'origines diverses (privés, publics...). Les ménages marocains reçoivent différents types de transferts en espèces, qui peuvent être classés en deux grands groupes : transferts privés (envois de fonds effectués par d'autres ménages résidant au Maroc ou à l'étranger) et transferts publics (provenant du gouvernement ou d'ONG). Les changements intervenus dans la contribution des différentes sources de transferts laissent apparaître la part déterminante des transferts institutionnels dans les transferts totaux. Ces transferts institutionnels sont, aussi, les plus généreux de tous les filets de solidarité sociale.

1. Dans un contexte de baisse des prix de l'énergie, le pays a éliminé les subventions énergétiques sauf pour le GPL, qui représente une part importante des dépenses des pauvres. En 2016, le coût des subventions maintenues (sur les produits alimentaires et le GPL) ne représentait plus que 1,4 % environ du PIB.

2. On entend par transfert monétaire toute somme d'argent, déclarée, perçue par les ménages, d'une façon régulière ou occasionnelle, sans qu'il y ait contrepartie de la part des ménages bénéficiaires.

Entre 2001 et 2014, la part des ménages bénéficiaires des transferts monétaires est passée de 41,6% à 50,1%. Cette part cache des différences notables selon les sources de transferts. La proportion de ménages recevant des transferts publics a plus que doublé, passant de 10,8 % à 22,9 % entre 2001 et 2014. Elle a fortement augmenté dans tous les quintiles, mais elle reste plus élevée en milieu urbain et dans le quintile supérieur. Le pourcentage de ménages recevant des transferts publics était de 8,9 %, contre 40,2 % dans le quintile supérieur³. Malgré ces progrès, il est important de noter que les transferts institutionnels restent faibles et régressifs.

La part des ménages bénéficiaires des transferts institutionnels a connu une forte hausse, passant de 10,8%, en 2001, à 22,9%, en 2014. Les ménages bénéficiaires des transferts publics ont plus que doublé au cours de cette période, passant de 8,8% à 18,8%. L'augmentation de la couverture des transferts publics a surtout touché les riches, très peu de ménages pauvres recevant des transferts. La part des 20% les plus défavorisés recevant des transferts publics est passée de 2,5%, en 2001, à 8,9%, en 2014, mais cette augmentation est faible par rapport à l'augmentation de 18,6% à 40,2% au sein des 20% les plus aisés.

1.2 Le RSU composant d'une architecture institutionnelle d'ensemble

Dans la distribution des aides sociales imposée par l'effet de la crise de la Covid-19, le Comité de Vigilance a été conduit à établir une distinction entre deux catégories de la population active localisée dans le secteur informel, les « ramédistes »⁴ et les « non-ramédistes » : la première, plus facilement « repérable », parce que les personnes qu'elle inclut disposent d'une immatriculation et d'une carte d'accès aux prestations du régime ; la seconde, rassemblant un effectif plus complexe à dénombrer et à la localisation moins connue et plus difficile d'accès. Cette distinction renseigne, en elle-même, sur la non-disponibilité d'un registre social en mesure d'identifier l'ensemble de la population qui serait éligible à ces aides, tenant compte d'un renouvellement périodique du registre, du paiement des droits de disposition de la carte d'accès aux prestations et de la segmentation de cette population éligible entre pauvres et vulnérables.

Tout ciblage, surtout quand il intervient dans l'urgence d'une situation de crise, comporte nécessairement des biais ou des erreurs d'exclusion ou d'inclusion. La singularité du moment de la pandémie tolère et légitime une certaine marge d'erreur dans l'identification de la population ciblée par les transferts monétaires décidés par le Comité de Vigilance. Elle constitue, en soi, une source d'information pour ajuster les dispositifs transitoires en place et alimenter le futur dispositif de ciblage que l'Etat a lancé pour permettre au Maroc de capitaliser sur ses expériences passées et actuelles et disposer, in fine, d'un mécanisme de ciblage fiable, flexible, et opérationnel et dont l'impact ne serait pas contesté outre mesure. Mais, avant d'éclairer les enjeux du futur registre unique, il est nécessaire d'éclairer les motivations qui ont conduit à sa mise en place.

L'absence d'un Registre social unique permettant d'harmoniser les méthodes de ciblage des populations vulnérables, et le manque de clarté des critères d'éligibilité engendrent des erreurs d'inclusion et d'exclusion importants réduisant l'efficacité et l'efficience de l'action publique dans ce domaine et limite l'impact des transferts monétaires sur la population cible. En effet, en l'absence d'un Registre social unique, les programmes des FSS, conçus indépendamment les uns des autres,

3. Données produites par le HCP. Voir Pauvreté et prospérité partagée au Maroc du 3ⁱème millénaire. 2001-2014. Novembre 2017.

4. Les Ramédistes sont les personnes qui bénéficient des cartes du Régime d'Assistance Médicale aux Economiquement Démunis.

pour faire face à certains risques sociaux encourus par certaines catégories de la population, se sont basés sur des méthodes de ciblage différentes, parfois géographiques, en utilisant les cartes de pauvreté (comme le cas de Tayssir) et, parfois, catégorielle (comme le cas du RAMED).

La mise en place d'un mécanisme de ciblage unique, destiné à améliorer l'efficacité des programmes de protection sociale et à rationaliser l'utilisation des ressources et des moyens mobilisés, a été lancée récemment⁵. L'architecture du système de ciblage universel repose sur trois piliers : le Registre national de la Population, le Registre social unique et l'Agence nationale des Registres.

Le Registre national de la Population (RNP) couvrira tous les citoyens marocains, tous âges confondus, ainsi que les étrangers en situation régulière, avec un Numéro d'Identification unique pour chaque individu. Il permettra l'identification des personnes désirant s'inscrire au registre social unique pour bénéficier des programmes d'appui social, en s'assurant de la véracité des informations et des données qui les concernent ; il contribuera à la simplification des procédures administratives relatives aux prestations fournies aux usagers.⁶ Le développement de ce registre national se basera sur les registres déjà existants, en particulier le registre d'état civil, le registre de la Carte nationale biométrique et le registre des étrangers résidant au Maroc.

Le Registre social unique (RSU), dont la finalité est de rassembler des informations socio-économiques recueillies auprès des individus et des ménages afin d'identifier ceux qui remplissent les conditions pour recevoir des prestations sociales. Le traitement des données socio-économiques des ménages se fera à travers la collecte, l'enregistrement, la conservation, la mise à jour des données. Un score sera attribué aux ménages sur la base des données relatives à leurs conditions socio-économiques en vue de bénéficier des programmes d'appui social sur la base du seuil fixé pour chaque programme. L'inscription au RSU est subordonnée à l'enregistrement préalable et volontaire de tous les membres du ménage au RNP. Le Registre social unique est une réponse de l'Etat, à la fois à la problématique de ciblage des ménages à faible revenu, qui doivent bénéficier des programmes sociaux publics et à celle de la fragmentation du système des filets sociaux de sécurité, caractérisé par des chevauchements et des dysfonctionnements qui en affectent l'efficacité et l'efficacités. Ce registre donnera aux Pouvoirs publics plus de visibilité pour la conception de programmes des filets sociaux de sécurité cohérents, complémentaires et adaptés aux besoins spécifiques des populations cibles. Il permettra d'améliorer la gouvernance de ces programmes, de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion, de limiter les fuites et les fraudes, et d'optimiser les délais et les coûts d'opérationnalisation.

L'Agence nationale des Registres (ANR), à qui a été dévolue la mission de tenir, gérer et mettre à jour le RNP et le RSU et de veiller à la protection des données numériques qu'ils contiennent, attribuera un Identifiant Digital Civil et Social (IDCS) à toute personne inscrite au Registre national de la Population et mettra la liste des ménages éligibles aux programmes d'appui social à la disposition des administrations publiques⁷. Elle est appelée à coopérer avec les acteurs et/ou institutions chargés de l'harmonisation du système de protection sociale (agence ; commission interministérielle...), pour partager les informations nécessaires à la planification des programmes. Elle devra, donc, implémenter

5. Il devait s'étaler sur une durée de cinq ans (2017-2021). Il accuse, aujourd'hui, un retard et sa reprogrammation est prévue pour la période 2020-2025.

6. Un mémorandum d'entente a été signé avec l'Institut international des technologies de l'information de l'Inde (Bangalore) pour la conception et le développement d'une plateforme logicielle open source modulaire. Cette plateforme logicielle constituera le noyau du système de gestion du Registre national de la population. Le Maroc table sur la mise à sa disposition du savoir-faire technologique indien, capitalisé lors de la mise en œuvre du plus important registre de la population au monde.

7. Selon le texte de loi, l'Agence aura pour mission, entre autres, de donner son avis sur toute question que lui soumet le gouvernement ayant trait aux programmes d'appui social, contribuer aux études d'évaluation des divers programmes sociaux et de fournir les données statistiques issues du RNP et du RSU.

des mécanismes pour garantir la transparence de la collecte des données ainsi que des procédures pour les protéger.

1.3 Deux prérequis : le registre d'état civil et l'identifiant unique

Le registre d'état civil contient des informations de grande importance sur l'identité, pouvant être utiles pour tous les programmes de protection sociale⁸. En dépit de quelques lacunes qui pèsent sur son intégration, il repose sur des procédures administratives et des mécanismes de contrôle bien rodés, suffisamment solides pour lutter contre la fraude et assurer la traçabilité de chaque individu. Toutefois, sous sa forme actuelle, constituée de millions d'enregistrements, regroupés ou disséminés dans divers bureaux à travers le pays, ce Registre ne peut pas jouer le rôle attendu dans la mise en place du RSU. Cette masse d'informations, disponible sur des registres en papier, n'est pas facilement accessible. Les informations dont il recèle devraient être saisies numériquement pour être consolidées et accessibles à d'autres programmes, afin de faciliter la vérification des identités et de pouvoir remonter à l'enregistrement initial. Il est primordial de numériser les historiques des registres papier d'état civil.

Au-delà du prérequis de l'enregistrement des populations dans un registre d'état civil, la mise en place d'un dispositif de ciblage efficient nécessite que les pouvoirs publics disposent d'un mécanisme d'identification harmonisé des populations à même de répondre aux besoins de toutes les parties prenantes dans l'administration ou dans les institutions qui gèrent des programmes sociaux. De façon générale, les systèmes d'identification utilisés par les administrations sont fortement fragmentés, chaque entité opère seule, au gré des registres opérationnels servant ses propres finalités, en l'absence de tout mécanisme d'intégration⁹. Cette fragmentation se traduit par la prolifération des numéros d'identité dans le pays¹⁰. Différents ministères ont développé des systèmes internes indépendamment des autres, sans être encadrés dans une perspective nationale de coordination entre les systèmes existants dans le pays.

Même si des établissements et des agences ont déployé des initiatives en vue d'améliorer leurs dispositifs d'identification, ces efforts se sont réalisés en silos et ne sont pas parvenus, évidemment, à réduire ou éliminer les duplications et les redondances. Les atouts des différents dispositifs d'identification sont sous-exploités et le potentiel de synergie des registres existants n'est pas mis en valeur. Par conséquent, tous les programmes qui dépendent de l'identification des individus ou des ménages, y compris les programmes de protection sociale, se sont confrontés, quand il s'agissait de mesurer leur impact ou d'éviter les doublons ou les « passagers clandestins », à une contrainte administrative résultant de l'absence de registre unifié et fiable de l'identité. S'il est vrai que des établissements de protection sociale ont affiché clairement leur intérêt à disposer d'un registre unifié, il n'en demeure pas moins que sa mise en place restait à définir.

Les informations cumulées depuis des années au niveau des différentes bases de données liées à

8. Le registre d'état civil couvre 95 % des naissances ayant eu lieu au Maroc et l'enregistrement des nouvelles naissances avoisine, lui aussi, les 95 %. Il est fortement décentralisé à travers le pays. Cette large couverture signifie que le système est fortement inclusif et offre une excellente accessibilité aux individus.

9. A l'exception de la coordination interinstitutionnelle pour l'émission des passeports.

10. Chaque programme a recours à la génération de ses propres numéros identifiants. Ces numéros ne sont pas interopérables et ne répondent ni à la même logique ni aux mêmes normes. Dans la plupart des cas, aucun recoupement n'est possible entre eux.

l'identité, ont été évaluées récemment pour en vérifier la qualité et la fiabilité¹¹. Cinq programmes, dont les points forts semblent être complémentaires, peuvent donc être considérés comme des atouts. Il s'agit du système national d'identification électronique (CNIE)¹², du registre d'état civil, des modules d'identité du système de gestion scolaire (MASSAR), du RAMED et de la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS). Toutefois, aucun mécanisme d'authentification solide n'est mis en place pour vérifier l'identité véhiculée dans la carte émise. La vérification de l'identité reste visuelle, ce qui est très peu fiable. Le système CNIE est le seul programme qui fait appel à la biométrie.

1.4 L'attendu du RSU

Un Registre national de la Population et un Registre social unique sont deux outils importants pour une amélioration de l'efficacité des dépenses sociales, en particulier pour les Filets de Sociaux de Sécurité. Il est attendu de la création du RNP et du RSU qu'elle facilite la mise en place d'un système d'identification universel permettant de mieux vérifier l'identité des bénéficiaires des filets de sécurité (afin d'éviter la fraude et le cumul de prestations).

Aucun dispositif actuel d'identification des populations n'est en mesure, aujourd'hui, de répondre aux besoins d'un ciblage rigoureux. Les registres d'identification actuellement opérationnels mettent principalement l'accent sur la dimension de l'enregistrement et l'inscription des individus, estimée comme développée dans la plupart des programmes. Le défi du RNP et du RSU est d'introduire la mise en place d'un Numéro Identifiant unique (NIU) qui serait attribué à chaque individu et à chaque résident sur le territoire marocain. Le NIU prévu par le RSU serait l'outil pour relier les différentes bases de données et, donc, unifier l'interaction de l'individu avec les multiples institutions ou agences qui délivrent des programmes sociaux. Il présenterait, ainsi, un état global et cohérent de l'individu au niveau national.

Disposer d'un NIU robuste permettrait d'améliorer l'efficacité des actions et des programmes et d'éliminer les fuites et les pertes, dues aux fraudes à l'identité qui se multiplient inévitablement quand on a affaire à diverses modalités d'identification, et qu'il est impossible de recouper et de relier les données sur la personne. Cette remarque s'applique en particulier aux programmes de protection sociale, appelés à identifier et cibler, au-delà de l'individu, le ménage. Un registre d'identité ne se limite pas qu'à l'enregistrement d'une identité à un moment donné mais doit, également, être en mesure de s'adapter aux changements des conditions de vie et des situations des individus. L'un des plus grands défis posés aux registres d'identité se rapporte à sa nature dynamique, le registre serait constamment sujet à des mises à jour et sans cesse alimenté par des informations nouvelles et révisées (à mesure que de nouveaux individus intègrent le registre et/ou qu'ils actualisent leurs informations/statuts).

La création du RSU devrait permettre d'améliorer la gouvernance, le ciblage et la coordination des FSS du Maroc. Outre qu'il permettrait d'identifier les ménages (ou les individus) éligibles à des prestations ou à des services, ce registre devrait devenir un puissant outil administratif pour le suivi, l'exploitation de données et la veille économique, en lien avec la conception, la mise en œuvre et la

11. Une mission de la Banque mondiale d'assistance technique à la réforme de la protection sociale a évalué les systèmes d'identification existants. L'objectif de cette évaluation était double : (i) évaluer les points forts et les points faibles des systèmes d'identification au Maroc et ; (ii) identifier les atouts susceptibles de contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale qui vise à mettre en place un registre unifié et à améliorer les outils d'identification des ménages, pour une meilleure affectation des services de protection sociale et d'autres programmes.

12. Carte nationale d'Identité électronique

gestion des programmes sociaux. Le registre social, qui servira également de base pour réexaminer les méthodes de ciblage de ces programmes, permettra aux Pouvoirs publics d'aider plus efficacement les populations pauvres et vulnérables du pays, de réduire les erreurs et la fraude et de faire des économies sur le plan administratif.

2. Les défis du RSU

Le RSU n'est pas une fin en soi. Il est un outil technique au service d'une finalité. Sa finalité première est celle de gérer l'affectation des ressources publiques consacrées à la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité à travers les programmes des filets sociaux, dans un double souci d'efficacité et d'équité. L'atteinte de cette finalité est conditionnée, non seulement par les prérequis nécessaires à la mise en place un dispositif d'un RNP et d'un NIU, mais, aussi, et, surtout, par la disposition d'une base de données fiable, d'une sélection rigoureuse des populations cibles (par une méthode de scoring infallible), d'une gouvernance transparente du système et d'un mécanisme de suivi de l'impact des programmes ciblés. La finalité ultime du RSU n'est-elle pas de contribuer à la réforme efficiente du système des filets sociaux de sécurité dans leur globalité ?

2.1. Une base de données sociales robuste et dynamique

La mise en place d'un système de collecte de données, capable de recenser les caractéristiques de toute la population potentiellement bénéficiaire des programmes sociaux, est une étape cruciale du ciblage d'individus ou de ménages. C'est à partir de cette base de données que l'on peut identifier ceux qui répondent aux critères du ciblage et peuvent, par conséquent, bénéficier du programme. Cette étape du ciblage conditionne fortement son efficacité.

Le premier moment de collecte de données consiste à laisser les ménages ou les individus faire une demande spontanée, afin que leur candidature au programme soit étudiée. Le second est celui de l'enquête auprès des ménages potentiellement inclus dans le registre social. Cette étape de collecte est déterminante pour l'efficacité du ciblage. C'est à partir de cette enquête que chaque candidat au registre se verra attribuer un score correspondant à la somme des variables observées pondérée par les coefficients obtenus par l'estimation ou fixés par l'Agence. L'éligibilité de chaque ménage dépend de la valeur de ce score par rapport à un score retenu comme seuil de pauvreté ou de vulnérabilité.

La phase de collecte des données pour la sélection des bénéficiaires doit répondre à certaines normes. La collecte doit être :

- Transparente, afin de rendre le processus d'éligibilité plus crédible et plus équitable et, ainsi, de lui donner un soutien plus large de la population. La collecte de données à travers l'enquête demande de disposer d'une très grande équipe d'enquêteurs formés et encadrés.
- Dynamique, afin que les bénéficiaires potentiels puissent postuler au programme en continu. Le programme doit pouvoir prendre en compte l'amélioration ou la détérioration des conditions de vie de certains ménages. La collecte d'informations par demande spontanée des ménages ou individus est souvent la plus dynamique, à condition que l'Agence qui veille au système dispose d'une antenne de proximité.

- Atteindre le maximum de pauvres : il est souvent nécessaire de renforcer la collecte de l'information, quelle soit par enquête ou par demande spontanée, par des actions complémentaires pour atteindre les pauvres les plus isolés ou les moins susceptibles d'être touchés par la campagne de collecte¹³.

Le principe de l'inclusion maximale des pauvres avec accès universel et continu devrait permettre que tout ménage qui se croit éligible puisse s'inscrire. Le Registre social unique joue le rôle de guichet unique pour l'inscription des ménages souhaitant bénéficier des programmes. Il attribue un score à chaque ménage en utilisant des indicateurs sociodémographiques, économiques et régionaux, fortement corrélés avec le niveau de vie des ménages¹⁴.

Le « score de ciblage », plus connu sous sa terminologie anglaise de proxy-means testing, est la méthodologie utilisée dans le ciblage par le revenu ou la consommation ou dans le cadre d'une approche plus large de la pauvreté. De nombreux programmes, de par le monde, ont cherché à cibler les ménages ou les individus pauvres en utilisant cette méthodologie alternative face à la lourdeur et au coût de collecte des informations nécessaires exhaustives¹⁵.

Le principe de cette technique de ciblage est d'élaborer un score, en sommant et en pondérant un nombre restreint de variables qui doivent répondre à trois critères principaux : i) être très corrélées au niveau de pauvreté des ménages ou des individus ; ii) être facilement mesurables ou observables ; iii) être difficilement manipulables par les ménages ou les individus. Ces variables portent généralement sur la qualité et le statut d'occupation du logement, la possession de biens durables, la structure démographique du ménage, le statut ou le secteur d'activité ou, encore, le niveau d'instruction des membres du ménage.

2.2. Un mécanisme d'éligibilité des bénéficiaires transparent et rigoureux

La rigueur du processus d'éligibilité est liée à certaines conditions de méthodologie relatives aux choix des variables, de leur pondération, de la collecte des informations et de leur vérification. Le score est composé de variables dont le nombre doit rester limité pour que le ciblage garde un avantage comparatif et pour que le processus d'attribution du programme demeure relativement transparent. En général, les variables retenues évoluent peu, même dans le cas où le niveau de vie du ménage est fortement modifié et reflètent moins bien la situation des ménages dont les caractéristiques se situent aux extrêmes de la distribution¹⁶.

En général, dans les approches de scoring, la pauvreté ou la vulnérabilité est définie monétairement ou/et par les conditions de vie (logement, nombre de pièces, raccordement aux services publics...) ou de détention d'actifs (terrain agricole, cheptel, matériel agricole, de transport...). Les variables composant l'indicateur sont généralement choisies à partir d'une enquête auprès des ménages, déjà disponible incluant une mesure du revenu ou de la consommation des individus ou des ménages.

13. Ces actions, notamment dans le monde rural excentré, peuvent se faire par de larges campagnes d'information utilisant les médias, tels que les radios, les affichages ou le crieur dans les souks ou, encore, par la mobilisation des Associations locales ou des personnes référentes des jemâas.

14. Les travaux d'élaboration du scoring sont réalisés par les experts du Haut-Commissariat au plan (HCP), en collaboration avec ceux de la Banque mondiale.

15. Implanté, à l'origine, dans les pays d'Amérique latine (dans les années 1980), ce type de ciblage a été utilisé dans la plupart des régions du monde et pour des programmes très divers (bons alimentaires, transferts conditionnels, programmes d'emplois publics, bourses à la formation professionnelle, etc.).

16. On considère, généralement, que le ciblage à travers un score est adapté à une politique qui vise à sortir de la pauvreté les ménages chroniquement pauvres mais ne convient pas aux programmes qui visent à jouer un rôle de filet de sécurité.

Pour postuler à des aides d'un programme d'un filet de sécurité, les bénéficiaires potentiels doivent normalement fournir des justificatifs de leur état matrimonial, de source de revenus quand ils en disposent. Dans un pays où les contrats de travail ne sont pas de rigueur, et où l'informalité prédomine, obtenir des attestations requises est complexe et, parfois, sujet à des transactions. Par ailleurs, les ménages sont souvent moins enclins à déclarer leurs revenus qu'à évoquer leurs dépenses. Quand ils se prêtent à parler de leurs sources de revenus, la quantification de leur montant s'avère une opération délicate et, souvent, imprécises quand les activités en question sont localisées dans le secteur informel. C'est le cas plus particulièrement des revenus agricoles ou des petits services, notamment. Le revenu est alors estimé à partir des variables explicatives (dont celles des actifs, des ressources ou des dépenses du ménage)¹⁷.

Les coefficients définis ou obtenus par des estimations servent à attribuer un poids à chacune des variables. Afin de tenir compte des disparités régionales au sein du pays, ces estimations peuvent être approchées pour chaque région, ou autre échelle territoriale en distinguant le milieu urbain du milieu rural. Le vecteur des poids varie, alors, selon les différentes entités géographiques¹⁸. Les coefficients des pondérations affectés à chaque bloc de variables serviront pour calculer un score final pour chaque candidat, le seuil de score d'éligibilité sera défini pour valider l'accès des ménages aux programmes sociaux.

Le ciblage par un score présente l'avantage de limiter les incitations pour les ménages à modifier leur comportement, puisque le lien entre les informations qui leur sont demandées et le score qui déterminera s'ils peuvent ou non bénéficier d'un programme de soutien social, ne leur apparaît pas forcément clairement. En contrepartie, ce type de ciblage est mal perçu par la population, justement, car le système de construction de l'indicateur est souvent mal compris par les concernés.

Un des avantages du ciblage par le score est qu'il diminue les risques de corruption ou de détournement du programme à des fins politiques, puisque le critère est très rigide. Cette rigidité (robustesse) peut conduire (garantir) à une plus grande équité entre les bénéficiaires potentiels, puisque le critère de ciblage (sélection) est identique pour tous : les ménages ayant les mêmes caractéristiques (observables) seront traités de la même façon (pas de discrimination). Toutefois, les systèmes construits sur des scores sont sujets aux fuites vers les non-pauvres mais leur acceptabilité sociale est soutenable tant que l'erreur est minimisée autant que possible techniquement, qu'elle résulte d'erreur (innocente) de mesure (non de fraude intentionnelle).

L'actualisation régulière du système (ou la re-certification) est une autre condition pour garantir l'acceptabilité du système dans le temps. Les changements dans la composition de la famille (naissance, décès, séparations...), la résidence, les conditions économiques et sociales de la famille devraient être intégrés régulièrement. L'entrée-sortie du ménage dans l'éligibilité dépend de l'évolution de ses conditions et niveau de vie qu'il faudrait suivre aussi régulièrement. Elle dépend, aussi, du type de pauvreté : la sortie d'une pauvreté chronique est moins fréquente, car les conditions de vie de ces ménages changent lentement contrairement à la pauvreté transitoire qui est plus fréquente. L'entrée-sortie peut être gérée automatiquement par un mécanisme de renouvellement à définir dans un horizon de temps restreint, sauf pour quelques profils de pauvres chroniques (troisième âge, personnes à besoins spécifiques) pour lesquels l'horizon peut être plus étendu.

17. Dans sa dernière présentation (le 3 juillet 2020) devant le Parlement, le Ministre Délégué auprès du Ministre de l'Intérieur a donné des précisions sur le projet de loi 72-18 relatif au dispositif de ciblage des bénéficiaires des programmes d'appui social. « Nous ne demandons pas d'informations sur le revenu ou sur les biens possédés. On leur demande le lieu d'habitation, le nombre de personnes composant le ménage, les dépenses d'eau et d'électricité, celles du téléphone ou celles du gaz. On prend comme base les dépenses et non les revenus, car rares sont les ménages qui déclarent la vérité de leurs revenus ».

18. C'est un décret d'application qui définira les variables du score, leurs poids relatifs etc. Le modèle retenu sera basé sur une approche des revenus déclarés ou une estimation du revenu par l'enquête sur les dépenses de consommation.

Dans la pratique, l'efficacité du ciblage, qu'il s'appuie sur les revenus ou les critères socio-économiques, est très dépendante des mécanismes mis en œuvre pour s'assurer de la qualité des déclarations des bénéficiaires potentiels. Plus la vérification est poussée, moins les risques de sous-déclaration sont élevés. L'idéal est de recouper ces informations avec d'autres sources de données, telles que les bases de données fiscales, des employeurs ou de la sécurité sociale. Une autre méthode de vérification consiste à réaliser des visites de contrôle dans les ménages permettant de compléter leurs déclarations par une évaluation qualitative de leurs conditions de vie. Cette méthode de vérification permet, également, de réduire les erreurs d'inclusion ou d'exclusion. La vérification peut se faire, enfin, en demandant aux bénéficiaires potentiels de justifier leur déclaration

2.3 La gouvernance du système

La mise en place du système national de ciblage des ménages s'appuie sur un dispositif institutionnel étendu. Son bon fonctionnement nécessite de mettre en synergie les institutions qui interviennent dans le système. Les acteurs à impliquer seraient divers : les ministères des Affaires économiques et générales, du Développement social, de l'Intérieur, de l'Éducation, de la Santé, le HCP et, éventuellement, d'autres structures. Chacune de ces institutions a un rôle et des tâches à accomplir.

L'Agence est le cœur de ce dispositif. Ses missions ont été définies par la loi : l'administration du système, l'inscription sur le registre des bénéficiaires, la détermination de l'éligibilité, la gestion de la base de données à l'échelon central, la vérification des conditionnalités, le recours (à l'échelon local, une commission du type de la « Commission permanente locale » du RAMED), la régulation des institutions intermédiaires responsables de la collecte et de la vérification des données...).

Encadré : l'Agence nationale des Registres

Les missions de l'Agence ont été définies dans le projet de loi

L'Agence nationale des Registres est une institution publique dotée de la personnalité juridique et de l'indépendance financière. Elle est chargée de :

- i. Maintenir et gérer le Registre national de la Population et le Registre social unique et de travailler à leur mise à jour ;
- ii. Veiller à ce que les données numériques qu'elles contiennent soient protégées, notamment l'intégrité des systèmes d'information qui leur sont liés conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur en matière de sécurité des systèmes d'information ;
- iii. Vérifier la validité des données autorisées dans le Registre national de la Population et le Registre social unique ;
- iv. Dresser une liste des familles éligibles pour bénéficier des programmes d'appui social et les mettre à la disposition des administrations publiques, des collectivités territoriales et des organismes publics qui supervisent ces programmes ;
- v. Se prononcer sur toutes les questions qui lui sont soumises par le gouvernement concernant les programmes d'appui social ;
- vi. Contribuer à la réalisation pour le compte de l'État, et en coordination avec les autorités et organismes compétents, de chaque étude d'évaluation des différents programmes d'appui social fournis par les administrations publiques, les collectivités territoriales et les organismes publics.

Source : texte de loi

L'un des défis auxquels sera confrontée la mise en place du système est d'éviter les ingérences politiques et manipulations (bénéficiaires et officiels). Cette exigence requiert la définition et l'application claire et systématique des critères pour l'accès (inscription au registre) et pour l'éligibilité. Des critères centralisés pour les deux (inscription et éligibilité) et des procédures solides de vérification et de validation (par le croisement des bases de données, audit, contrôle de qualité).

Aucun système n'est complètement à l'abri de la manipulation. Dans les expériences internationales qui utilisent le TME, des méthodes sont appliquées pour réduire les manipulations : audits aléatoires réguliers des processus et des données collectées ; le croisement interne dans la base de données, le croisement de données entre systèmes (emploi, registres démographiques, etc.) ; le contrôle de qualité ; la vérification d'information ; les pénalités appliquées aux officiels et bénéficiaires pour fraude. La bonne gouvernance du système nécessite de garantir la performance et réduire les manipulations. Des normes sont à établir dans la gestion de la banque de données nationale pour réduire la duplication/fraude dans les provinces et communes, améliorer l'habileté à faire respecter les limites temporelles des aides, veiller à la définition des critères de sortie/graduation (suivi des personnes).

L'acceptabilité sociale de l'Agence repose sur la transparence dans les décisions d'éligibilité, la publication des variables et coefficients retenus dans le dispositif, la diffusion au public des modifications des variables et coefficients au cours du temps (avec le développement économique). Elle requiert des dispositifs rigoureux utiles vérifier le revenu et/ou le patrimoine déclaré. Des visites à domicile peuvent parfois s'imposer pour réduire la manipulation de systèmes Tests d'Éligibilité Multidimensionnels (TEM). Un autre aspect de la transparence est d'assurer la confidentialité des données et interdire toute utilisation pour une autre finalité que celle qui relève de la mission de l'agence (impôts, sécurité...). L'accès à l'information des institutions publiques pour sélection de bénéficiaires devrait être conditionné par le respect de la confidentialité, la mise à disposition des données pour les chercheurs devrait aussi se faire sans identification individuelle.

L'ANR sera confrontée à cette mission délicate de coordonner ses initiatives et ses actions avec les autres intervenants dans la gouvernance du système de protection sociale sous ses deux volets, l'assurantiel et l'assistance sociale. Cette mission sera facilitée si la réforme du système de protection sociale en gestation aboutit à la création d'une structure dédiée à la gestion de l'assistance sociale, et chargée de l'harmonisation et la gestion de l'ensemble des programmes de protection sociale – contributif et non-contributif compris.

Dans cette perspective, l'Agence de l'assistance sociale doit disposer d'un système d'information intégré aux systèmes d'information et de suivi de l'assurance sociale ainsi qu'à ceux des secteurs responsables des programmes d'éducation, de santé et d'emploi. Elle doit mettre en place un système d'information intégré de la protection sociale interopérable avec les systèmes sectoriels. Ce système serait un moyen d'intégrer des systèmes de gestion des données qui permettent à la fois d'avoir une vision de l'ensemble des régimes de protection sociale et de proposer une allocation plus équitable des ressources financières et humaines. Il aiderait à la surveillance et à la transparence de l'action publique, et permettrait la responsabilisation des gestionnaires des différents régimes. En outre, ce sont les systèmes d'information et de gestion qui permettront aux programmes de protection sociale d'identifier les bénéficiaires, de générer des listes de paiement et de vérifier le respect des conditions. Ils sont également utiles pour éviter les doublons.

L'ANR doit, aussi, évaluer si les autorités au niveau communal, provincial/préfectoral peuvent

appuyer la collecte des données de ces populations. Cela peut être mis en œuvre par des campagnes de collecte des données organisées par des groupements territoriaux, spécialement par les préfectures ou provinces, dont les compétences propres incluent « le diagnostic des besoins en matière de santé, de logement, d'enseignement, de prévention et d'hygiène » et « la mise en place et l'exécution de programmes pour réduire la pauvreté et la précarité ».

Dans le processus de gestion de la mise en œuvre du système, l'installation du nouveau système pourrait prendre du temps (supérieur ou égal à 18 mois). La crainte est que ce processus ne soit étendu encore plus longuement, sous prétexte qu'il exige des capacités techniques, des ressources humaines, une mise à niveau des administrations parties prenantes etc.... Les projets de réforme en profondeur rencontrent souvent des résistances inattendues d'ordre bureaucratique ou politique. Seule la volonté politique peut garantir l'application effective et fluide de la réforme.

2.4 L'inclusion financière pour s'assurer du cheminement des transferts

L'acheminement de l'aide sociale ou des transferts monétaires aux personnes bénéficiaires est un des critères de performance des dispositifs mis en place par le RSU. L'expérience récente a montré que le poids de l'économie informelle entrave la mise en œuvre de politiques de ciblage efficaces. Faire parvenir le transfert au destinataire dans des conditions de fiabilité et de célérité est rendu parfois compliqué par les procédures de contrôle, la localisation des populations cibles dans des territoires enclavés et excentrés, les difficultés de déplacement des personnes aux guichet de livraison, l'absence de proximité des administrations pourvoyeuses de l'aide, l'insuffisance de la couverture spatiale du système bancaire, les procédures de vérification et de contrôle au bout de la chaîne.

Le Mobil Bank est un moyen efficace pour effectuer des transferts monétaires à grande échelle. Il peut, donc, aider les populations rurales et éloignées à accéder aux programmes publics de transfert sans devoir parcourir de longues distances et sans même disposer de compte en banque. Il reste insuffisamment développé au Maroc. Même si le pays connaît un taux de pénétration élevé (124%) des téléphones mobiles (soit, 43 millions de mobiles pour une population de 36 millions d'habitants), l'accès à la banque à distance ne fait pas encore partie des services de base réguliers pour une large partie de Marocains. En 2018, moins de la moitié des clients bancarisés (40%) utilisent des canaux digitaux (Internet, application mobile), avec, d'ailleurs, une proportion plus importante d'utilisation des applications mobiles que des services Internet classiques¹⁹.

Le Maroc cherche à dynamiser les plateformes de paiement mobile dans le but d'élargir l'inclusion financière, surtout pour l'économie informelle²⁰. Selon l'enquête FINDEX de 2017, la faible pénétration des services financiers formels est expliquée, entre autres, par le faible niveau de revenus des Marocains, des offres inadaptées aux besoins des segments à faible revenu (le secteur financier a pu développer une offre financière « classique » de qualité mais il demeure en retrait par rapport au développement d'offres « alternatives » adaptées aux segments à faible revenu), une couverture géographique des banques et des distributeurs automatiques de billets qui n'est pas largement étendue.

19. Au Maroc, le paiement à travers ces terminaux monétiques compatibles n'a pas encore été implémenté. Jusqu'à présent, le paiement mobile désigne donc seulement les transactions effectuées entre téléphones mobiles, à travers des applications dédiées. Nous sommes à plus de 700.000 clients qui ont des contrats actifs pour « Barid Bank Mobile ».

20. Dans une étude récente, sous le thème « les paiements mobiles aident les populations pendant la pandémie », le FMI (juin 2020) souligne que beaucoup de pays émergents et à faible revenu renforcent leur appui direct aux ménages et qu'à l'échelle mondiale, 30% de toutes les initiatives prises par les pays depuis le début de la pandémie relèvent de transferts monétaires. Dans plusieurs pays africains, le paiement mobile s'est avéré une vraie opportunité d'inclusion financière.

Au cours des dernières années, Bank Al-Maghrib et le ministère de l'Economie et des Finances ont conjugué leurs efforts pour asseoir un cadre national de concertation et de consultation favorisant le dialogue entre les différentes parties prenantes des secteurs public et privé. C'est ainsi que la Stratégie nationale d'Inclusion financière a été établie en étroite collaboration avec les acteurs de l'écosystème financier mais aussi les départements ministériels concernés. La stratégie ambitionne de surmonter les barrières qui entravent l'accès ou l'utilisation efficace et responsable des services financiers formels et d'accélérer le développement des modèles alternatifs. Les acteurs du secteur bancaire, des télécoms et du numérique sont désormais à l'épreuve du marché du mobile banking, mais également du vide qui reste à combler, notamment sur le plan fiscal et celui de la sécurité des données, pour libérer toutes les énergies de cette activité. Malgré le démarrage de l'interopérabilité dans le paiement du mobile depuis début juin 2020 les acteurs restent réticents pour plusieurs raisons, dont la traçabilité des opérations.

La pandémie de la Covid-19 a poussé le Maroc à renforcer les écosystèmes d'argent mobile et à résoudre des contraintes spécifiques. Il est appelé à accélérer ce chantier, en faisant adhérer les commerçants mais, aussi, en relevant d'autres défis. Les personnes dans les régions rurales et reculées n'ont pas forcément accès à un réseau mobile, aux agents d'argent mobile ou tout simplement à l'électricité. D'autre part, l'illettrisme numérique et financier peut faire obstacle à l'utilisation des services mobiles numériques.

2.5 Un suivi évaluation de l'impact de programmes l'ancrage dans la réforme du SFF

La performance du ciblage ne réside pas dans la pertinence de ses techniques de mesure. Elle est surtout dans son incidence sur l'évolution de la pauvreté ou la vulnérabilité à travers les programmes de dépenses qu'il oriente. Les programmes censés cibler les catégories de personnes ou des territoires en déficit nécessiteront de prévoir, à l'avance, les plans d'évaluation ex ante. Le système des filets de sécurité est caractérisé par la faiblesse des systèmes de suivi et d'évaluation. A l'exception de quelques programmes, peu d'informations existent sur les dépenses réelles et sur leurs impacts sur les bénéficiaires effectifs des programmes. Ceci veut dire que des enquêtes fournissant des données initiales et un projet adéquat d'évaluation doivent être mis en place avant même que ne commence la réalisation du programme ou du projet.

Dans certains cas, les évaluations d'impact peuvent être faites en utilisant des enquêtes existantes, moyennant un complément sur quelques informations clés. Dans d'autres cas, il sera nécessaire de procéder à de nouvelles enquêtes spécifiques. Dans bien des cas, il faudra recueillir des données supplémentaires pour pouvoir aller au-delà des évaluations d'incidence et des performances de ciblage des programmes. En s'attachant à expliquer les résultats et à évaluer les impacts des programmes, il est bien sûr important d'obtenir des variables de résultats mesurées avec précision car elles sont de bons indicateurs d'évolution.

Cet objectif appelle la mise en place d'un système de suivi et évaluation systématique pour déterminer si les transferts atteignent effectivement les bénéficiaires prévus (à un coût raisonnable) et ont l'impact attendu. Le HCP ou/et l'ONDH devraient jouer un rôle important dans l'évaluation des programmes publics, en s'appuyant sur un suivi permanent de la situation. Cela peut exiger d'évoluer vers un cycle annuel d'enquêtes, avec des instruments et des échantillons conçus pour évaluer les programmes sociaux.

Cette action réclamera le recours à la collecte de données longitudinales, pour suivre l'évolution du bien-être des individus dans le temps. Combinées à d'autres données et échantillons appropriés (groupes de contrôle et groupes de traitement), ces données ont le pouvoir d'orienter le choix des interventions qui doivent faire l'objet d'un ciblage.

La mise en place du système d'information intégré permettra de conduire à bien la fonction de suivi et évaluation des programmes de protection sociale et à apporter les ajustements nécessaires pour plus d'efficacité, d'efficience et d'équité de ces programmes en faveur des populations vulnérables. Une grande part des données nécessaires, pour comprendre plus à fond les déterminants d'une prestation efficace des services et des résultats pour les populations pauvres, ne sont pas disponibles au Maroc. En bonne logique, cela comporterait des informations au niveau du ménage sur la participation aux programmes, des enquêtes auprès des infrastructures sociales, tels que les écoles ou les centres de santé qui peuvent être liés aux données sur les ménages et des enquêtes de référence et de suivi des bénéficiaires et non-bénéficiaires des programmes pour réaliser des évaluations d'impact. Il faudra du temps pour développer ces sources de données.

La réalisation de cette base de données est une tâche difficile en raison du manque de coordination entre les différents ministères et départements, pour ce qui est de la collecte des données sectorielles, en particulier au niveau de la province ou de la commune. Il n'existe pas de format commun pour le classement et la présentation des données au niveau des ministères, chacun d'eux employant un différent prototype de classement correspondant au mode de gestion dudit ministère. A titre d'illustration, les ministères utilisent différentes zones géographiques pour la collecte de leurs données, mais peu rassemblent en réalité des données sur les provinces.

La mise en œuvre de ce chantier d'envergure nécessite une mise en conformité et la cohérence des systèmes et procédures des gestionnaires des programmes sociaux et leurs partenaires avec le dispositif cible, ce qui nécessitera d'entreprendre la réingénierie des processus des programmes sociaux pour utiliser le RSU, l'Identifiant Digital Civil et Social (IDCS, former les ressources aux nouveaux processus et systèmes techniques. Une phase test de mise en œuvre du RNP et RSU sera déployée dans la région de Rabat-Salé-Kénitra avant la généralisation des dispositifs à toutes les régions du Royaume. Le projet pilote servira de terrain d'apprentissage pour le déploiement de l'enrôlement et de l'authentification à l'échelle nationale.

La mise en œuvre du registre social devrait permettre de passer de programmes sociaux fragmentés, onéreux et mal ciblés, à des programmes plus efficaces et mieux intégrés, axés sur les ménages et les individus les plus vulnérables, y compris dans les zones les plus reculées. D'après l'expérience d'autres pays, à condition qu'il soit correctement mis en œuvre, un registre social est essentiel à l'élaboration d'un système de prestations sociales plus efficace, plus équitable et mieux intégré. Si les conditions de sa mise en œuvre effective sont réunies, il sera le socle qui facilitera la réforme ultérieure des subventions, améliorera le ciblage et la couverture des programmes et rendra l'allocation des transferts sociaux plus transparente et plus équitable.

Conclusion

Un élément crucial pour la mise en place d'un système de suivi des programmes sociaux est la constitution d'un registre unique de bénéficiaires potentiels. En l'absence d'un registre unique de bénéficiaires, il est impossible de savoir quelles familles reçoivent quels services, de concentrer les services vers les familles les plus nécessiteuses et de profiter des synergies qui pourraient être créées entre les programmes. De plus, chaque programme ne suivant que son produit, il est impossible de juger de l'intensité des services fournis à une personne/famille donnée. La mise en place de ce registre unique exige la standardisation de l'identification et la transmission de l'information entre les niveaux locaux et centraux des programmes et entre les ministères concernés. Elle exige, aussi, l'informatisation d'un grand nombre de procédures (détermination de l'éligibilité, paiement, renouvellement, etc).

Les pouvoirs publics sont entrain de concevoir un nouveau dispositif dans la double finalité, celle de mieux connaître la réalité sociale des populations pauvres ou vulnérables, celle de se doter d'un prérequis pour la mise en œuvre de la réforme des programmes de transfert. L'introduction d'un nouvel outil, le RSU, offrira la possibilité de construire un système de ciblage précis et cohérent. La conception d'un bon système de ciblage des ménages peut être complexe, mais le système qui en résultera peut ensuite être utilisé par d'autres programmes. La conception du RSU peut servir à la mise en marche de la réforme des programmes de transferts. Elle aidera, à travers l'évaluation de l'expérience des programmes existants, à prendre des décisions politiques et techniques sur les caractéristiques des transferts monétaires : certains transferts seront plus affectés que d'autres par la réforme, re-certification, critères de sorties, rôle des différents ministères...

Le processus d'accès des ménages conditionne sa réussite. Pour cela, il faudrait disposer d'un mécanisme d'éligibilité (de type TEM) viable mais perfectible, actualisé régulièrement, re-certifié dans une périodicité acceptable en tenant compte de la nature de la pauvreté (chronique ou transitoire). Le système doit être développé comme un instrument de gestion de la performance avec une structure claire (stratégie, guide technologique) et une banque/système nationale. Il est important de définir clairement les fonctions des parties prenantes (centralisées et décentralisées). L'audit, le croisement des données, le contrôle de qualité (techniques et sociaux), la transparence (communication) sont les clés pour éviter les manipulations et le développement de la performance et assurent la crédibilité du système.

La réussite du nouveau dispositif de ciblage suppose son ancrage dans une réforme du système des filets sociaux, axée globalement sur les risques des familles défavorisées. Faute d'une stratégie de ce type, la réforme en cours pourrait ne pas produire les résultats souhaités ou ne pas atteindre suffisamment les personnes visées. De plus, la pérennité des réformes dépendra grandement de la mise en œuvre d'un cadre légal approprié, ce qui nécessitera la consultation et la coordination de nombreuses parties prenantes.

Une bonne gouvernance dans le fonctionnement du système n'est pas seulement une condition première de son efficience, elle peut aussi conduire à une politique de protection sociale (filets sociaux) plus cohérente. La conception du RSU peut servir à la mise en marche de la réforme des programmes de transferts. La construction d'un registre des bénéficiaires permettra d'encourager la coordination intersectorielle, dans la mesure où la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui requiert des interventions de plusieurs secteurs.

Bibliographie

- Banque mondiale, Royaume du Maroc. Une gestion efficace des affaires publiques pour améliorer l'efficacité, l'équité, l'éducation et l'endurance. Diagnostic-pays systématique. Juin 2018, p. 182
- Haut-Commissariat au Plan et Banque mondiale. Pauvreté et prospérité partagée au Maroc du troisième millénaire, 2001-2014. Novembre 2017. PP. 1-80
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. Rapport sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique. Résultats du cadre de suivi du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et de l'établissement des statistiques de l'état civil. 2017. PP. 1-66
- Royaume du Maroc. Note stratégique sur le ciblage et la protection sociale. Version provisoire pour commentaires. Région Moyen Orient et Afrique du Nord. Groupe secteurs sociaux (MNSHD). 30 août 2010.
- Royaume du Maroc. Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration. Département des Affaires générales et de la Gouvernance. Projet de politique publique intégrée de la protection 2020-2030. Novembre 2019. PP. 1-67.
- Royaume du Maroc. ONDH. Evaluation des programmes d'appui social du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. 2020.





Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C,
Angle Boulevard Addolb et rue Albortokal,
Hay Riad, Rabat - Maroc.

Email : contact@ocppc.ma
Phone : +212 5 37 27 08 08
Fax : +212 5 37 71 31 54
Website : www.policycenter.ma