



POLICY PAPER

PP 20 - 20
Juillet 2020

LE CIBLAGE DES PAUVRES ET DES VULNÉRABLES AU MAROC : QUELLES LEÇONS POUR L'APRÈS- COVID-19

Par Larabi Jaidi

Le ciblage des pauvres et des vulnérables au Maroc : Quelles leçons pour l'après-Covid-19

Par Larabi Jaidi

Résumé

Le ciblage est un point de focalisation de l'impact social des programmes de lutte contre la pauvreté et des aides monétaires de l'Etat aux catégories sociales pauvres et vulnérables. La pratique du ciblage n'est pas récente dans la trajectoire des politiques publiques. Elle donne lieu à des controverses sur les méthodes appropriées pour atteindre les populations cibles ou les territoires prioritaires des politiques et programmes sociaux. Les difficultés du ciblage sont devenues le mode d'explication des dysfonctionnements des filets sociaux de sécurité (RAMED, Caisse de Compensation, Tayssir, Programmes Initiative nationale du Développement humain...). Etant donné qu'il est difficile d'identifier chaque ménage pauvre, l'expérience a montré que le ciblage géographique pouvait, dans une certaine limite, s'avérer une approche d'importance dans les initiatives visant à atteindre les pauvres.

Aujourd'hui, la question du ciblage reste entièrement posée. On a eu de nouveau recours à ses mécanismes quand il fallait distribuer des aides sociales dans la crise de la Covid-19. Les leçons tirées des différents mécanismes de ciblage mis en œuvre sur la longue période peuvent s'avérer pleins d'enseignements sur la complexité de l'identification des catégories et des territoires-cibles, sur la mise en place d'un dispositif de scoring approprié, sur la construction d'un système d'information désagrégé, sur les procédés d'enquêtes pour l'appréciation des sources des revenus, des actifs ou des ressources des ménages...etc. Mais, les techniques de ciblage, quelle que soit leur pertinence, ne peuvent être d'un réel apport à l'efficacité des programmes des filets sociaux que s'elles s'appuient sur une définition rigoureuse des phénomènes qu'elles sont censées saisir (pauvreté, vulnérabilité), et si un système de sui-évaluation des programmes est établi et appliqué. La mise en place du Registre social unifié sera confrontée à la nécessité d'apporter des réponses à ces questions.

La question du ciblage des populations éligibles à des programmes d'aides de l'Etat s'est de nouveau posée quand le Comité de Veille économique (CVE)¹ devait décider de l'affectation des transferts monétaires à une population vulnérable touchée par les effets de la pandémie Covid-19. Le « ciblage » renvoie à des mécanismes d'identification des populations les plus pauvres sur lesquelles l'action publique doit concentrer les objectifs des programmes sociaux. Cette problématique figure dans l'agenda des réformes des politiques publiques depuis des dizaines d'années, motivée par le fait que les ressources affectées par l'Etat pour venir en aide à des catégories démunies profitent, dans une

1. Le Comité de Veille économique a été mis en place pour suivre de près l'évolution de la situation économique et sociale au Maroc et prendre des mesures afin de faire face à la pandémie.

certaines mesures, à des ménages à niveau de vie moyen ou aisé, réduisant de façon importante l'effet redistributif des transferts.

Convoquée constamment dans les controverses sur l'efficacité des filets sociaux, du système de protection sociale et, plus largement, des politiques sociales, la pratique du ciblage donne lieu à des controverses sur les méthodes appropriées pour adresser les populations et les territoires (Communes et régions) prioritaires dans les politiques, programmes et mesures sociales. Dans un contexte de rareté des ressources, cet instrument, dans la diversité de ses techniques, peut apparaître particulièrement attrayant, la réduction de la pauvreté étant a priori plus importante quand les ressources sont concentrées sur les ménages pauvres, plutôt que distribuées à l'ensemble de la population.

Les concepteurs d'une stratégie de lutte contre la pauvreté ou, plus simplement, les responsables d'un programme de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, ne savent pas a priori qui sont ces populations, leurs profils, leurs localisations géographiques. Les stratégies et programmes mis en place au Maroc ont actionné divers dispositifs pour chercher à atteindre les populations-cibles. Le ciblage recourt à une variété d'instruments, plus ou moins complexes, utilisant diverses techniques de sélection des individus, des ménages, ou des catégories de la population, définies selon des critères géographiques ou démographiques (femmes, enfants, personnes âgées...). Les instruments mis au point pour identifier les catégories de pauvres et de vulnérables. Ils peuvent aller de l'auto-ciblage à la mise en place de dispositifs sophistiqués de ciblage en passant par la collecte d'informations fines et pertinentes sur des réalités sociales mouvantes et complexes. Ces dispositifs ne conduisent pas toujours à une identification parfaite des pauvres et des vulnérables. Cibler les politiques, programmes ou mesures de lutte contre la pauvreté pose de nombreux problèmes d'ordre pratique, technique ou politique.

Cette publication dresse un bilan des principales expériences de ciblage menées au Maroc depuis les années 1980. Elle cherche à mettre en lumière les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences, à souligner les avancées et à faire le point sur les questions qui font toujours débat. L'analyse s'organise de la façon suivante : Le premier moment expose la variété des techniques de ciblage auxquelles les programmes de lutte contre la pauvreté ont eu recours au Maroc. Le deuxième moment analyse une sélection significative de politiques ou programmes et propose une évaluation critique des différents mécanismes de ciblage qui ont accompagné la mise en œuvre de ces initiatives ; l'objectif est d'apprécier l'efficacité des techniques de ciblage sur lesquelles repose l'éligibilité des personnes bénéficiaires de ces politiques et programmes. Le dernier moment de cette réflexion propose une synthèse des leçons tirées de ces expériences de ciblage des politiques sociales menées au Maroc ; il examine les nœuds conceptuels et techniques qui restreignent l'efficacité des différentes méthodes de ciblage et s'interroge sur les conditions à remplir pour que le projet de registre unique qui est en cours puisse être un saut qualitatif dans le ciblage des populations pauvres et vulnérables et contribuer, ainsi, à améliorer la performance des programmes sociaux.

1. Une variété de techniques de ciblage...

Le ciblage peut être défini comme l'ensemble du processus (méthodologie, outil, système d'information) permettant d'identifier, dans une population donnée, des entités (individus/ménages/zones) présentant certaines caractéristiques communes. Le ciblage

visé à optimiser, dans un contexte de ressources limitées, la distribution/redistribution des ressources en s'assurant que l'aide parvient, en priorité, à ce qui en ont le plus besoin. Mais, le ciblage peut avoir d'autres objectifs : promouvoir une croissance et un développement plus équilibrés ; redistribuer la richesse afin de poursuivre des objectifs d'équité sociale ; maximiser l'impact sur les principaux indicateurs de développement (pauvreté, éducation, santé...). Un système de ciblage renvoie, donc, à une question d'arbitrage sur des décisions relatives à des mesures d'aides sociales, tenant compte des objectifs et priorités retenus et des ressources disponibles. A terme, le ciblage doit permettre de maximiser l'impact des programmes d'assistance sociale ou, plus largement, de protection sociale, tout en promouvant l'équité sociale.

Le ciblage pose, par conséquent, la question des systèmes d'information des données sur lesquelles est bâti le processus d'identification des bénéficiaires d'une aide sociale. Parmi les possibilités mises en œuvre, on peut citer : les registres des personnes qui comprennent uniquement des données sur les ménages bénéficiaires d'assistance ; les registres sociaux qui contiennent des informations sur les ménages bénéficiaires et non bénéficiaires ; les registres virtuels : plateforme qui fait communiquer des bases de données indépendantes et qui permet d'avoir des informations (profils, assistances reçues) sur les ménages. Le ciblage peut s'appuyer sur un système d'information des données existant ou plusieurs systèmes communiquant entre eux ou créer un nouveau modèle.

L'expérience internationale révèle qu'il est possible de se doter, non pas d'un seul système de ciblage, mais d'un ensemble de méthodologies et d'outils pouvant être utilisés différemment selon les objectifs, les ressources et les contextes d'intervention. Parmi les différents types d'outils de ciblage on peut citer : les grilles catégorielles qui permettent de vérifier qu'un ménage/individu répond à certains critères préétablis, les Proxy Means Test (Tests de Ressources) ou test d'Eligibilité Multidimensionnelle (TEM) qui sont une approximation du niveau de vie d'un ménage par des variables corrélées au niveau de dépenses d'un ménage ; l'observation directe.

Encadré 1 : Les techniques de ciblage : méthodes et caractéristiques

Méthodes	Caractéristiques	Exemple
Ciblage individuel	<p>Déclaration des ressources, vérifiée ou non : L'éligibilité est déterminée par des ressources (revenu) ou des indicateurs (pauvreté) inférieures à un seuil. Les ressources des personnes peuvent être vérifiées à partir de sources indépendantes ou de documents soumis par la personne elle-même ou ne pas être vérifiées.</p> <p>Une variante plus élaborée est celle où le seuil de l'éligibilité est déterminé par un score calculé pour chaque candidat à partir d'un petit nombre de caractéristiques observables et - affectées d'une pondération (ex : test d'éligibilité multidimensionnel)</p> <p>Une autre variante est le ciblage communautaire : Un responsable du groupe identifie les membres de la communauté qui seront bénéficiaires</p>	<p>Test d'Eligibilité, Multidimensionnel : le Régime d'Assistance Médicale aux Economiquement Démunis.</p>

Ciblage catégoriel	Une variante où l'éligibilité est déterminée par l'âge, le sexe ou une autre caractéristique démographique (le veuvage, la scolarité...) Une autre variante sélectionne des profils tels que les individus en situation de handicap, orphelins, chômeurs, etc	Programmes des Filets Sociaux à l'adresse des personnes à besoins spécifiques : l'handicap, les enfants des rues, les veuves...
Ciblage géographique	L'éligibilité est déterminée par le lieu de résidence	Programmes de lutte contre la pauvreté
Auto-ciblage	Les ménages s'auto-identifient comme possibles bénéficiaires des programmes	
Ciblage universel	Un non-ciblage, toutes les personnes ont droit à la prestation sans distinction de ressources ni d'autres critères d'appartenance à une catégorie de la population	La Caisse de compensation
Ciblage discrétionnaire	L'éligibilité est déterminée par une décision discrétionnaire d'une autorité à laquelle est confié le programme d'aide ou de subvention Le choix ultime des bénéficiaires revient à des commissions ou individus qui statuent suivant des critères laissant une large part à leur interprétation ou leur pondération.	Des programmes de l'INDH : Transversal. Exclusion en milieu urbain ; Pauvreté en milieu rural

Source : l'auteur

Les programmes de filets sociaux au Maroc ont adopté des pratiques variées, allant de l'absence de ciblage pour le plus important d'entre eux, la compensation hors FNBT, au ciblage individuel par le TEM. Dans la plupart des cas, il a été nécessaire de choisir la méthode ou la combinaison de méthodes que l'on considèrerait comme la plus appropriée. Il est fréquent qu'un programme ait recours à plusieurs méthodes dans la perspective de conduire à un meilleur ciblage que l'utilisation d'une méthode exclusive. Les techniques de ciblage se différencient par la population-cible recherchée : individuelle, catégorielle, géographique...

Le ciblage individuel est construit autour de la déclaration vérifiée des revenus ou/et des ressources. Quand elle est rigoureuse, elle constitue l'étalon-or en termes de précision. La vérification complète de l'information constitue un facteur de crédibilité et de transparence (pourvu qu'elle soit standardisée, que tous les bénéficiaires potentiels fassent l'objet du même traitement). La vérification des revenus ou/et des ressources peut, toutefois, être administrativement et techniquement impossible dans les pays dont le marché du travail est largement informel, ce qui est le cas du Maroc. Dans ce genre de situations, l'évaluation des ressources à travers un TEM constitue, généralement, une alternative efficace². En général, la démarche s'appuie sur les cartes de la pauvreté croisées avec les déclarations des ressources des candidats au programme.

2. Selon une étude de la Banque mondiale (Castañeda et Lindert, 2005) sur l'Amérique latine et les Etats-Unis,

Le ciblage catégoriel est aussi fréquemment utilisé, avec des définitions plus ou moins extensives des populations ciblées selon leurs profils : personnes à besoins spécifiques, enfants de la rue, veuves sans ressources, troisième âge en situation d'isolement... Quant au ciblage géographique, il consiste en une méthode selon laquelle c'est la localisation qui détermine l'éligibilité : ceux qui résident dans les territoires identifiés sont éligibles, contrairement à ceux qui vivent ailleurs. L'avantage du ciblage géographique est sa simplicité administrative. Il ne risque, par ailleurs, pas de créer de stigmatisation, les résidents pauvres et non-pauvres d'une même zone bénéficiant du programme. Les performances du ciblage géographique sont toutefois faibles, quand la pauvreté n'est pas concentrée. Elles dépendent, également, de la précision des cartes de la pauvreté. Celle-ci augmente avec l'amélioration et l'application des techniques d'estimation sur zones plus réduites.

Dans le ciblage discrétionnaire, l'éligibilité est déterminée par une décision d'une autorité à laquelle est confié le programme d'aide. C'est le cas, par exemple, du programme transversal, du programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain et du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'Initiative nationale du Développement humain (INDH), des programmes de l'ADS, des programmes d'appui social du ministère de l'Éducation nationale, de la Promotion nationale, etc. Ainsi, dans le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'INDH, les comités provinciaux/préfectoraux du programme décident, de manière discrétionnaire, d'exclure quelques communes et d'en inclure quelques autres en fonction des informations recueillies. La démarche répond à une volonté de corriger les défaillances de l'information livrée par les données statistiques ou les enquêtes, mais elle n'écarte pas les biais liés au manque de transparence dans la décision.

La qualité du ciblage s'articule dans une tension autour de trois contraintes / exigences de qualité, qui doivent être complémentaires : i) une exigence d'efficacité, mesurée par sa précision, sa rigueur et sa capacité à inclure le plus grand nombre possible de membres d'un groupe cible spécifié et à exclure de la participation les membres du groupe non ciblé; ii) une exigence d'efficacité : atteindre son but avec une utilisation optimale des moyens à disposition (humains, matériels, financiers, temporels) ; iii) une exigence de flexibilité et d'adéquation: s'adapter aux moyens existants (acteurs, ministères), prendre en compte les différentes situations possibles (urgence, post-urgence/redressement, développement).

Les paramètres clés de l'appréciation de la qualité du ciblage sont les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Les erreurs d'inclusion consistent à faire bénéficier du programme des personnes qui ne sont pas ciblées initialement. Les erreurs d'exclusion consistent à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire exclure du programme des personnes ou foyers qui sont parmi les plus pauvres.

2. Les expériences du ciblage au Maroc

2.1 Le ciblage géographique : l'exemple de la carte de la pauvreté

Depuis son lancement dans les années 1990, la stratégie de lutte contre la pauvreté a mobilisé des programmes à objectifs multiples allant des actions de réduction des disparités sociales et régionales en matière de développement humain (santé, éducation et revenu), à l'allègement des impacts de chocs exogènes (sécheresse, inondations etc.), en passant par le renforcement des infrastructures de base (accès à la route, à

l'électricité et aux points d'eau..). Les performances des programmes dépendaient de la connaissance, non seulement de leur incidence numérique sur la pauvreté, mais aussi de leur profondeur et de leur reproduction aux niveaux territoriaux les plus fins. Les ressources nationales étant limitées, c'est du ciblage de leur affectation que dépend l'efficacité des programmes. La disponibilité d'une base de données, périodiquement actualisée, sur la pauvreté au niveau local le plus opérationnel était dès lors déterminante.

Le dénombrement des populations pauvres, les caractéristiques sociodémographiques des personnes concernées sont au premier rang des préoccupations d'une politique de lutte contre la pauvreté. Les profils des pauvres et leur localisation sont, souvent, des descripteurs essentiels parmi d'autres dans l'atteinte des objectifs. Or, lorsque le territoire est l'angle d'observation majeur, il l'est rarement dans une vision comparative, aux échelles les plus fines (communes, douars, quartiers...). Ainsi, aux difficultés des méthodes liées à la définition de la pauvreté s'ajoutent celles liées au choix du territoire pertinent pour la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté.

Certes, les niveaux de vie et de bien-être ont tendance à varier entre les territoires (régions, communes...) dans presque tous les pays du monde. Le Maroc n'est pas une exception : l'existence de poches de privation sévères est un phénomène généralement admis, bien qu'il ne soit que partiellement documenté. Souvent, on a tendance à rattacher la pauvreté au monde rural ou aux périphéries urbaines dont s'occupe en priorité la politique de lutte contre la pauvreté. Or, la pauvreté se rencontre, aussi, hors de ces lieux et peut se retrouver dans les quartiers urbains plus riches et mieux équipés.

Les premières opérations de ciblage géographique dans la lutte contre la pauvreté remontent au début des années 80 du siècle dernier. Le premier programme pilote de lutte contre la pauvreté en milieu péri-urbain et urbain avait choisi des sites géographiques (Casablanca, Marrakech et Tanger) pour la mise en œuvre des plans d'action intégrés de lutte contre la pauvreté et expérimenter de nouvelles approches de développement social, au niveau local urbain, fondées sur le partenariat entre autorités locales, élus, fonctionnaires municipaux, et acteurs de la société civile. Il en fût de même dans la série de programmes de développement rural ciblés sur des zones pauvres qui mettaient l'accent sur la création d'opportunités pour les pauvres par l'éducation, les services de santé et les infrastructures de base³. Enfin, des programmes des filets sociaux ont été également centrés sur la fourniture de services sociaux pour les pauvres, la construction d'infrastructures dans différentes régions, la promotion du développement communautaire et la mise en place de mécanismes générateurs de revenus.

Résultat de tous ces programmes : des avancées, certes, mais il n'a pas été prouvé qu'ils atteignent les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Le lancement de l'INDH s'inscrivait, entre autres, dans cette démarche d'éradiquer la pauvreté et la vulnérabilité, en adossant les ressources disponibles des programmes (urbain, rural, transversal...) aux critères du ciblage géographique ou catégoriel. Le ciblage devait servir de critère d'identification des populations bénéficiaires des programmes des filets sociaux.

Dans la longue trajectoire de la stratégie de lutte contre la pauvreté, ces programmes ont donné des résultats. En témoignent, la baisse des taux de pauvreté, l'amélioration

3. Le ciblage était considéré comme un objectif des Projets de priorités sociales « BAJ 1 » et « BAJ 2 » (Barnamaj Al Awlaouiyate Al Ijtimaia) dont la finalité était le développement social par un meilleur accès des populations pauvres à l'éducation et à la santé de base dans 14 provinces couvrant 575 communes rurales, soit 43% de la population rurale

de l'accès des services sociaux de base...Mais peut-on, pour autant, dire que les ressources ont été utilisées avec efficacité, que des populations n'ont pas été laissées sur le « bord du chemin », que des territoires n'ont pas été marginalisés ? Des avancées incontestables ont été réalisées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté ; mais il n'a pas été prouvé que les programmes atteignent toujours les populations les plus pauvres dans les territoires de leur localisation. Devant l'hétérogénéité géographique, la formulation réussie d'une politique ou d'un programme social requiert une solide base d'informations et une technique de ciblage géographique robuste. L'usage du ciblage géographique est conditionné par la disponibilité d'outils. Ces outils ont été élaborés et se sont sophistiqués au cours des dernières années à travers l'utilisation des cartes de la pauvreté. Mais leur impact est resté discutable.

Le couplage recensement/enquête

Deux sources d'information se sont avérées d'une grande utilité pour identifier et localiser les pauvres : le recensement de la population et les enquêtes sur les niveaux de vie et la consommation. Les recensements de la population et de l'habitat couvrent la totalité de la population ; les données mobilisées donnent une image exacte des variables démographiques et autres à des niveaux hautement désagrégés, tels que les villes, les centres ruraux, les douars. Elles permettent de diagnostiquer la composition démographique des unités familiales, les niveaux d'occupation économique des ressources actives des ménages, les activités/source de revenu, les statuts professionnels, les cursus scolaires et professionnels, l'alphabétisation des adultes, dont notamment les actifs, le chômage, l'emploi, les conditions de logement, etc. Elles fournissent des observations sur les caractéristiques les plus associées à la formation des risques de pauvreté.

Néanmoins, les recensements ne contiennent pas les informations sur le revenu ou la consommation, nécessaires pour produire des indicateurs fiables du niveau et de la distribution du bien-être, tels que les taux de pauvreté ou les degrés d'inégalité. En clair, les recensements se distinguent par leur exhaustivité aux niveaux territorial et humain mais n'ont pas vocation à renseigner sur la pauvreté monétaire.

Les enquêtes sur la consommation ou le niveau de vie observent les dépenses des ménages en fonction de leurs caractéristiques sociodémographiques et socioéconomiques. Elles sont restreintes à un échantillon et ne permettent pas la construction de cartes ou de bases de données sur la pauvreté au niveau local le plus fin (province ou commune). La représentativité des données de telles enquêtes était généralement limitée à la région découpée en deux vastes zones urbaines et rurales. En 1984/85, comme en 1990/91 et 1998/99, les indices de pauvreté n'étaient calculés qu'aux niveaux national (urbain et rural) et régional. Le niveau d'agrégation de tels indices constituait une limite fondamentale de l'information statistique disponible sur la pauvreté et le profil des populations pauvres. Les enquêtes, d'un grand intérêt pour la connaissance des niveaux de vie et de la consommation, permettent une approche de la pauvreté mais, restreintes à un échantillon, elles ne revêtent pas une exhaustivité⁴.

En 2004, la Banque mondiale (BM) et le Haut-Commissariat au Plan (HCP) ont exploré une technique pour résoudre le problème du manque de données locales (à l'échelle

4. Les enquêtes auprès des ménages comprennent souvent un module détaillé du revenu et/ou des dépenses de consommation. Cependant, en raison de la taille relativement petite de l'échantillon, les informations collectées ne représentent généralement que de larges régions du pays.

communale) sur la pauvreté et l'inégalité. Il s'agissait de reconstituer les indicateurs du niveau de vie, de la pauvreté, de l'inégalité et de la vulnérabilité à l'échelle régionale, provinciale et communale à partir des données du Recensement général de la population et de l'habitat 1994 et de l'enquête nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/99. Les données ainsi reconstituées ont été portées sur des cartes numériques de la pauvreté. La première carte a été réactualisée à diverses reprises sur la base des données du Recensement de 2004, puis 2014 et des Enquêtes nationales sur le niveau de vie des ménages de 2000/01 et 2013/14⁵.

Depuis quelques années, grâce à l'élaboration des cartes de la pauvreté, des progrès ont été enregistrés dans l'identification et la localisation des pauvres à l'échelon régional, provincial et communal. Les cartes de la pauvreté ont été utilisées dans la phase de conception des programmes de filets sociaux pour allouer le budget aux localités et/ou autres bénéficiaires les plus pauvres. Elles ont également été utilisées ex-post, afin de vérifier si les besoins et les moyens alloués sont en adéquation. Toutefois, si l'approche des cartes de la pauvreté a permis des avancées dans l'identification de la localisation des populations cibles des programmes de la lutte contre la pauvreté, elle n'en continue pas moins de souffrir de certaines limites dans ses performances.

L'approche « Poverty mapping »

L'approche « Poverty mapping », basée sur le couplage des données des enquêtes et du recensement, met à profit les avantages de l'une et de l'autre source d'information et fournit, ainsi, les indications sur la pauvreté et en donne une répartition géographique précise⁶. Le couplage des deux sources autorise un ajustement fiable du modèle simulant la dépense des ménages et les variables à la base de la détermination des indices de pauvreté.

Les facteurs explicatifs des dépenses des ménages sont sélectionnés de façon à ce qu'ils soient aussi observés par le Recensement de la population. Les paramètres liant les dépenses des ménages aux caractéristiques individuelles, familiales et communautaires sont ainsi déterminés et évalués du point de vue de la signification statistique. Les paramètres estimés sont appliqués, par la suite, aux mêmes déterminants observés par le Recensement de population. Ceci permet de reconstituer et les dépenses de consommation et les indices de la pauvreté, de la vulnérabilité pour l'ensemble des régions, provinces et communes urbaines et rurales. En relevant les montants des dépenses par habitant, les taux de pauvreté et les indices d'inégalité sociale dans les diverses communes, la carte de la pauvreté facilite la comparaison du niveau socioéconomique de chaque commune à celui des communes limitrophes, et à la moyenne provinciale, régionale et nationale.

5. Le HCP a réalisé une première mise à jour à partir de l'ENCDM de 2001 et du recensement de 2004 et une seconde mise à jour sur la base des données de l'ENNVM de 2006/2007 et du recensement de 2004. En 2007, l'amélioration de la qualité de ces cartes en désagrégant les estimations de la pauvreté de l'échelon de la commune à celui du district (douar dans les zones rurales, quartier dans les zones urbaines), soit l'échelon de désagrégation géographique le plus fin possible au Maroc. La dernière carte de la pauvreté réalisée par le HCP se fonde sur des données datant de 2014.

6. La méthode a été mise en œuvre dans un nombre croissant de pays en voie de développement et les expériences acquises suggèrent que les estimations statistiquement fiables de la pauvreté et de l'inégalité peuvent être atteintes à des niveaux précis de détail spatial.

Encadré 1 : aperçu des étapes de base de la cartographie de la pauvreté

La méthodologie de la carte de la pauvreté comporte trois étapes principales.

- Dans la première étape de l'analyse, les deux sources de données sont soumises à un examen très minutieux ayant pour but d'identifier un ensemble de variables socioéconomiques communes (par ex : les niveaux d'éducation, les caractéristiques de l'habitat, l'accès aux services de base, etc.).
- Dans la deuxième étape, l'enquête auprès des ménages est exploitée pour développer une série de modèles statistiques qui établissent un lien entre la consommation individuelle et l'ensemble de variables communes identifiées dans la phase précédente. Des modèles différents sont développés pour chaque région (ou groupes de régions pour les plus petites) à partir des données de l'enquête auprès des ménages, à la fois pour les zones rurales et urbaines.
- Dans la dernière phase, les estimations des paramètres de l'étape antérieure sont appliquées au recensement de la population et elles sont utilisées pour le calcul des prévisions de la consommation pour chaque ménage recensé. Une fois que lesdites mesures de la consommation sont disponibles pour chaque ménage, les mesures récapitulatives de la pauvreté, de l'inégalité et de la vulnérabilité (c.à.d. en utilisant un seuil de pauvreté élevé) peuvent être calculées pour un ensemble de ménages recensés. Des tests statistiques peuvent être effectués pour évaluer la fiabilité des estimations de la pauvreté qui ont été ainsi produites.
- Une fois l'exercice de la carte de la pauvreté complété pour toutes les régions du pays, les bases de données produites qui fournissent des estimations de la pauvreté et de l'inégalité (et leurs écarts types) à des niveaux variés de désagrégation géographique, peuvent être projetées sur des cartes géographiques, utilisant les techniques de cartographie SIG (Systèmes d'information géographique).

Source Banque mondiale.

Etant donné qu'il est extrêmement difficile d'identifier chaque ménage pauvre, l'expérience a montré que le ciblage axé sur la géographie peut s'avérer être un élément d'importance pour une stratégie visant à atteindre les pauvres⁷. Entre 2001 et 2014, l'incidence de la pauvreté a baissé dans toutes les régions et il y a eu une convergence des taux de pauvreté entre les régions⁸. La baisse la plus forte a concerné le Drâa-Tafilalet, avec une réduction du taux de pauvreté de 25,7 points de pourcentage, Marrakech-Safi (14,8 points), l'Oriental (12,9 points), Rabat-Salé-Kénitra (11,7 points), le Souss-Massa (11,6 points) et Fès-Meknès (11,4 points). Toutefois, le taux de pauvreté est plus élevé que la moyenne nationale dans les régions du Drâa-Tafilalet (14,6%), de Béni-Mellal-Khénifra (9,3%), de Marrakech-Safi (5,4%), de l'Oriental (5,3%), de Fès-Meknès (5,2%) et du Souss-Massa (5,1%). Ces régions regroupent 74% de l'ensemble de la population pauvre.

7. L'élaboration de la carte de la pauvreté a été un premier pas vers un ciblage territorial des dépenses publiques en faveur des ménages pauvres. Sur cette base, une politique de ciblage peut être mise en œuvre. Le concept a gagné en précision sans pour autant atteindre tous ses objectifs.

8. Selon les données et analyses produites par le HCP dont celles présentées ci-dessus.

Les cartes ne s'intéressent pas seulement à la façon dont la population pauvre se répartit dans une aire géographique à une date donnée, elles offrent la possibilité de suivre dans le temps et dans l'espace des niveaux et conditions de vie de la population au niveau local. Elles permettent ainsi de mettre en lumière le fait que les ménages ne se distribuent pas de façon aléatoire sur le territoire. En effet, les ménages ne résident pas dans les mêmes lieux selon leur niveau de vie. Ainsi, coexistent sur un territoire donné des communes ou quartiers où demeure une population aisée et des communes ou quartiers où se concentre la population pauvre.

Les limites du géographique

Le ciblage géographique a gagné en précision dans la procédure de localisation des personnes éligibles à des programmes sociaux mais il n'est pas exempt d'erreur. Le problème des cartes de pauvreté, quelles que soient les difficultés de leur mise en œuvre est moins dans la technique de rapprochement des données provenant de sources différentes que dans la réponse à donner à deux questions clés :

- La première question clé réside dans la définition de la pauvreté retenue dans les enquêtes de consommation et de niveau de vie. Le concept ne manque pas d'ambiguïté et peut revêtir différents contenus (pauvreté monétaire, relative, multidimensionnelle ...). Il n'existe pas de solution simple et universellement admise en matière de définition de la pauvreté. Le taux national de pauvreté peut varier de quelques points si l'on introduit des corrections et des réajustements dans le choix du concept retenu.
- La seconde question essentielle est de s'efforcer de comprendre les facteurs et mécanismes de reproduction de ce fléau et admettre que la pauvreté n'est pas un chiffre mais, plutôt, le fruit de processus économiques et sociaux. Il faut convenir que la pauvreté n'est pas un objet d'observation et de gestion définissable une fois pour toute, de façon rationnelle et scientifique : car, étant le résultat d'un rapport social, par essence évolutif, elle implique un changement dans sa dimension et ses formes.

Les cartes de la pauvreté ont, donc, permis d'identifier les zones où se concentre la population pauvre, offrant ainsi aux pouvoirs publics la possibilité de cibler les politiques sociales et de développement sur les quartiers ou communes en difficulté. Toutefois, pour aider les pouvoirs publics à combattre la concentration de la pauvreté, il ne suffit pas de localiser les zones où se concentre la pauvreté. En effet, il est également nécessaire de comprendre comment ces zones se forment. Or, au Maroc, peu d'études ont cherché à expliquer la concentration de la population pauvre au sein de certaines communes ou quartiers. De ce fait, les questions de la pauvreté, de l'exclusion ou encore de la précarité, sont à la fois trop et trop peu abordées d'un point de vue territorial.

Trop, parce que, souvent, on a tendance à rattacher la pauvreté et l'exclusion aux « communes » ou « quartiers » répertoriés par la cartographie de la pauvreté. Or, la pauvreté et l'exclusion se rencontrent pourtant, aussi, et même, parfois, plus encore hors de ces communes et quartiers. La géographie des territoires pauvres – qui ne repère que les « quartiers », par exemple, ou les communes en retard de développement – n'est pas la géographie des populations pauvres.

Trop peu, parce que l'on ne mesure encore pas bien la contribution des caractéristiques territoriales aux formes et aux dynamiques de la pauvreté. Les caractéristiques des

territoires peuvent jouer un rôle actif dans le développement ou le maintien de situations de précarité, d'exclusion et de pauvreté. Ce lien entre caractéristiques des territoires, formes et dynamiques de la pauvreté n'est pas toujours clairement établi, en dépit des nombreux travaux dont ils font l'objet. Et ce lien peut être de nature différente selon les espaces : un même niveau de pauvreté d'une population localisée peut aussi bien provenir, par exemple, d'une crise productive qui affecterait le développement social de la population, mais peut aussi provenir de mécanismes de spécialisation sociale, de ségrégation, qui conduisent certains territoires à jouer une sorte de rôle d'exutoire pour les populations plus défavorisées. Dans un cas, donc, le territoire engendre la pauvreté, dans l'autre, il la concentre. La concentration de la pauvreté sur un territoire, quelles qu'en soient les causes, engendre à son tour des effets négatifs, des pertes de capacités, un manque d'exploitation des ressources endogènes des territoires, qui vont constituer des facteurs supplémentaires d'aggravation de la pauvreté.

On comprend facilement, donc, qu'une géographie de la pauvreté est nécessairement complexe et doit être lue à travers plusieurs filtres successifs permettant de répondre aux questions suivantes : où sont les pauvres ? Quelles sont les dimensions territoriales des dynamiques de pauvreté ? En quoi la disposition des pauvres dans l'espace joue-t-elle un rôle positif ou négatif sur les phénomènes de pauvreté ? S'il apparaît nécessaire de réfléchir sur l'échelle géographique pertinente pour cibler des politiques publiques : la commune, le douar, le cercle, le quartier. Il faut garder en mémoire le fait que ces politiques sont susceptibles de jouer différemment en fonction de la mobilité et de la localisation résidentielle des ménages.

2.2 Le ciblage par le test d'éligibilité multidimensionnel : le cas du RAMED

Le Registre d'Assistance médicale aux Economiquement Démunis (RAMED) a d'abord été mis en place pendant une période de 5 ans dans la région pilote de Tadla-Azilal (2008-2012), puis a été généralisé à l'ensemble du pays en 2012. Les critères d'affiliation des bénéficiaires sont définis au niveau du ménage c'est-à-dire le chef de ménage et des ayants-droit⁹. Les ménages éligibles au RAMED sont ceux qui n'ont pas d'assurance maladie obligatoire (AMO), et qui ne disposent pas de « ressources suffisantes pour faire face aux dépenses inhérentes aux prestations médicales »¹⁰. Cette définition première n'est pas très précise, car on peut avoir des ménages où certains membres sont déjà couverts par l'AMO mais pas tous, et qui ont des ressources faibles¹¹.

La condition de ressources n'étant pas connue a priori, les différentes études actuarielles ont défini – dans un premier temps- la population cible à l'aide d'un critère de pauvreté monétaire, en prenant comme seuil d'éligibilité les deux lignes de pauvreté monétaire et du « seuil de vulnérabilité ». L'adhésion au régime se fonde en théorie sur un critère de

9. C'est-à-dire les conjoints, les enfants de moins de 21 ans, les enfants de 21-26 ans scolarisés, et les enfants adoptés. Mais en pratique, les autres personnes du ménage peuvent aussi demander une carte RAMED, soit à titre collectif, s'ils forment un noyau familial éligible, soit à titre individuel. On a considéré comme éligibles tous les membres des ménages éligibles qui ne bénéficient pas de l'AMO.

10. Le RAMED a été institué par le décret n° 2-08-177, du 29 septembre 2008. Le Décret de généralisation date du 13 mars 2012.

11. Mais, il se peut que dans certains ménages éligibles des membres soient déjà couverts par une AMO, et que dans certains ménages non-éligibles certains membres aient des ressources très faibles, comme par exemple des personnes âgées hébergées.

pauvreté monétaire. Mais l'insuffisance de ce critère pour cibler les populations éligibles à ce régime a conduit à introduire d'autres critères d'éligibilité.

L'insuffisance du critère de pauvreté monétaire

Dans un premier temps, il a été nécessaire de mesurer la pauvreté monétaire pour évaluer les effectifs susceptibles de bénéficier du RAMED. Pour ce faire, il a fallu recourir à l'Enquête nationale sur le Niveau de Vie des Ménages de 2007 (ENNVM-2007), la dernière enquête disponible au moment du déclenchement du processus d'étude du régime¹². Dans cette enquête, la proportion de la population pauvre était sensible aux seuils de pauvreté monétaire retenus. Ces seuils sont classiquement mesurés par la dépense du ménage, en urbain et en rural séparément. Le seuil S1 (pauvreté absolue) est la dépense minimale nécessaire pour couvrir les besoins alimentaires de base. Le seuil S2 (pauvreté relative) est la dépense totale (alimentaire ou non) correspondant au seuil S1. Le seuil S3 est fixé à 50% au-dessus de S2, et correspond au seuil de « vulnérabilité », c'est-à-dire à la situation de ménages qui peuvent retomber en dessous dans la pauvreté¹³.

Sachant que les données de cette enquête souffraient d'une limite dans les régions où l'échantillon est trop faible, le recours à la « Carte de la Pauvreté » permettait d'affiner la mesure de la pauvreté au niveau des provinces, voire des communes et de fournir des informations plus précises sur la pauvreté, fondées sur les indicateurs du patrimoine provenant du recensement général de la population. Toutefois, malgré cet ajustement, les deux estimations de la carte de la pauvreté et de l'Enquête se sont révélées assez proches au niveau national en valeur absolue: 9,5% et 8,9% pour la pauvreté relative; 18,0% et 17,5% pour la vulnérabilité, avec le même ratio pauvre/vulnérable¹⁴. Environ un quart de la population marocaine devait, donc, bénéficier du RAMED

De plus, en retenant les seuils de pauvreté monétaire provenant de l'enquête de 2007, il s'est avéré difficile de faire des prévisions à long terme du nombre de personnes éligibles au Régime d'assurance. Dans l'hypothèse d'une baisse de la pauvreté monétaire dans le prolongement de celle observée dans les différentes enquêtes précédentes, le nombre de ménages pauvres baisserait régulièrement, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Si on gardait des seuils fixes à l'horizon 2030, la projection fera ressortir que les ménages pauvres ne dépasseraient pas les 300.000, dont un tiers en urbain et deux tiers en rural. D'où la nécessité de recourir à d'autres indicateurs de mesure.

Les scores du TEM

Dans sa mise en œuvre généralisée à tout le territoire national, le ciblage RAMED a finalement retenu une autre méthode, le « Test d'Eligibilité Multidimensionnel » ou proxy

12. Cette enquête fournit la Dépense annuelle moyenne par Ménage (DAMM) et la Dépense annuelle moyenne par Personne (DAMP), mesurées par les dépenses de consommation des ménages.

13. Sont considérées pauvres toutes les personnes dont les dépenses de consommation sont inférieures au seuil de pauvreté. Il est à rappeler que ce dernier est la valeur d'un panier de consommation alimentaire procurant l'apport nutritionnel minimum et de biens de consommation non alimentaires de base. En 2001, les seuils de pauvreté ont été fixés à 3 421 DH par personne et par an dans les zones urbaines et 3 098 DH dans les zones rurales. Ajustés par l'IPC, les seuils de pauvreté en 2007 sont de 3 834 DH pour les zones urbaines et de 3 569 DH pour les zones rurales. En 2014, le seuil de pauvreté est de 4 667 DH en milieu urbain et 4 312 DH en milieu rural.

14. Voir l'étude actuarielle. Il en allait de même au niveau des régions, à l'exception des deux régions du Grand-Sud (Oued Ed-Dahab- Lagouira et Laâyoune-Boujdour-Sakia el Hamra) et de deux autres régions (Chaouia Ouardigha et Fès-Boulemane) où l'échantillon de l'enquête semble sous-estimer la pauvreté relative.

means test. Le test consiste à déterminer qui appartient à la population éligible sur la base des caractéristiques observables de leurs conditions de vie, comme leur revenu, leur confort de leur habitation principale, leur possession de moyens de transport, la surface de leurs terrains agricoles, etc.

Dans les zones urbaines, le postulant devait satisfaire au moins à deux sur trois des critères retenus sur la base du score des conditions socioéconomiques du ménage (TEMD), du revenu déclaré et du ciblage géographique (taux de pauvreté de la commune supérieur ou égal à 30 %). Dans les zones rurales, l'éligibilité se fondait sur le calcul d'un score à partir la déclaration du patrimoine et sur le score basé sur les conditions socioéconomiques des ménages

L'indicateur de pauvreté monétaire reste un des déterminants dans l'attribution des cartes de bénéficiaire mais les critères d'éligibilité sont, en fait, plus précis de ceux de l'enquête niveau de vie. De plus, il semble que la qualité des informations recueillies dans les questionnaires remplis pour l'adhésion au régime soit quelque peu différente de celle que l'on recueille dans une enquête de consommation ou de niveau de vie. La qualité de la déclaration de revenus et des patrimoines servant à calculer les scores du régime apparaît différente de celle des enquêtes budget-consommation¹⁵.

Encadré 2 : Critères d'éligibilité au RAMED

L'éligibilité est définie par des critères différenciés selon le milieu de résidence.

En milieu urbain, les critères d'éligibilité sont arrêtés comme suit :

Disposer d'un revenu annuel inférieur à 5 650 DH par personne composant le ménage après pondération du revenu déclaré, y compris les transferts, par des variables socio-économiques du ménage (nombre de personnes par pièce, éléments de confort ; moyen transport personnel,) et

Un score socio-économique : personne par pièce, point d'eau, électricité, accès à l'eau évacuation des eaux usées, téléphone).

En milieu rural, ces critères sont les suivants :

Un score patrimonial par personne est calculé sur la base d'un ensemble d'éléments : terrain agricole, cheptel, poulailler ; matériel agricole et transport.

Un score socio-économique est calculé sur la disponibilité de moyens : transport personnel, équipement sanitaire, nombre de points d'eau, équipement téléphonique.

Source : l'auteur sur la base des décrets sur l'éligibilité au RAMED

En prenant les critères de l'Enquête nationale sur les Niveaux de Vie des Ménages de 2006/2007 (ENNVM), on s'attendait à 8,9% de pauvres et 17,5% de vulnérables. En appliquant les critères du régime, tout en tenant compte de la baisse de la pauvreté depuis 2007, on a estimé la population cible en 2013 à 28,8% de pauvres et 10,0% de vulnérables, soit 38,8% de personnes éligibles au régime. Ce qui signifie un total d'environ 9,5 millions de personnes éligibles en 2013, dont environ 3/4 de pauvres, et 1/4 en milieu

15. Les critères qui déterminent l'éligibilité au RAMED sont précisés par le décret n° 32.11.199 du 26 septembre 2011 modifiant et complétant l'article 2 du décret n° 2.08.177 du 29 septembre 2008. Ces critères sont spécifiques à chacun des milieux de résidence, dans une logique d'adaptation à leurs spécificités respectives.

urbain¹⁶. La proportion de la population urbaine éligible apparaît particulièrement faible par rapport au critère de la dépense annuelle moyenne par personne et la proportion correspondante en milieu rural paraît particulièrement élevée. De plus, le ratio pauvre / vulnérable est considérablement altéré par la procédure, surtout en milieu rural.

Observations sur le système de scoring

Le calcul d'un score, à partir de critères observables et fortement corrélés au niveau de pauvreté, est en principe pertinent pour sélectionner les ménages pauvres/vulnérables. Mais, le système de ciblage des bénéficiaires potentiels par le « scoring » appelle quelques observations pour diverses raisons :

- La difficulté d'établir le scoring : En milieu urbain, malgré l'investissement réalisé pour le mettre en place (algorithme, logiciel, ordinateurs, formation et rémunération du personnel de saisie, etc.), le critère du score est parfois abandonné au profit du revenu déclaré et du ciblage géographique. Ces critères ne permettent pourtant pas un ciblage efficace. Le critère du revenu déclaré dans le cadre d'une économie partiellement informelle où la vérification objective est impossible, n'est pas pertinent. L'utilisation du ciblage géographique en milieu urbain s'avère également incertaine, compte tenu des grandes disparités sociales à moins qu'il porte sur l'échelon du quartier, ce qui n'est pas le cas.
- Le caractère daté des critères d'éligibilité : Si l'enquête panel de ménages de 2012 réalisée par l'ONDH a révélé que « les critères d'éligibilité sont globalement bien reliés aux socioéconomiques des ménages », elle a néanmoins pointé du doigt un certain nombre de faiblesses. Les conditions de vie des populations se modifient dans le temps, la possession d'un certain nombre de biens ou l'accès à des services essentiels ne peuvent demeurer – Ad vitam aeternam- des critères discriminants dans la classification des pauvres et des non pauvres. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la possession d'un téléphone portable ou du raccordement à l'électricité entre les pauvres et le reste de la population.
- Les biais d'exclusion et d'inclusion : les décisions discrétionnaires dans l'identification des populations pauvres et vulnérables, et la difficulté d'observer les ressources et les revenus des ménages en milieu urbain et dans le secteur informel, font que les techniques de ciblage introduisent des biais d'exclusion ou d'inclusion dans l'éligibilité.
- Les bases fragiles de la distinction entre « pauvres » et « vulnérables ». L'éligibilité est définie par les deux critères de revenu et de patrimoine. La limite entre les deux catégories de ménages en situation de pauvreté relative ou absolue et les ménages en situation de vulnérabilité est peu claire. La contribution financière additionnelle exigée des vulnérables est mal perçue par les bénéficiaires. En témoigne, le taux des cartes retirées par les populations vulnérables qui est d'environ 60%. Les raisons spécifiques du non-retrait ou de renouvellement des cartes d'immatriculation des cartes ne sont pas sérieuses¹⁷.

16. L'expertise du cabinet ADECRI pour l'Agence nationale d'Assurance Maladie du Maroc (ANAM) a estimé la situation actuelle du RAMED, le nouveau Régime d'Assistance Médicale mis en place en mars 2012 pour les familles démunies. Cette étude fait suite à une étude actuarielle précédente, conduite en 2006. Elle vise à actualiser l'ensemble des données se rapportant au projet de la généralisation du régime, notamment les changements socioéconomiques et démographiques que la population marocaine a connus durant la dernière décennie.

17. Le non-renouvellement est un indicateur de la satisfaction partielle quant aux services offerts. Il faudrait, en

- La persistance d'un problème de sous-couverture des populations démunies par le Régime. En effet, parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté relative, seuls 27 % d'entre eux étaient effectivement affiliés au Régime en 2015. Parmi les explications de cette faible couverture : le manque d'information, l'auto-exclusion ainsi que la perte d'intérêt pour ce dispositif. Cette observation est, d'ailleurs, corroborée par les statistiques de l'Agence nationale de l'Assurance Maladie, selon lesquelles le nombre de bénéficiaires couverts, après avoir atteint un pic en juin 2015, avec 8,5 millions de personnes, a connu une baisse significative, pour atteindre 6,3 millions de personnes à la fin de l'année 2016, soit 3,5 millions de foyers.
- La complexité de la procédure : Le mécanisme est conduit avec le concours de commissions permanentes locales (CPL) et provinciales (CPP)¹⁸. Le processus de déploiement du ciblage prévoit des marges de flexibilité et des mécanismes de recours permettant de s'adapter à la réalité des situations individuelles. Les commissions ont eu une large autonomie de décision par rapport aux critères objectifs. De la sorte, elles parviennent à redresser les résultats des scoring. Dans l'ensemble, la très grande majorité des dossiers déposés ont été acceptés : 90,1% en urbain et 96,3% en rural. D'autre part, les arbitrages conduits par les CPL et CPP conduisent à modifier le ratio des pauvres / vulnérables.

En somme, l'évaluation de la trajectoire de mise en œuvre du RAMED invite à une prudence dans l'estimation de la population sélectionnée. L'estimation de la population éligible au Régime s'est heurtée à plusieurs difficultés, et tout particulièrement à la définition de la pauvreté ainsi qu'aux ajustements géographiques. La pauvreté définie par les critères objectifs du Régime est différente de la pauvreté définie par la dépense annuelle moyenne par personne. Les proportions de ménages pauvres ou vulnérables sont différentes, ainsi que la répartition entre pauvres et vulnérables.

A ces difficultés s'ajoute la qualité de la déclaration dans les questionnaires. Les critères du régime sont complexes, surtout du fait d'une procédure qui tient compte du revenu et du patrimoine déclarés mais qui laisse une marge d'appréciation aux commissions d'éligibilité. Les seuils d'éligibilité, fixés par décret, sont maintenus constants au cours du temps. Si les critères d'éligibilité ne doivent pas changer à court terme pour garantir la stabilité du programme, ces critères devraient être réajustés lors des renouvellements du programme par l'adoption d'une approche plus efficiente qui permet d'améliorer les mécanismes de prise de décision en matière d'identification des bénéficiaires (immatriculations, suivi et contrôle de l'éligibilité, production et livraison des cartes, garantie d'une meilleure appréciation des revenus des foyers). Idéalement, la fréquence de renouvellement doit être déterminée par le rythme auquel les ménages entrent et sortent de la pauvreté et la sensibilité du système de ciblage aux variations de la pauvreté. Mais ce n'est pas le cas.

La marge d'erreur dans l'estimation de la population cible est, donc, considérable et toutes les valeurs comprises entre 8,5 millions et 12,5 millions de personnes en 2013

conséquence, améliorer les prestations destinées à la population immatriculée bénéficiaire.

18. Elles sont présidées par l'autorité administrative locale et comprennent des représentants des ministères des Finances, de l'Agriculture et de la Santé, de l'Entraide nationale et du président du Conseil communal concerné. Les commissions locales vérifient l'exhaustivité des informations fournies et leur cohérence avant de statuer sur les demandes et d'établir les listes des personnes éligibles. De leur côté, les commissions permanentes préfectorales ou provinciales, présidées par le Wali ou le Gouverneur, sont chargées de superviser le processus et, en particulier, de diligenter des enquêtes sociales en cas d'erreur ou de contestation d'exclusions ou d'inclusions indues, à la demande des commissions permanentes locales.

peuvent être justifiées et considérées comme réalistes. On peut même considérer que l'estimation retenue pour la couverture de 9,5 millions est probablement plutôt basse, qui vient de la forte hypothèse de baisse de la pauvreté monétaire, conséquence des seuils fixes retenus entre 2007 et 2013.

2.3 Le ciblage géographique et catégoriel : le programme « Tayssir »

Lancé en 2008, ce programme de transferts monétaires vise principalement à « rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans ». Il vise, également, à lutter contre le phénomène de l'abandon scolaire en agissant sur les facteurs affectant négativement la « demande scolaire », tel que le coût direct de la scolarisation, supporté par les familles pauvres et vulnérables. Par conséquent, le programme s'inscrit dans la volonté de donner un contenu effectif à l'égalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire, surtout pour les enfants issus des familles défavorisées.

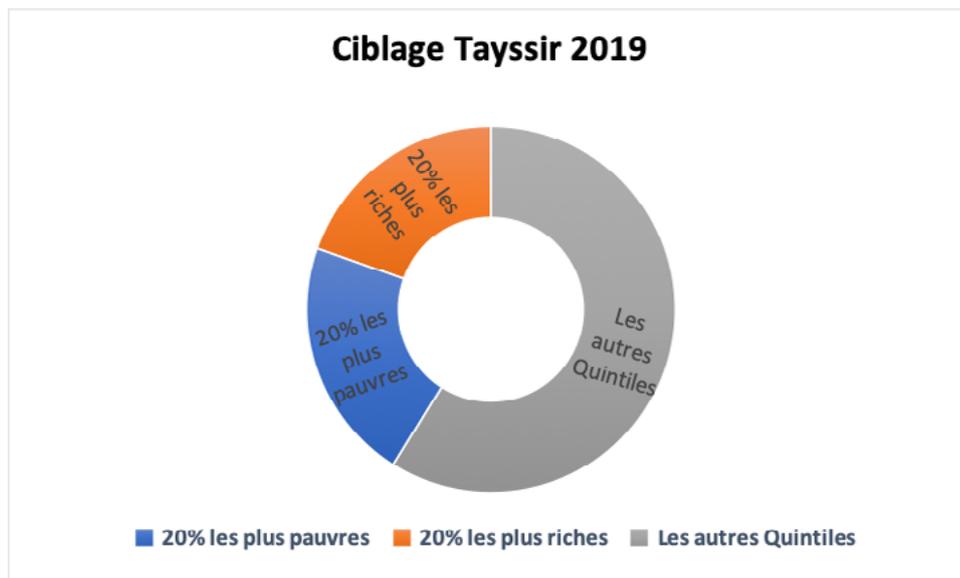
A ses débuts, le programme ciblait les écoles localisées dans les communes dites pauvres, celles dont le niveau de vie moyen de la population se situait en deçà ou à un niveau égal au seuil de pauvreté monétaire révélé par les enquêtes de consommation et de niveau de vie. Un autre critère d'identification des communes, relatif aux taux de redoublement et d'abandon des élèves, est pris en considération. Les transferts conditionnels aux familles démunies ont été fixés pour le cycle primaire et le cycle collégial, sous réserve d'assiduité (moins de quatre absences par mois)¹⁹. Une allocation est versée par l'Etat aux parents nécessiteux pour aider à la scolarisation de 3 enfants au maximum.

Une première phase axée sur les communes rurales pauvres

Une expérimentation du programme a eu lieu avant son extension, puis sa généralisation. Dans le cadre de l'évaluation d'impact, une partie des familles a reçu un transfert monétaire non-conditionné et différentes modalités de suivi des conditions d'assiduité ont été mises en place (le suivi peut être effectué par la liste de présence gérée par les professeurs, par les visites de suivi des inspecteurs et par le registre électronique des enfants).

Une première évaluation a été faite mi-2010, puis une autre en 2019. Les résultats ont confirmé que le dispositif a eu des impacts positifs sur l'inscription, les reculs de l'abandon et du redoublement des enfants en zone rurale. Le taux d'abandon scolaire s'est réduit, la réinsertion des élèves ayant abandonné le système éducatif a été facilitée par les transferts monétaires. Cependant, cette évaluation a révélé que la conditionnalité des transferts monétaires ne semble pas avoir d'impact additionnel sur les performances scolaires. Le ministère de l'Education nationale a cependant décidé de garder la conditionnalité, car le contrôle de la conditionnalité peut avoir un impact positif, comme l'implication des familles dans la scolarisation de leurs enfants.

19. Les familles reçoivent mensuellement 60 DH par élève inscrit en première ou deuxième année du primaire, 80 DH par élève inscrit en troisième ou quatrième année et 100 DH par élève inscrit en cinquième ou sixième année. Au collège, le montant de la bourse est de 140 DH.



La mise en œuvre du programme a révélé quelques défaillances dans le ciblage :

- L'absence d'un mécanisme de ciblage direct des bénéficiaires : Les critères adoptés pour l'identification des bénéficiaires du programme ont montré une absence d'un mécanisme de ciblage direct des bénéficiaires et l'exclusion de certaines collectivités territoriales. L'opération de ciblage des ménages bénéficiaires du programme est indirecte, puisqu'elle se base sur la zone géographique et ne tient pas compte du niveau socio-économique des familles.
- L'exclusion de certaines collectivités territoriales en raison de l'approche adoptée en matière de ciblage. La couverture territoriale comprend les établissements scolaires situés dans les communes rurales appartenant à la zone d'intervention de l'INDH et représentant un taux de pauvreté égal ou supérieur à 30% et un taux d'abandon scolaire égal ou supérieur à 8%. Le ciblage de certaines collectivités territoriales en tant que communes pauvres, et l'exclusion des communes voisines qui peuvent contenir des familles pauvres et vulnérables, rend le ciblage non équitable envers ces familles défavorisées. De même, ce mode de ciblage permet d'inclure des collectivités territoriales et des établissements scolaires non éligibles.
- Le programme a été confronté aux limites du ciblage géographique. En clair, lorsqu'une commune répond aux critères d'éligibilité socioéconomiques (pauvreté et précarité), l'ensemble des ménages y résidant peut bénéficier de Tayssir, incluant des familles n'étant pas dans le besoin, ce qui crée des erreurs d'inclusion, mais aussi d'exclusion. Des communes non éligibles, d'un point de vue socioéconomique, comportent tout de même des poches de pauvreté dont les résidents seraient normalement bénéficiaires des subventions Tayssir.
- Le cadre contractuel souffre de quelques défaillances : non-respect de la structure organisationnelle et défaut de coordination, absence de mécanisme de suivi évaluation.

Une reconfiguration basée sur la référence au RAMED

Le programme Tayssir est entrain de connaître une reconfiguration dans le cadre du nouveau plan d'action du ministère de l'Education nationale : extension à de nouvelles communes rurales et urbaines, refonte des conditions d'éligibilité, nouvelles fréquences de transfert des bourses.... Des améliorations ont été apportées à la gestion du programme : l'extension du périmètre de couverture : toutes les communes rurales dans le cycle primaire et toutes les communes rurales et urbaines pour le collège ; le relèvement des objectifs de réduction de l'abandon scolaire.

Le nombre des bénéficiaires du programme « Tayssir » a concerné, à ses débuts, 87.795 bénéficiaires au cours de l'année scolaire 2008/2009 (répartis dans 40 000 ménages, 266 écoles de 139 communes rurales pauvres - INDH- situées dans 17 provinces, soit 5 régions). Le dispositif a mobilisé un budget annuel, toujours croissant, pour élargir l'assiette des bénéficiaires. L'élargissement s'est étendu aux collèges (milieu urbain et rural), afin d'y réduire le taux d'abandon scolaire. Un total de 1.8 million bénéficiaires a été atteint en 2018-19. Le nombre de communes ciblées est passé à 434 communes en 2018. Ces sauts quantitatifs ont été rendus possibles grâce à la généralisation du programme en tenant compte des critères de choix géographiques et d'une approche différenciée en fonction du cycle d'enseignement et du taux d'abandon scolaire.

L'efficacité de la mise en œuvre du programme a été améliorée grâce à différentes dispositions arrêtées. Le cadrage budgétaire a été redéfini, avec notamment la signature d'une convention avec le ministère de l'Economie et des Finances pour assurer la pérennité du financement et la durabilité du programme. L'extension du programme a mobilisé 30 directions supplémentaires, sur lesquelles les efforts ont été concentrés en termes d'accompagnement, de formation... Des coordinateurs régionaux du ministère établis dans chaque Académie doivent prendre en charge la supervision, aussi bien du déploiement du programme que de la duplication des actions de formation au sein des directions provinciales. La dématérialisation des opérations est sensée apporter une plus grande efficacité : un système d'information décentralisé devait permettre aux directeurs d'écoles de renseigner les dossiers d'élèves bénéficiaires.

Cependant, dans cette opération d'extension des bénéficiaires et d'amélioration des dispositifs mis en œuvre, le ciblage n'a été que partiellement ajusté. En dépit des erreurs d'exclusion et d'inclusion, l'octroi des bourses Tayssir été reconduit pour les anciens bénéficiaires, y compris les ménages qui ne sont pas dans le besoin. En revanche, les résidents des communes qui ont été nouvellement ciblées devaient obligatoirement être détenteurs d'une carte RAMED. Le ministère de l'Education nationale considère que cette mesure répond à une phase transitoire dans l'attente de la finalisation du Registre social unifié (RSU). L'inscription au RSU sera, en effet, une condition sine qua non pour bénéficier de Tayssir et de l'ensemble des programmes d'appui social. Dans l'esprit du Ministère, il "permettra d'opérer une refonte des critères de ciblage à travers le scoring socioéconomique et la stratification des ménages, et d'identifier, avec plus d'acuité, les couches pauvres et précaires éligibles aux programmes".²⁰

20. Conférence du ministre de l'Education nationale lors de la rentrée scolaire de l'année 2019-2020

2.4 Le ciblage aveugle ou le non ciblage : la Caisse de compensation

Depuis des années, la politique de compensation/décompensation des produits alimentaires fait partie des thèmes récurrents de la politique de ciblage. Initiée dans une perspective de régulation des prix par un mécanisme de compensation des coûts, la politique de la compensation s'est transformée en une simple subvention accordée aux produits de base. Les subventions atteignent actuellement une enveloppe globale de 17 milliards de Dirhams. Un poids qui reste encore contraignant dans la gestion des finances publiques. Contrainte financière oblige, le débat sur le devenir de la compensation se pose de nouveau. Avec comme arrière-plan l'exigence d'une meilleure allocation des ressources et une sélectivité dans l'orientation des transferts.

Une iniquité due au non-ciblage

La compensation constitue un des principaux mécanismes des filets de sécurité au Maroc, par l'importance des dépenses engagées, en dépit des importantes variations annuelles et de la tendance à la baisse de ces dépenses depuis le lancement de la réforme du système. Les transferts effectués par la Caisse sont de type universel. Les subventions sont ouvertes à toutes les catégories de la population, mais il a été constaté qu'une large proportion de ces subventions n'atteint pas les consommateurs, et celle qui leur parvient bénéficie essentiellement aux plus riches.

L'étude du HCP et de la Banque mondiale a montré que les dépenses publiques consacrées aux subventions sont pro-classe moyenne et pro-classe aisée. En 2014, pour les produits qui restent encore sous régime de compensation, la classe aisée bénéficiait de 14,4% du total des subventions, part bien supérieure à son poids démographique de 10,1%. La classe moyenne, qui représente 58,7% de la population et bénéficie de 62,2% des subventions alimentaires et du butane. Par produit, cette proportion est de 60,6% pour le sucre, 63,0% pour la farine nationale de blé tendre, et 62,3% pour le butane. En revanche, la classe modeste, avec un poids démographique de 31,2%, ne profite que de 23% des subventions alimentaires et de butane²¹.

Mais, l'étude en question relevait que, même si les classes moyenne et aisée tiraient plus profit des subventions, l'effort distributif de ces subventions contribue à réduire les inégalités sociales. Sans l'incidence redistributive de la compensation, 6% de la classe moyenne serait déclassé vers la classe modeste et la pauvreté monétaire serait de 6,6% au lieu de 4,8%.

En dépit de ces impacts, la compensation crée des effets pervers et des comportements anti-économiques : gaspillage de ressources, découragement pour l'utilisation des énergies renouvelables et pour l'efficacité énergétique, non-incitation à la recherche de réduction des coûts, effets de distorsion. Elle a des effets négatifs sur l'impact des politiques publiques pour de multiples raisons :

- Les effets pervers sur la formation des prix : le système de compensation a dévié de sa vocation originelle de stabilisation des prix des denrées de base pour se transformer en mécanisme d'aide qui fausse la réalité des coûts, en particulier dans les secteurs de l'énergie électrique et du transport. Censée profiter principalement

21. Voir Etude HCP et Banque mondiale

aux couches les plus défavorisées, la compensation s'est transformée, au fil du temps, en une dépense budgétaire qui subventionne les producteurs. Les ménages ne bénéficient que du tiers des subventions environ. Dans les faits, c'est le contribuable qui supporte la charge de compensation en lieu et place du consommateur, qu'il soit particulier ou professionnel.

- Des biais économiques et sociaux : La subvention a introduit des changements dans les habitudes de consommation : glissement de la demande de l'orge vers la farine de blé tendre, du sucre en pain vers le sucre granulé, de l'huile d'olive vers l'huile de graine. La part des produits subventionnés dans le total des dépenses des ménages diminue à mesure que l'on monte dans l'échelle des revenus. Ce qui confirme le poids de ces produits dans la structure alimentaire des groupes à faible revenu. L'inégalité de consommation des produits subventionnés augmente avec le revenu. Elle va de un à vingt entre les groupes extrêmes, pour la farine de blé tendre. Pour le sucre, l'écart est sensible, même s'il est moindre. Les produits de seconde transformation qui utilisent les trois principales denrées subventionnées comme intrants, révèlent une concentration de la consommation encore plus évidente.
- Une accentuation de la vulnérabilité économique : Le poids de la charge de compensation accentue la vulnérabilité macro-économique, réduit les marges budgétaires, notamment en matière d'investissement. En effet, la charge de compensation creuse le déficit budgétaire de l'Etat, celui de la balance commerciale et des comptes extérieurs.
- Un défaut de gouvernance : La gouvernance du système de compensation est caractérisée par la fragmentation et le cloisonnement. Les acteurs impliqués ne coordonnent pas suffisamment leurs actions, ce qui ne permet pas de créer les synergies favorables à la régulation et à la gestion du système. Des Départements ne sont pas suffisamment associés à la fixation des instruments de gestion des systèmes de compensation.

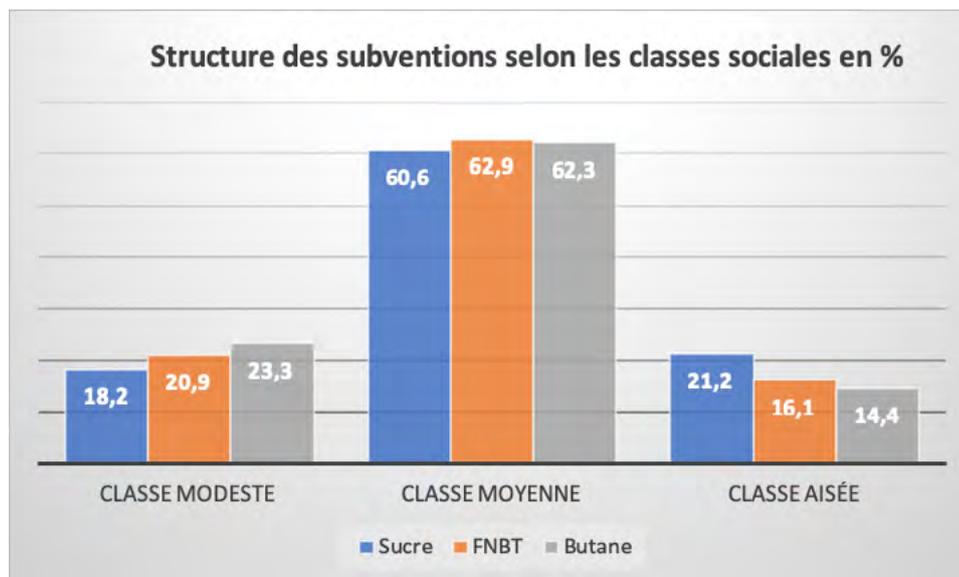
Les mesures prises par le Gouvernement en 2013 et 2014 ont atténué la charge de compensation. Mais, si le système d'indexation des produits pétroliers liquides, mis en place, présente l'avantage de maîtriser la charge de compensation, il ne permet pas, pour autant, de résoudre la problématique de cette charge et pourrait même pérenniser son caractère structurel.

Depuis la décompensation des carburants, en 2015, la charge de subvention s'est considérablement allégée en s'établissant entre 13,5 et 17,1 milliards de dirhams durant les 5 dernières années, alors qu'elle se situait entre 29 et 56 milliards de dirhams entre 2009 et 2014. Cette évolution a permis de soulager considérablement les finances publiques d'une dépense socialement inefficace et d'offrir les moyens nécessaires à l'expansion d'une politique sociale mieux ciblée.

La compensation se limite, aujourd'hui, à la prise en charge du gaz butane, du sucre et d'un contingent de farine de blé tendre. Les cours mondiaux de ces produits sont globalement réguliers, la compensation se présente sous un aspect moins contraignant pour les finances publiques. Afin de maintenir le prix inchangé du gaz butane, l'Etat régule le prix au niveau des différents maillons de la filière, depuis l'importation jusqu'à la consommation. La charge de la compensation du gaz butane est de l'ordre de 10

milliards de dirhams, celle du sucre s'établit à 3,4 milliards, celle du blé tendre et de la farine se situe à hauteur de 1,5 milliards.

La part du gaz butane dans les dépenses de compensation dépasse les 83%, constituant un enjeu financier considérable. La part de la subvention dans le prix de vente public est très élevée pour le gaz butane (67,6%), ce qui entraîne, dans certains cas, son utilisation à des fins autres que domestiques, ce qui est un détournement de la subvention, à l'origine « sociale », à des fins « économiques », notamment dans l'agriculture ou la restauration.



Une décompensation à la recherche d'un mode opératoire

Voilà plus de 30 ans que l'Etat cherche à résoudre le dilemme que constitue cette charge du budget. Les Pouvoirs publics ont toujours souhaité modifier le régime des subventions (certaines furent éliminées), mais le choix d'une gestion efficace des subventions ciblées s'avérait délicat. Une décompensation brutale pouvait conduire à une déstabilisation sociale, elle remettait en cause le niveau de consommation alimentaire acquis par les populations défavorisées et entraînerait une réduction de l'apport calorifique de 10 à 20%, selon le milieu de résidence. Rendus prudents par les tensions sociales du début des années 80, provoquées par le fort renchérissement des produits à base de blé, les pouvoirs publics ont privilégié, partout, la progressivité, mais sans jamais remettre en cause l'objectif d'assainissement économique. La suppression des subventions aux produits de grande consommation (sucre, blés,) posait un problème de progressivité et d'opportunité : en effet, ces suppressions auraient significativement réduit le pouvoir d'achat des couches modestes de la population.

Pour corriger le caractère régressif des subventions, l'Etat a tenté de modifier les modalités de subvention de quelques produits pour mieux cibler les catégories sociales les plus pauvres. Il a cherché à tempérer les effets négatifs des suppressions auprès de certains groupes, en prenant une série de mesures ciblées. La position était de soutenir que le produit des prélèvements serait utilisé pour le développement des filières concernées par la compensation (sucre et huile, notamment) qui demandaient à être protégées, sous réserve de restructuration. L'accroissement prévu de la productivité sur les filières devait permettre un rapprochement des conditions de l'échange international à terme.

L'Etat a, aussi, envisagé la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de gestion de la compensation qui conduirait, par un mécanisme d'appel d'offre, à écraser les marges de la transformation des produits. Il s'est aperçu que cette procédure ne permettait pas de réaliser des gains substantiels pour le budget, sachant que les marges sont déjà comprimées, elle risquait même de provoquer des perturbations sur le marché allant à l'encontre de la rationalisation recherchée. A la suite de la libéralisation des filières sucrière, oléagineuse et céréalière (libéralisation des importations, des prix agricoles et des marges industrielles), le système de compensation des prix de vente au public s'est accompagné de l'institution d'une protection à la frontière ; de la forfaitisation de la compensation pour le sucre et du maintien des prix de vente à la consommation réglementés pour la farine nationale. Une réduction des gaspillages de ressources a été recherchée par la révision des modes de calcul et de paiement des subventions. Les économies ainsi réalisées, devaient être affectées vers les programmes nutritionnels compensatoires destinés aux groupes vulnérables.

Les pouvoirs publics avaient, enfin, envisagé une politique de suppression partielle des subventions, en les orientant vers des groupes cibles. Une approche idéale sur le plan du principe mais malaisée dans l'application. Le ciblage par une discrimination des prix favorable à des produits de deuxième choix a eu de effets limités (farine de qualité inférieure) et a été difficile à étendre aux autres produits (huile ou sucre). Certaines options, comme l'utilisation de tickets alimentaires, n'ont pas été retenues, vraisemblablement du fait des coûts administratifs excessifs qu'elles entraînent.

Par ailleurs, au début des années 2000, un prélèvement fiscal a été institué auprès des industries agroalimentaires (boissons, confitures..) qui utilisent le sucre comme matière première. Le principe a été abandonné par la suite. La Farine nationale de Blé Tendre (FNBT), produit dont la part des subventions bénéficiant au quintile le plus pauvre est la plus importante, a fait l'objet d'une tentative de ciblage à travers la différenciation du produit selon la qualité. Cette méthode n'a toutefois pas été jugée efficace. Depuis 2008, ce produit a fait l'objet d'un ciblage géographique.

Les réformes initiées ou annoncées, il y a quelques années, sont restées inachevées. Les efforts entrepris n'ont jamais eu l'ambition d'une politique globale socialement acceptable. Par périodes, les tendances favorables des cours internationaux des matières premières ont fait différer des décisions importantes. Mais, les retournements de la conjoncture et du comportement des importations venaient rappeler que la question n'était point résolue.

L'achèvement de la réforme du système de compensation est toujours dans l'agenda des politiques publiques. Une telle perspective ne peut faire l'économie d'un recadrage de la formation des prix des produits subventionnés, en agissant plus particulièrement sur les niveaux des prélèvements fiscaux. Un bilan comptable et financier devrait être établi pour faire ressortir les déboursements (nets des prélèvements) que l'Etat consent dans la politique de compensation. Sur les produits subventionnés, l'Etat prélève des droits et taxes aux différents niveaux de la chaîne des coûts et des prix de ces produits.

La redistribution des revenus du mécanisme de la compensation peut s'avérer régressif, en comparant le montant des prélèvements aux transferts monétaires qu'il délivre de manière forfaitaire à toutes les catégories sociales indistinctement de leur niveau de revenu. Une des voies de sortie de ce système de ciblage forfaitaire et inique, est

d'orienter les ressources dégagées de la décompensation vers le financement des aides monétaires aux catégories pauvres et vulnérables. Cette option nécessite d'inscrire la décompensation dans le cadre d'une réforme intégrée de la protection sociale, selon une vision réaffirmant la vocation sociale et équitable des filets de sécurité.

3. Quelles leçons : Enseignements et perspectives

Les programmes de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité ne disposent pas d'un mécanisme de ciblage unique. Chaque programme a des critères de ciblage propres à lui, et, bien souvent, les populations cibles ne sont pas saisies dans leur totalité, même si les critères d'identification sont définis. Cela augmente le risque d'exclusion de certains groupes ou bénéficiaires potentiels. Le ciblage objectif est primordial pour des raisons d'équité. En effet, un meilleur ciblage permettrait de concentrer les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin et de maximiser, ainsi, l'impact des programmes sociaux. Il est, donc, urgent de s'attaquer aux difficultés du ciblage telles qu'elles se sont manifestées jusqu'à présent.

Le ciblage est une technique qui identifie les personnes ou/et les territoires qui souffrent de la pauvreté et de la vulnérabilité. Un retour sur ces concepts s'avère primordial pour envisager une réforme en profondeur des mécanismes d'identification et 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).

3.1 Retour sur le concept de pauvreté

L'identification des pauvres est rendue possible par le choix d'un seuil de pauvreté monétaire. Or, ce choix est discutable parce qu'il est plus ou moins subjectif et dépend d'hypothèses de type normatif. De plus, une restitution dichotomique de la population entre pauvres et non-pauvres simplifie, par trop, la réalité. Pour s'affranchir de l'établissement d'un seuil, certaines approches ont proposé d'étudier la pauvreté sous une approche multidimensionnelle. Nul ne conteste, aujourd'hui, la multidimensionnalité de la pauvreté. Ce qui fait débat, c'est la manière de refléter cette multidimensionnalité dans les mesures de la pauvreté. De nombreux problèmes méthodologiques se posent pour la construction d'indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle et du bien-être: biais déclaratif, comparaison dans le temps, pondération des variables, choix des dimensions, etc²².

22. L'Observatoire national du Développement humain (ONDH) a mis en place un panel de ménages consistant en un échantillon représentatif de ménages qui seront suivis dans le temps par des enquêtes portant sur les différentes dimensions du développement humain. Les résultats sont remarquables.

Les indices ainsi calculés, posent plusieurs problèmes. Ces mesures de pauvreté sont généralement calculées à partir d'observations en coupes instantanées relatives à des enquêtes auprès des ménages (enquêtes de consommation, enquêtes de niveau de vie,...). En plus des autres problèmes conceptuels et d'approche, ces enquêtes, telles qu'elles sont actuellement menées et exploitées, et les indicateurs qu'elles produisent, ne permettent pas d'expliquer ou de faire des prévisions et ne peuvent pas renseigner, à temps, les décideurs sur l'évolution de la pauvreté face à des changements rapides, qu'ils soient provoqués ou subis.

Les débats sur les questions relatives à la mesure de la pauvreté ne finissent pas de s'imposer, non seulement en raison de leur pertinence dans le ciblage des populations pauvres ou vulnérables mais, également, dans une perspective plus large de l'institutionnalisation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. L'identification des individus et des ménages pauvres nécessite de s'accorder sur une base informationnelle capable de révéler, le plus fidèlement possible, l'information concernant le niveau de bien-être des ménages enquêtés. Il est aussi nécessaire, avant de mener toute politique de réduction de la pauvreté, de retenir une méthode de mesure pertinente du phénomène et de définir un mécanisme transparent et efficace de ciblage des bénéficiaires des programmes d'aide.

Malgré la prolifération des écrits, la pauvreté est un concept qui reste globalement vague et peu précis. Pour essayer de le cerner, sur les deux plans théorique et pratique, des hypothèses simplificatrices et des approximations sont inévitables. Le ciblage des populations pauvres dans le cadre des politiques et des programmes de lutte contre la pauvreté se trouve inévitablement mis en question. Cependant, la première étape dans toutes ces politiques et programmes consiste à bien identifier les individus (ménages et/ou personnes) dits « pauvres » de la population. Cette identification, qui semble a priori tout à fait triviale, se révèle beaucoup plus complexe dans la pratique. Ces questions sont toujours d'actualité au Maroc et pour différentes raisons. Une mauvaise identification du sous-ensemble de la population pauvre conduit à se tromper de cible en matière de politiques économiques et limite, de façon sérieuse, l'efficacité de celles-ci dans l'allègement de la pauvreté.

3.2 Les difficultés du ciblage

Les difficultés du ciblage sont devenues le mode d'explication des limites d'impact de programmes sociaux. Les travaux du HCP et de la Banque mondiale ont clairement montré que : i) les dépenses publiques consacrées aux subventions de la Caisse de compensation sont pro-riches; ii) les dépenses publiques au préscolaire, à l'enseignement fondamental et, dans une moindre mesure, au collège, privilégient clairement les moins favorisés ; iii) l'augmentation de la couverture des transferts publics a surtout touché les riches; la répartition des transferts monétaires avantage les ménages aisés et les transferts institutionnels jouent un rôle toujours plus important pour les riches que pour les pauvres.

La réforme de la Caisse de compensation a été maintes fois ajournée, face à la difficulté de trouver un substitut à ce mécanisme de soutien de prix de produits de base bénéficiant à toutes les catégories de population sans distinction de leur niveau de revenu. Les programmes de lutte contre la pauvreté sont régulièrement confrontés à l'adaptation des produits au profil de la clientèle visée : des incertitudes existent en ce qui concerne l'identification des profils socioéconomiques et des revenus des ménages. Longtemps,

le RAMED n'arrivait pas à voir le jour en raison des difficultés d'identification des populations pauvres et vulnérables devant accéder aux prestations de ce régime dans les communes du territoire national. Les programmes sociaux (éducation, logement...) n'ont pas été exempts d'erreurs de ciblage, de glissements dans l'identification des bénéficiaires.

Aujourd'hui, le concept de ciblage renvoie à différentes classifications sur ses degrés de performance. On parlerait d'un ciblage parfait, si les ressources sont directement transférées aux populations pauvres, de ciblage uniforme, si elles bénéficient aux pauvres et aux non-pauvres, de ciblage naïf, si elles sont équitablement réparties entre les localités les plus pauvres, de ciblage optimal, si elles sont transférées aux plus pauvres...etc²³La richesse de ce langage ne valait que par ce qu'elle annonçait : une perspective de redressement des erreurs passées, un espoir dans l'amélioration de la prestation des services aux populations. Est-ce à dire que les programmes de lutte contre la pauvreté ou les politiques sociales seront désormais toutes plus efficaces ? Cela n'est pas sûr.

L'imperfection de l'information expose le ciblage à deux types d'erreurs d'identification : les erreurs d'inclusion et les erreurs d'exclusion. Les erreurs d'inclusion consistent à faire bénéficier du programme ou de la politique, des personnes non ciblées initialement. Dans le cas d'un programme ciblé sur les pauvres, les erreurs d'inclusion recouvrent l'ensemble des non-pauvres bénéficiant du programme. Les erreurs d'exclusion consistent à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire à exclure des pauvres du programme²⁴. Le pire des cibrages est celui par lequel aucun pauvre n'est atteint alors que tous les non-pauvres bénéficient du programme. A l'inverse, le meilleur ciblage est celui pour lequel les deux erreurs d'identification sont nulles.

En pratique, aucun ciblage n'atteint l'un ou l'autre de ces extremums ni, notamment, celui recherché où les deux erreurs sont nulles. Or, l'efficacité d'une politique de réduction de la pauvreté est sensible à ces deux types d'erreurs. Les erreurs d'inclusion conduisent à un gaspillage des ressources, dans la mesure où une partie des ressources du programme est transférée à des personnes qui ne devraient pas en bénéficier. Elles augmentent, donc, le coût du programme, sans améliorer son efficacité. Les erreurs d'exclusion diminuent le coût du programme, mais au prix d'une réduction de son efficacité, puisqu'une partie des transferts n'atteint pas les personnes nécessiteuses. L'impact du programme, en termes de réduction de la pauvreté, en est diminué d'autant.

Pour améliorer l'efficacité des politiques ciblées, il faut minimaliser les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Mais, il est difficile de diminuer les unes sans augmenter les autres. Un arbitrage entre les deux types d'erreurs est, donc, souvent nécessaire. En effet, imposer des critères très stricts au ciblage permet de réduire le gaspillage, ou encore les « fuites », mais limite, en général, la couverture des pauvres. A l'inverse, augmenter la couverture de la population ciblée conduit généralement à inclure une partie de la population non ciblée. L'exemple extrême est certainement celui d'une politique universelle qui permet d'atteindre tous les pauvres mais aussi tous les non-pauvres, maximisant ainsi les erreurs d'inclusion.

23. HCP. Note sur le ciblage. 2014.

24. Les erreurs d'inclusion sont aussi appelées erreurs de type I ou E-mistakes pour Excessive coverage; les erreurs d'exclusion sont, elles, appelées erreurs de type II ou F-mistakes pour « Failure to cover »,

3.3 L'imperfection de l'information

C'est un réel obstacle à l'identification des cibles et programmes. Normalement, l'utilisation de données existantes ou la collecte d'informations sur les conditions de vie des ménages aident à déterminer si les candidats à un programme de lutte contre la pauvreté remplissent les conditions d'éligibilité. Cela suppose de disposer de données de bonne qualité. Mais, nous évoluons dans un monde où l'information est imparfaite.

Les informations sur les conditions de vie des ménages présentent des inconvénients pouvant réduire l'efficacité du ciblage ou, plus globalement, celle d'un programme. Tout d'abord, il existe un risque d'effets désincitatifs liés aux critères d'éligibilité : les individus peuvent modifier leur comportement afin de bénéficier d'une politique ciblée. Ensuite, les modifications de comportement peuvent diminuer l'efficacité du ciblage, en permettant à des non-pauvres de bénéficier du programme. Enfin, le manque de transparence offre aux agents chargés de la mise en œuvre du programme une marge discrétionnaire supplémentaire, ce qui peut favoriser la corruption et générer des doutes concernant le programme.

Un grand nombre de données désagrégées sont actuellement collectées au Maroc, mais elles restent souvent non exploitées, elles sont rarement établies dans un format compatible avec d'autres bases de données et elles sont dispersées au sein des ministères. Un certain nombre de contraintes fondamentales à la production et à la circulation de l'information résultent de diverses caractéristiques du système actuel de collecte et de gestion des données: une faible coordination entre Directions et Ministères conduisant à des difficultés au moment de la collecte des données et à des incohérences ; des retards importants dans la publication des résultats des enquêtes ; des données incomplètes dans diverses enquêtes. Ces contraintes doivent être surmontées, si le Maroc souhaite améliorer sa capacité de mesurer le bien-être dans le pays et de concevoir et d'évaluer les efforts visant à améliorer le niveau de vie des ménages.

La réalisation d'une base de données sociale harmonisée est une tâche essentielle pour la mise en œuvre d'une politique de ciblage efficace. Cette tâche est contrariée par le 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.

En outre, il est essentiel de mettre en place des systèmes d'information et de gestion (SIG) pour les différents filets de sécurité et régimes de protection sociale et rendre les systèmes d'information fonctionnels pour échanger des informations entre eux (interopérabilité). C'est, aussi, une tâche essentielle pour permettre aux programmes des filets sociaux et de la protection sociale d'identifier les bénéficiaires et de vérifier le respect des conditions.

Les SIGs sont un moyen d'intégrer des systèmes de gestion des données qui permettent, à la fois d'avoir une vision de l'ensemble des filets sociaux et régimes de protection sociale et de proposer une allocation plus équitable des ressources financières et humaines. Ils

aideront à la surveillance et à la transparence de l'action publique, et permettront la responsabilisation des gestionnaires des différents régimes. Ils sont, également, utiles pour éviter les doublons.

3.4 Perspectives : les défis du Registre social unique

Pour une mise en œuvre efficace et efficiente du ciblage, il est nécessaire de doter l'Administration (ou les administrations) en charge des programmes de filets sociaux et de protection sociale d'un dispositif intégré et harmonisé. Le Gouvernement a lancé la mise en place d'un dispositif de ciblage unique, en vue d'améliorer l'efficacité des programmes de protection sociale et de rationaliser l'utilisation des ressources et des moyens mobilisés. Ce projet devait s'étaler sur une durée de cinq ans (2017-2021) et être mis en œuvre dès l'année prochaine. Il accuse un retard sur la programmation initiale. Toutefois, un premier pas a été déjà franchi dans ce sens, à travers le lancement de la mise en place du Registre national de la Population et du Registre social unique. Ces deux dispositifs (RNP et RSU) seront gérés par une Agence nationale des Registres, qui sera chargée d'administrer et de garantir une utilisation optimale des informations contenues dans les deux registres.

Le Registre national de la Population (RNP) est censé couvrir tous les citoyens marocains, tous âges confondus, ainsi que les étrangers en situation régulière²⁵. Le RNP se définit comme une base de données interopérable des individus enregistrés, à qui sera délivré un identifiant digital, civil, et social (IDCS) unique. Parallèlement au RNP, sera mis en place un Registre social unique (RSU) qui cible les ménages dont les membres sont enregistrés au RNP, et qui souhaitent bénéficier d'un ou de plusieurs programmes sociaux ou d'une subvention quelconque de l'Etat. La stratégie d'enregistrement volontariste au Registre social unique sera appuyée par la recherche active des populations les plus vulnérables qui n'ont pas accès à l'information sur les programmes de protection sociale.

Le Registre social unique rassemblera des informations sur la situation socioéconomique des individus et des ménages et permettra, ainsi, de repérer les plus défavorisés éligibles aux prestations sociales. Il est attendu qu'il donnerait aux décideurs plus de visibilité pour la conception de programmes d'appui social cohérents et complémentaires et adaptés aux besoins spécifiques des populations cibles et leur permettrait 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'identifiant unique attribué à chaque individu par le RNP est l'outil de base qui permet d'éviter les chevauchements des programmes de protection sociale et d'améliorer la qualité du ciblage. Cet identifiant est un préalable pour bâtir des systèmes interopérables, ce qui permet l'intégration et l'harmonisation des systèmes existants. Ainsi, les différents programmes de protection sociale pourront échanger des informations pour chaque résident ; sans quoi aucun suivi ou évaluation des programmes de protection sociale ne sera efficace au-delà des grands chiffres agrégés qui n'apportent pas beaucoup d'information sur la qualité du ciblage et de l'extension de la couverture et de la protection sociale.

25. Un numéro d'identification unique sera affecté à chaque individu. 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.

C'est à une Agence nationale des Registres (ANR) qu'a été dévolue la mission de gérer le RNP et RSU. Elle sera en charge des informations contenues dans ces deux registres. 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 des mécanismes pour garantir la transparence de la collecte des données ainsi que des procédures pour les protéger. L'un des défis de l'Agence est de se doter d'un système d'information intégré et de suivi des programmes des filets sociaux et de la protection sociale.

Conclusion

Dans un pays à revenu moyen, avec une urbanisation croissante et une inégalité élevée, le ciblage des ménages est une option nécessaire à l'efficacité et l'efficience. Le Maroc cherche à tirer des leçons de ses expériences de ciblage géographique ou catégoriel. Il est entrain de concevoir un nouveau dispositif dans la double finalité, celle de mieux connaître la réalité sociale des populations pauvres ou vulnérables et celle de se doter d'un prérequis pour la mise en œuvre de la réforme des programmes de transferts monétaires.

Les programmes de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité ne disposent pas d'un mécanisme de ciblage unique. Chaque programme a des critères de ciblage propres à lui, et, bien souvent, les populations cibles ne sont pas saisies dans leur totalité, même si les critères d'identification sont définis. Des formules de ciblage ont été mises en œuvre au Maroc, en s'appuyant sur les enquêtes de revenu et de la consommation des ménages. Les programmes des filets sociaux ont eu recours à des outils, tels que les approches catégorielles, les cartes géographiques de la pauvreté affinées, les tests d'éligibilité multidimensionnels qui constituent autant d'acquis dont les points de force et de faiblesse ont été identifiés.

A la lecture des résultats des différentes méthodes, l'expérience laisse apparaître une large marge d'erreurs et d'exclusion dans le ciblage des populations. C'est le cas lorsque les critères de ciblage utilisés sont trop inclusifs au regard des ressources disponibles. C'est, aussi, le cas lorsque les critères ne sont pas rigoureusement définis ou sont mal pondérés. L'expérience laisse, aussi, apparaître un recours fréquent à la décision discrétionnaire de commissions pour l'identification finale des bénéficiaires. Cela augmente le risque d'exclusion de certains groupes ou bénéficiaires potentiels. Le ciblage objectif est primordial pour des raisons d'équité. En effet, un meilleur ciblage permettrait de concentrer les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin et de maximiser, ainsi, l'impact des programmes sociaux.

Le principe du ciblage des programmes et des actions sociales tire sa justesse du fait que dans beaucoup de domaines et de situations, les dépenses publiques ne bénéficient pas prioritairement aux plus démunis. Il est, donc, fondamental de renforcer la capacité de l'Etat à mieux identifier les populations vulnérables, les zones de forte fragilité sociale pour augmenter l'impact social de son action. Mais, si l'amélioration du ciblage des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté s'impose pour différentes considérations, les performances de ciblage des programmes ne sont seulement liées à la disposition de techniques de ciblage robustes et efficaces. Elles

sont, aussi, étroitement liées à l'évaluation des incidences de ces programmes, de l'accessibilité des populations aux services et aux prestations qui leur sont destinées.

C'est que la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité et la réduction des inégalités imposent des choix. Ces politiques publiques visent à satisfaire beaucoup d'objectifs souhaitables : fournir aux plus pauvres un revenu ; les réinsérer dans la société ; la réduction des risques qu'ils subissent ; le ciblage des transferts vers ceux qui en ont le plus besoin. Tous ces objectifs sont louables, mais inévitablement, entrent en conflit les uns avec les autres. L'éradication de la pauvreté impose, dès lors, non seulement des arbitrages mais mobilisent des dispositifs différents qui ne se limitent pas aux techniques de ciblage.

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.
- Banque mondiale. Ciblage et protection sociale. Note d'orientation stratégique. 2014. P.142.
- Chauffour Jean-Pierre. Le Maroc à l'horizon 2040. Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique. World Bank. PP. 1-405
- Cour des Comptes. Rapport relatif à l'évaluation du programme d'urgence – Ministère de l'Education Nationale-. Mai 2018. P.91.
- Garenne Michel. Rapport sur les projections démographiques et les critères d'éligibilité au RAMED : actualisation de l'étude actuarielle relative au régime d'assistance médicale (RAMED). Rabat ; Ministère de la Santé ; ADECRI, 56 p.
- Haut-Commissariat au Plan et Banque Mondiale. Pauvreté et prospérité partagée au Maroc du troisième millénaire, 2001-2014. Novembre 2017. PP. 1 à 80
- Haut-Commissariat au Plan. 2008. Ciblage géographique de la pauvreté : pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté. Mimeo
- Jaidi Larabi, Filali Rachid, Chekrouni Jamila: Etude pour améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale. Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Rapport Diagnostic. 2013. PP. 1 à 154.
- Jaidi Larabi, Greft-Alami Abdeljalil, Benali Driss : Pour une politique de développement social intégré. Mission d'appui du PNUD. Ministère du Développement social de la Famille et de la Solidarité. Février 2005. P.131.
- Jaidi Larabi. Etude sur la Discrimination positive et inégalités sociales et territoriales dans le système éducatif. Conseil supérieur de l'Education nationale. 2020. P. 125.
- Lavallée Emanuelle, Olivier Anne. Le ciblage des politiques de lutte contre la

pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ? Document de travail. Février 2009. 79. Agence Française de Développement. Paris. P.62.

- 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. Ministère de l'Economie et des Finances, 2008. Etude du système de compensation : diagnostic et perspectives de réformes
- Royaume du Maroc. Agence nationale de l'Assurance Maladie. Rapport d'activités de l'Agence nationale de l'Assurance Maladie (ANAM). 2016.
- 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 à 67.
- Royaume du Maroc. ONDH. Evaluation du Régime d'Assistance médicale aux Economiquement Démunis (RAMED). Rapport ; 2017. p 1-63.
- Royaume du Maroc. ONDH. Evaluation des programmes d'appui social du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. 2020.
- Zabout Youssef, Identification des facteurs qui influencent l'éligibilité au Régime d'Assistance médicale (RAMED). Mémoire de fin d'étude. Ecole Nationale de Santé Publique. Cycle de spécialité en administration sanitaire et santé publique. 2014. P.30.

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.

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.

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



Policy Center for the New South

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

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma