Introduction par M. Ahmed Lahlimi Alami,

Haut Commissaire au Plan,

à la présentation d’un modèle de ciblage géographique

pour la réduction de la pauvreté

**Rabat, le 17 mai 2017**

**Le contexte national des politiques de ciblage**

Le Maroc a engagé une politique devenue, résolument affirmée, il faut le dire, depuis le début du siècle, de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale. Faut-il rappeler dans ce cadre, l’approche innovante de la grande Initiative Nationale de Développement Humain conçue et impulsée par la plus Haute Autorité du pays et dont tout le monde s’accorde à reconnaitre l’innovation de son approche, la robustesse de son architecture, la pertinence de son ciblage social et géographique, le modèle participatif de son mode de gestion et le pluralisme d’évaluation de ses performances.

Il faut cependant convenir que, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, les politiques publiques sont restées, en général, adeptes du système de transfert des ressources budgétaires à l'ensemble de la population, d’une manière forfaitaire, sous forme, en particulier, de soutien aux prix des produits alimentaires et énergétiques ou, plus récemment, de prestations sociales à grande échelle, comme c’est le cas du RAMED ou d’actions ponctuelles en faveur de catégories ou de tranches d’âges de la population considérées comme vulnérables.

L’amélioration du taux annuel moyen de croissance aidant, ce mode de transfert forfaitaire a certes contribué au net recul des taux de pauvreté et de vulnérabilité, à l’échelle nationale et plus nettement en milieu urbain. Il n’a pas su, en comparaison avec les ressources qui lui ont été affectées, capitaliser en la potentialisant l’approche apportée par l’INDH en ciblant des catégories sociales et des espaces géographiques qui en avaient le plus besoin ni assurer la durabilité de sa reproduction ni encore atténuer les distorsions sociales et territoriales dont il est par nature porteur.

**Quelques exemples de distorsions dues au mode forfaitaire de ciblage de la lutte contre la pauvreté**

Nos travaux à partir de l’Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages (ENCDM) montrent, à cet égard, qu’en 2014, près de 30% des subventions budgétaires destinées au soutien des produits alimentaires et de butane ont profité aux 20% des ménages ayant le niveau de vie le plus élevé, contre 13% aux 20% les plus défavorisés, avec un rapport de plus de 2 fois au profit des premiers. Ce rapport est de 2,4 fois dans le cas de la farine nationale de blé tendre, 3,4 fois dans celui du sucre et de 1,9 fois dans celui du gaz butane.

Dans le domaine de la couverture médicale, le RAMED, ayant vocation à couvrir la population pauvre et vulnérable non couverte par un système d'assurance maladie, n’échappe pas, selon les mêmes travaux, à ce type de distorsion. Alors que seuls 26,1% de ses bénéficiaires provenaient du quintile ayant le niveau de vie le plus faible, 7,6% appartenaient au quintile le plus aisé.

Au-delà du système des subventions justifiées par le soutien aux plus défavorisés, les mêmes distorsions se révèlent dans l’accès de la population au système public d'éducation et de formation. Par les mécanismes sociaux de sélection, près de 30% des promotions du secondaire et supérieur de 2014 relevaient, dans ce domaine, de la catégorie des 20% les plus aisés contre 10% appartenant aux 20% les plus défavorisés.

Devant de telles distorsions régulièrement dénoncées et, de toute évidence, inhérentes au mode financement général des programmes sociaux, les débats n’ont cessé de prendre de l’ampleur sur la meilleure formule de ciblage des ressources publiques qui permettrait de les canaliser au profit maximum des populations qui en ont le plus besoin.

**Cartographie de la pauvreté monétaire comme outil de ciblage territorial et social des programmes sociaux**

Les travaux dont nos services exposent aujourd’hui les grandes conclusions n’ont pas pour objet d’offrir une option pour telle ou telle formule de ciblage des programmes de lutte contre la pauvreté ni d’en présenter une énième supplémentaire ni encore moins de formuler des critères d’identification des ménages ou des personnes éligibles à ses bénéfices. Notre objectif est plutôt de contribuer à inscrire les débats dans le sillage des travaux que nous avions inaugurés en 2004 et affinés à la faveur de l’avènement de l’INDH, en mettant à la disposition des décideurs une cartographie de la pauvreté au niveau de toutes les unités territoriales, leur permettant de fonder, sur des données objectives, les arbitrages requis dans l’affectation géographique et sociale des ressources budgétaires destinées à la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité et, d’une façon plus générale, aux programmes sociaux.

Il s’agit d’une cartographie actualisée de la pauvreté monétaire élaborée par nos experts de l’Observatoire des Conditions de Vie de la Population (OCVP) sur la base d’un couplage des données issues en 2014 de l'Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages (ENCDM) et du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH).

Pourquoi, dès lors, le choix de la pauvreté monétaire entre toutes les approches adoptées par le HCP pour mesurer ce phénomène ? Parmi il faut rappeler, en particulier, l’approche mutidimensionnelle de la pauvreté qui intègre, à la fois, l’incidence et l’intensité des privations et les manques accumulés par personne ou encore la pauvreté dite subjective qui offre une image de la perception et du ressenti qu’ont les citoyens de leur niveau de vie et de leur statut social.

Permettez-moi ici de dire quelques mots de ce choix.

La pauvreté multidimensionnelle a l’avantage d’intégrer un large faisceau de facteurs considérés comme source ou manifestation de la pauvreté ou de sa reproduction sociale. Il s’agit en particulier de l’éducation, de la santé, des services sociaux, des moyens de communication et des conditions d’occupation du logement. Cette approche permet ainsi d’identifier les dimensions sur la base desquelles peuvent se déterminer des choix de priorités pour réduire les privations vécues par la population. Il s’agit là d’une approche particulièrement utile pour les politiques publiques à laquelle nous avons consacré des travaux depuis plusieurs années et dont nous présenterons, dans quelques semaines, les résultats actualisés à partir des dernières données de 2014, au niveau national, régional, communal et infra-communal.

De son côté, la pauvreté subjective apporte de par sa nature un correctif à ce que les autres approches peuvent avoir d’abstrait, de partiel voire de partial. Appréhendées par des enquêtes directes, elles peuvent constituer, si ces dernières se réalisent à une périodicité régulière, une source éclairante sur le niveau de performance des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Elles peuvent aussi constituer un indicateur sur l’évolution du ressenti des inégalités sociales. Elles n’ont cependant pas de caractère opérationnel pour les décideurs et les gestionnaires des programmes sociaux que revêtent les deux autres approches de la pauvreté.

**Paysage communal de pauvreté monétaire**

Nous avons cependant privilégié l’approche monétaire de la pauvreté et de la vulnérabilité adoptée par la Banque Mondiale. Comme vous le savez, la pauvreté, dans ce cas, est mesurée en calculant le seuil des dépenses requises pour satisfaire aux besoins alimentaires d’un ménage et en le majorant d’une allocation non-alimentaire préconisée par cette institution internationale alors que la vulnérabilité est, de son côté, mesurée en relevant de 1,5 fois le seuil de pauvreté monétaire.

L’adoption de cette approche a l’avantage d’offrir, sur une base comparative, une présence cartographique lisible en nombre et en intensité des situations de pauvreté et de vulnérabilité qui affectent le paysage national territorial et social et de contribuer ainsi à la définition, à ces deux niveaux, territorial et social, d’une politique raisonnée de ciblage dans la lutte contre la pauvreté.

La lecture de cette nouvelle cartographie de la pauvreté montre que :

A l’échelle communale, sur un total de 1683 communes et centres urbains, 39,2% ont un taux de pauvreté monétaire inférieur à 5%, 29,8% un taux entre 5% et 10%, 23,8% un taux entre 10% et 20%, 5,1% entre 20% et 30% et 2,2% un taux supérieur à 30%.

En milieu rural, sur les 1279 communes, le taux de pauvreté monétaire est inférieur à 5% dans 28,5% des communes, et se situe entre 5% et 10% dans 34,4%. Il oscille dans une fourchette comprise entre 10% et 20% dans 28,2% des communes, entre 20% et 30% dans 6,0%, et est supérieur à 30% dans 2,9% des communes.

A l’échelle urbaine, sur les 404 communes et centres urbains, 73,3% ont un taux de pauvreté inférieur à 5%, 15,1% un taux de pauvreté entre 5% et 10%, 9,7% un taux entre 10% et 20%, et 2,0% un taux supérieur à 20%.

**Simulation d'impact de l’approche de ciblage géographique**

La cartographie de la pauvreté offre, par ailleurs, aux politiques publiques un outil d’optimisation de la répartition des ressources destinées à la réduction de la pauvreté monétaire à la double fin d’en faire bénéficier le plus grand nombre et d’en maximiser le rendement et par conséquent les ressources.

Les simulations opérées par le HCP dans ce domaine, compte tenu des différents modes de ciblage, aujourd’hui vulgarisés par les travaux de la Banque Mondiale, aboutissent à la conclusion que le niveau de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité ou, d’une façon générale, les performances d’un programme social sont d’autant plus élevées et les économies de ressources d’autant plus grandes que les politiques de ciblage s’adressent :

* + Géographiquement, aux unités territoriales de base les plus petites (centres urbains, communes, douars, voire districts) ;
  + Socialement, aux ménages les plus pauvres dans les unités territoriales les pus pauvres ;

**Conclusion**

Au moment où le Maroc est engagé dans un processus de régionalisation avancée et que l’INDH, sur Hautes Instructions Royales, est appelée à élargir, fort pertinemment, le champ de ses programmes multidimensionnels de développement social, nous espérons, par ce travail de cartographie de la pauvreté monétaire, mettre à la disposition des pouvoirs publics, aux échelles nationale et régionale, comme aux collectivités élues, un outil permettant de mieux cibler les objectifs en matière de développement humain et de maximiser le rendement des ressources qui leurs sont affectées à cet effet.

La baisse remarquable de l’ordre de 21 points des taux de pauvreté que révèlent nos travaux dans les communes rurales ciblées par l’INDH, depuis 2005, sont de nature à interpeler sur la pertinence d’une extension du modèle opératoire de cette initiative, en termes de ciblage et de pratique participative de réalisation des projets, à l’ensemble des programmes sociaux prévus à l’échelle nationale et régionale. Le pays gagnera en amélioration de ses indicateurs sociaux et ses budgets en rendement de leurs dépenses.