

# L'impératif social au Maroc : de l'ajustement à la régulation \*

## Introduction

Dans un rapport de la Banque mondiale sur *les dépenses publiques au Maroc* (Banque mondiale, 1995), la configuration économique du Maroc est résumée dans les termes suivants : « Le Maroc fait maintenant partie du petit groupe de pays en développement qui ont la bonne fortune de susciter un vif intérêt de la part des investisseurs étrangers. Il possède un secteur privé en pleine efflorescence, de bons antécédents récents en matière de gestion et de performance économiques et, à part quelques déficiences dans la valorisation du capital humain de base et de l'infrastructure, de solides "éléments fondamentaux" d'une croissance durable à moyen terme. En particulier, une croissance rapide du type observé dans les économies de l'Asie de l'Est, qui dépasse, certes, sensiblement la croissance annuelle de quelque 4 % que le Maroc a enregistrée en moyenne ces dernières années, semble être à portée de la main. Toutefois, les perspectives de croissance plus forte mais durable et, simultanément, de réduction rapide de la pauvreté et du chômage, deux préoccupations-clés de la politique, dépendent crucialement d'une accélération de l'investissement en capital humain et en besoins sociaux et d'une amélioration de l'infrastructure. Une valorisation généralisée du capital humain de base, non seulement serait le fondement d'une croissance élevée et durable à long terme, mais est également essentielle pour assurer une répartition plus équitable du revenu. »

Ce sont les enchaînements macro-économiques liés à la mise en œuvre, en 1983, par le Maroc d'un programme d'ajustement structurel (PAS) prôné par les organismes financiers internationaux (FMI et Banque mondiale) qui ont été à l'origine d'un redressement des équilibres fondamentaux. Mais les ajustements obtenus dans les domaines financier, monétaire et budgétaire n'ont pas été sans engendrer de réels déséquilibres sociaux et de sévères déficits en termes d'indicateurs de développement humain.

Le présent article tente de faire le point sur les déterminations macro-économiques associées au processus de détérioration, observées surtout dans les années quatre-vingt-dix, de la situation sociale (chômage de masse, notamment des jeunes diplômés, pauvreté, etc.) et sur le glissement opéré, explicitement depuis 1998, d'un modèle d'ajustement structurel à caractère financier vers une modalité de gouvernance et de régulation à forte tonalité sociale.

**Nouredine  
el Aoufi**

Université Mohammed V-  
Agdal, Rabat  
(elaoufi@atlasnet.net.ma)

\* Texte remanié d'un  
rapport publié dans  
*Annales de la  
Méditerranée*, Ipalmo,  
Rome, 1999.

Dans un premier point, il s'agit de évoquer le contexte macro-économique et les trajectoires de l'économie marocaine, notamment depuis l'application du PAS. L'accent sera mis sur les dimensions sociales d'un tel contexte.

Dans un second point, un état des lieux social tentera de faire ressortir, en termes de faits stylisés, les manifestations essentielles de l'érosion du social.

L'avènement de l'alternance politique (mars 1998) correspond à un phénomène de maturation de la dynamique sociale qui n'a pas manqué de donner lieu et de favoriser l'élaboration (et un début de mise en œuvre) d'un programme *de réforme et de changement* à contenu social substantiel.

## 1. Contexte macro-économique

Depuis l'indépendance, le Maroc a placé sa politique économique dans une perspective combinant à la fois option libérale et interventionnisme étatique. Mise a part l'expérience d'obédience keynésienne menée entre 1958 et 1960 par le gouvernement Abdellah Ibrahim (El Aoufi, 1999), tous les gouvernements technocratiques qui se sont succédé jusqu'en 1998 n'ont fait que reproduire, à des rythmes différenciés, la même modalité d'hybridation libéral-étatiste. Avec la mise en œuvre, en 1983, du Programme d'ajustement structurel, le choix libéral va s'affirmer en correspondance de phase avec la montée en puissance de la mondialisation, non sans induire cependant des déséquilibres importants dans le domaine social.

### 1.1. Une inflexion néo-libérale...

Le Maroc a entrepris au cours des années quatre-vingt-dix une série de démarches visant à approfondir son ancrage au sein de l'économie mondialisée et son *arrimage* à l'Europe : signature des accords du GATT donnant naissance à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à Marrakech en 1994 ; accords d'association avec l'Union européenne, signés en février 1996, amorçant un processus devant déboucher en l'an 2010 sur l'institution du partenariat et la création d'une zone de libre-échange avec l'Europe.

Mais dès les années quatre-vingts, le désengagement de l'Etat s'est traduit par un mouvement assez ample de privatisations (112 sociétés et hôtels, loi de 1989), qui a cependant eu du mal à se mettre en œuvre (démarrage du programme en 1993 seulement) (Bouachik, 1993).

Il s'agit d'une nouvelle donne imposant, en tendance, au Maroc une *mise à niveau* de ses structures économiques et un recentrage des stratégies à la fois macro et micro-économiques des agents (Etat, entreprises, collectivités locales).

Deux logiques se dégagent au plan social :

- La première considère que l'efficacité économique et la compétitivité sont fonction d'une flexibilisation des relations sociales et d'un assouplissement du cadre législatif, notamment en matière de SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti), d'ajustements d'emploi (procédures de licenciement) et de couverture sociale. C'est vers cette logique, préconisée

par la Banque mondiale, que semble converger la position exprimée par la CGEM (Confédération générale des entreprises du Maroc).

– La seconde logique prend appui sur l'hypothèse que l'efficacité économique (accroissement de la productivité, amélioration de la qualité) est indissociable d'un engagement plus volontariste de l'Etat en matière d'emploi, d'organisation du marché du travail et de couverture des "coûts de l'homme" ; bref, en matière d'élargissement de l'espace de régulation sociale. Telle est l'optique dans laquelle semblent s'inscrire les trois centrales syndicales les plus représentatives (Confédération démocratique du travail, Union marocaine du travail, Union générale des travailleurs du Maroc).

Ces deux logiques ont, tout au long de la période d'ajustement structurel (1983-1993) et bien au-delà, donné lieu à une série de tensions sociales et de conflits de travail qui vont culminer avec la grève générale du 5 juin 1996, considérée comme le catalyseur des concertations qui, le 1<sup>er</sup> août 1996, devaient aboutir à un accord général qualifié d'accord historique (El Aoufi, 1998).

Au total, l'inflexion néo-libérale, initiée par les dispositifs liés au Programme d'ajustement structurel et tirée par la perspective de création d'une ZLE avec l'UE, n'a pas été sans engendrer, au plan social, des enchaînements complexes et régressifs que nous allons maintenant passer en revue : désalarisation, précarisation, désintermédiation du marché du travail et flexibilité.

### (i) Désalarisation...

Les données disponibles (Direction de la Statistique, 1993, 1997) font ressortir, entre 1987 et 1995, une baisse relative de la part de la catégorie des salariés dans la population active employée. De fait, en 1995 les effectifs des salariés en milieu urbain représentent moins de 64 % de la population active occupée contre plus de 66 % en 1987 (El Aoufi, 1997).

Tableau 1  
**Evolution de la structure professionnelle  
de l'emploi 1987-1995 (en %)**

Situation dans la profession	1987	1995
Salariés	66,2	63,7
Indépendants	15,2	19,5
Employeurs	3,4	3,2
Travailleurs à domicile	6,6	4,0
Aides familiales	3,5	4,5
Apprentis	3,1	3,3
Membres d'une coopérative	1,7	1,7
Autres	0,3	0,1
Total	100,0	100,0

Source : Direction de la Statistique.

**(ii) ... et précarisation**

Une telle évolution traduit une modification dans la dynamique du système d'emploi défavorable aux dispositifs traditionnels de création d'emplois. Ce sont les formes a-typiques – informelles et sous-salariales – qui connaissent une vitalité accrue : travail occasionnel, travail temporaire, etc.

Parallèlement, on assiste à une fragmentation des statuts de travail : emploi à durée déterminée, travail partiel, intérim, etc.

**(iii) La désintermédiation de la relation d'emploi** constitue un troisième fait observable sur la période sous-revue : les modes de recherche d'emploi deviennent de plus en plus directs et individuels. Le recul des services publics d'emploi – les bureaux de placement, remplacés depuis 1992 par les centres d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE) – s'est accompagné, notamment à partir des années quatre-vingts, d'un renforcement des mécanismes de gestion libre et flexible du marché du travail : embauches directes, voisins et amis, *mokef*, etc.

**(iv) La flexibilité** du travail et des salaires est apparue dès la mise en œuvre du PAS comme une “solution libérale” et un objectif à atteindre. Le postulat formulé par la CGEM, à la suite de la Banque mondiale, est le suivant : la flexibilité du travail (suppression de l'autorisation préalable de licenciement) et des salaires (suppression du salaire minimum légal) est de nature à favoriser les créations d'emplois, compte tenu des rigidités inhérentes à la législation du travail. Un projet de code du travail, en souffrance depuis de nombreuses années, achoppe sur les positions des trois centrales syndicales les plus représentatives (CDT ; UGTM ; UMT) qui vont à l'encontre de la déréglementation en matière de travail et de la désinstitutionnalisation du rapport salarial. L'argumentation avancée par les syndicats semble s'appuyer sur deux constats (El Aoufi, 1996) :

- le taux de chômage n'a fait qu'augmenter depuis notamment 1983, date de mise en œuvre du PAS ;
- la flexibilité de la relation de travail existe dans les faits (Banque mondiale, 1995) ainsi que le montre la démographie des firmes ou le ratio entre créations et destructions d'entreprises (El Aoufi, 1992).

Selon cette optique, face à la *flexibilité défensive* (Boyer, 1993) il existe d'autres modalités de *flexibilité offensive* qui sont loin d'être explorées : la *flexibilité organisationnelle* (mobilité et aménagement du temps de travail) et la *flexibilité négociée*. Il convient de noter le glissement opéré ces dernières années dans la position des syndicats qui sont devenus plus enclins à accepter des arbitrages se traduisant par une modération des salaires en contrepartie d'une préservation de l'emploi. L'accord social du 1<sup>er</sup> août 1996 entre le gouvernement, la CGEM et deux centrales syndicales (CDT et UGTM) contient, de façon implicite, le principe de flexibilité négociée, ce qui suppose la mise en œuvre d'un processus de décentralisation inscrivant les décisions d'emploi et de salaires dans le cadre des conventions collectives d'entreprise ou de branche.

## **1.2. ... qui engendre des phénomènes de désaffiliation sociale**

L'inflexion néo-libérale des années quatre-vingts-quatre-vingt-dix a eu pour conséquence, au plan des rapports sociaux, de favoriser des évolutions de plus en plus marquées par des ruptures du lien social dont témoignent à la fois la montée du chômage et les limites des dispositifs de compensation et de protection sociale. Le désengagement de l'Etat n'ayant pas été relayé par une reformulation des modes de régulation privée du rapport salarial.

**(i) La montée du chômage :** au cours de la période 1983-1993 le taux de chômage urbain est passé de 13,9 % à près de 20 %, avec de légères fluctuations à la baisse en 1987-1988 et en 1990. Les jeunes (15-24 ans) constituent plus de 43 % du volume total des chômeurs en 1993. Leur taux de chômage est de 30,2 %, soit environ le double du taux de chômage urbain total.

La montée rapide du chômage des diplômés, depuis notamment la fin de la décennie quatre-vingts, s'est traduite par une recomposition de la structure de la population active : le niveau de formation de la population active en chômage est devenu supérieur à celui qui caractérise la population active occupée.

En effet, les sans-diplômes en situation de chômage représentent 37,7 % en 1993 contre 58,6 % en 1985. Les chômeurs ayant un diplôme de niveau moyen (certificats d'études primaires et secondaires, diplôme de qualification ou d'aptitude professionnelle) ont vu leurs effectifs augmenter sensiblement, passant de 35,8 % en 1985 à 44,6 % en 1993. Parallèlement, on observe un plus fort accroissement relatif de la part des diplômés supérieurs (baccalauréat, diplôme de cadres moyens et diplômes supérieurs) dans la population urbaine en chômage, qui se monte à 17,8 % en 1993 contre 5,6 % en 1985.

De telles tendances semblent favorisées par l'absence de mesures concrètes en faveur de l'insertion des jeunes. En dépit de son caractère cohérent et intégré, un vaste programme élaboré par le CNJA (Conseil national de la jeunesse et de l'avenir), créé en 1990, n'a pas réussi à être mis en œuvre, ce qui ne peut s'expliquer que par l'incompatibilité de ses objectifs avec les enchaînements macro-économiques récessifs induits par l'ajustement structurel.

**(ii) Les limites des mécanismes de compensation et de protection sociale.** Ces limites peuvent être testées sur la base de deux indicateurs majeurs :

– *L'indicateur de développement humain...*

L'indicateur de développement humain (IDH) fait apparaître un décalage entre les villes et les campagnes : en milieu urbain, le niveau de développement humain se rapproche de celui des pays à développement humain moyen, alors qu'en milieu rural il est équivalent à celui des pays

à faible développement humain. En référence à l'indicateur du niveau d'éducation dans les campagnes, le Maroc est classé parmi les quatre derniers pays du monde (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999).

*Tableau 2*  
**Indicateurs de développement humain selon le milieu**

	Urbain	Urbain	Rural	Rural	Ensemble	Ensemble
	Niveau	Rang	Niveau	Rang	Niveau	Rang
Espérance de vie	0,70	99	0,58	134	0,64	118
Education	0,60	122	0,22	171	0,43	145
Niveau de vie	0,71	71	0,35	128	0,53	88
IDH	0,67	95	0,384	141	0,534	123

Source : ministère du Développement social, de la Solidarité sociale, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (1999).

*– ... et l'indicateur de pauvreté humaine*

A la différence de l>IDH, qui peut cacher les inégalités sociales, l'indicateur de pauvreté humaine (IPH) renvoie à l'accès aux services sociaux de base : école, santé, eau potable, enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition avec une insuffisance pondérale. Calculé pour le Maroc pour l'année 1995, l'IPH se situe à 40,2 (ministère du Développement social, de la Solidarité sociale, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999).

Le Maroc compte, en 1991, une population de près de 3,4 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté, et 1,8 million (soit 7 % de la population) dans la pauvreté absolue, dont 80 % de ruraux. En termes de dépenses de consommation, environ 37 % de la population (24 % en milieu urbain et 49 % en milieu rural) ont des niveaux de consommation par an compris entre le seuil de pauvreté et deux fois ce seuil (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999). Quant à la vulnérabilité à la pauvreté, elle est estimée par l'enquête sur les niveaux de vie à 50,3 % de la population (Direction de la Statistique, 1991).

Il existe une forte interaction entre infrastructure socio-économique locale (écoles, hôpitaux, eau potable, électricité, etc.) et pauvreté (Banque mondiale, 1993). Selon la Banque mondiale, le Maroc doit investir, sur la période 1995-2005, entre 20 et 30 milliards de dirhams par an dans l'infrastructure afin de garantir un taux de croissance de 7 à 8 %.

L'abolition progressive depuis le début des années quatre-vingts des subventions publiques aux biens de consommation de base n'a pas manqué de durcir les tensions sociales, voire de provoquer des émeutes populaires

(Akesbi, 1993 ; El Aoufi, 1992). La *vérité des prix* n'ayant pas été accompagnée par la *vérité des salaires*, les distorsions en termes de niveaux de vie n'ont fait que s'accroître (Morrisson, 1993 ; Direction de la Statistique, 1993).

La corrélation entre la mise en œuvre des politiques de libéralisation et le développement de la pauvreté a été établie, pour les pays en développement en général, par plusieurs recherches s'appuyant sur un ensemble considérable d'études empiriques (Salama, Valier, 1994). Ces travaux mettent en évidence les causes économiques de la pauvreté qui semblent résider dans « l'inflation et le conflit profits/salaires auxquels elle donne lieu, la récession économique et la montée du travail informel, la corruption comme moyen de reproduction des inégalités », etc.

Des évolutions similaires quoique contrastées ont été observées pour les pays du Maghreb (Morrisson, 1993 ; Beggar, 1994). Elles rendent compte des causalités observées entre les phénomènes d'urbanisation, le marché du travail, d'une part, et la pauvreté, d'autre part. Sur un autre registre, l'accent est mis en particulier sur l'hypothèse de l'existence d'une relation de cause à effet entre aggravation de la pauvreté et développement d'un "radicalisme social", l'"intégrisme identitaire" comme réplique à l'"intégrisme globalitaire". Par ailleurs, la pression des flux d'émigration clandestine, perçue par l'UE comme un risque systémique, est inséparable des processus de désaffiliation, celle-ci prenant à cette échelle une dimension nationale.

Le désengagement social de l'Etat a été à l'origine d'un développement de la *vulnérabilité de masse*. Cette dernière apparaît de façon frappante dans les domaines essentiels de l'emploi, de l'éducation-formation, de la santé, du logement, et de l'émigration. Domaines qui vont faire l'objet dans la suite de ce rapport d'une présentation plus substantielle.

## 2. Etat des lieux social

### 2.1. Marché du travail

Selon le recensement général de la population (Direction de la Population, 1994), la population active s'élève à 8,3 millions (soit 32 % de la population totale), et le nombre de personnes ayant un emploi est estimé à 7 millions. Les créations d'emplois sont plus faibles que l'accroissement de la population active, ce qui fait situer le taux de chômage à 16 % au plan national et à plus de 20 % en milieu urbain.

L'évolution démographique observée au cours des dernières années fait apparaître à la fois un maintien des niveaux d'augmentation des personnes en âge de travailler (56 % de la population) et une tendance au ralentissement du taux d'accroissement de la population. Une telle évolution semble se poursuivre, à moyen-long terme, selon le même rythme (1,6 % en moyenne par an), faisant passer la population totale de 27,8 millions en 1998 à 30,1 millions en 2003 (ministère du Développement social, de

la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999). Ce qui se traduira par des besoins accrus en matière d'emploi, notamment des jeunes, la demande additionnelle devant atteindre environ 300 000 emplois en moyenne par an, en contrepartie de créations d'emplois ne dépassant guère les 2/3 des besoins.

Outre la variable démographique, deux autres facteurs semblent exercer une pression sur le marché du travail (Benali, 1998) :

- l'augmentation de la demande d'emploi féminine liée à l'accroissement des taux d'activité des femmes, notamment chez les jeunes ;
- la mise à niveau de l'économie devant se traduire par des restructurations de l'appareil productif et, par conséquent, par des ajustements d'emploi par les entreprises.

L'évolution du taux de croissance du PIB au rythme moyen de 3,5 % ne permet pas d'atteindre les projections prévoyant, au début des années quatre-vingt-dix, la création de 160 000 emplois au cours des années 1994 et 1995 et de 200 000 emplois en l'an 2000.

Sur un autre plan, le chômage de longue durée qui frappe 67,6 % de la population en situation de sans-travail dans les villes (près de 66 % masculin contre 71,2 % féminin) tient, du point de vue de la Banque mondiale (1995), aux rigidités du marché du travail et aux faibles réactivités du système d'emploi. Trois aspects – comme il a été déjà souligné – sont mis en cause : la législation sur le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) ; les charges sociales et autres prélèvements liés au salaire ; l'autorisation administrative de licenciement.

Le comportement du taux de chômage dénote, selon les données de la Direction de la Statistique (1993, 1997), un profil erratique (13,9 % en 1985, 16 % en 1992, 15,9 % en 1993, 22,9 % en 1995) et nettement différencié (6 % pour les 35-44 ans contre 24 % pour les jeunes de 25-34 ans dont plus du tiers ont un diplôme secondaire ou supérieur et connaissent un taux de chômage de près de 39 %. De telles proportions atteignent des niveaux supérieurs en milieu urbain : 86% des chômeurs urbains ont moins de 35 ans, 75 % sont des diplômés.

*Tableau 3*  
**Evolution du taux de chômage selon le milieu  
de résidence (1990-1995) (en %)**

	Masculin		Féminin		Ensemble	
	1990-1991	1995	1990-1991	1995	1990-1991	1995
Urbain	16,7	18,7	31,8	32,2	20,6	22,9
Rural	7,1	9,6	3,2	6,5	5,6	8,5
Ensemble	11,6	14,4	13,0	19,2	12,1	16,0

Source : Direction de la Statistique (1996).



*Tableau 4*  
**Evolution des taux de chômage au niveau national  
selon l'âge et le sexe (1990-1995) (en %)**

	Masculin		Féminin		Ensemble	
	1990-1991	1995	1990-1991	1995	1990-1991	1995
15-24 ans	21,2	24,3	22,0	22,0	21,5	23,4
25-44 ans	11,1	13,3	11,5	21,2	11,2	15,9
45-59 ans	2,3	4,9	5,1	8,3	3,3	5,8
60 ans et plus	3,2	5,2	1,7	6,8	2,8	5,6
Ensemble	11,6	14,4	13,0	19,2	12,1	16,0

Source : Direction de la Statistique (1996).

*Tableau 5*  
**Evolution des structures et des taux de chômage urbain selon le  
diplôme (1985-1993) (en %)**

Diplôme	Structure		Taux de chômage	
	1985	1993	1985	1993
<b>Sans diplôme</b>	<b>58,6</b>	<b>37,5</b>	<b>12,0</b>	<b>10,7</b>
<b>Niveau moyen</b>	<b>35,8</b>	<b>44,6</b>	<b>21,3</b>	<b>24,6</b>
Certificat d'études primaires	15,0	19,5	19,1	21,5
Certificat d'études secondaires	11,1	13,7	22,0	24,8
Formation professionnelle	9,7	11,4	25,1	32,5
<b>Niveau supérieur</b>	<b>5,6</b>	<b>17,8</b>	<b>8,3</b>	<b>18,7</b>
Baccalauréat	2,7	5,2	17,8	31,2
Cadres moyens	1,1	6,1	7,5	19,6
Diplômes supérieurs	1,8	6,5	4,8	13,7
Total	100,0	100,0	13,9	15,9

Source : Direction de la Statistique (1996).

## 2.2. L'éducation

A l'impact négatif produit sur le système éducatif par la politique des équilibres fondamentaux, il faut adjoindre les conséquences imputables à l'inefficience et à l'instabilité des politiques menées depuis l'indépendance par les pouvoirs publics en matière d'enseignement. En dépit d'un coût budgétaire relativement élevé (25 % du budget de fonctionnement, 7% du PIB), les résultats demeurent limités en termes à la fois du nombre des déscolarisés, des non-scolarisés et des effectifs des diplômés en situation de chômage durable. A l'heure actuelle, la problématique se pose en termes

de *réforme globale* du système de l'éducation et de la formation : les choix et les arbitrages portent sur les thèmes de la généralisation/ sélection, de la gratuité/recouvrement des coûts, etc. Les justifications de la "régulation" préconisée par la Banque mondiale (1995 a) se fondent sur une série d'indicateurs relatifs à la performance du système de l'éducation et à son efficience.

Tableau 6  
Création d'emplois par l'Administration publique (1973-1999)

Années	Création d'emplois
1973	7 758
1974	14 587
1975	12 001
1976	51 418
1977	33 274
1978	29 531
1979	40 120
1980	41 173
1981	33 666
1982	45 267
1983 à 1994	10 000 à 15 000/an
1995	17 000
1997	12 700
1998	12 000
1999	25 000

Source : Ministère des Finances (1999).

De tels indicateurs témoignent des limites des politiques d'enseignement menées depuis l'indépendance : taux d'alphabétisation de 49 %, taux de scolarisation primaire de 69 % (50 % en milieu rural, 34 % pour les filles).

Avec de telles performances, le Maroc est placé loin derrière les autres pays du Moyen-Orient et de l'Afrique, derrière la moyenne des pays à niveau intermédiaire (Banque mondiale, 1995a).

Les coûts unitaires de l'éducation sont élevés pour le secondaire, deux à trois fois plus élevés par rapport au PNB par habitant que ceux des autres pays du Moyen-Orient et de l'Afrique et d'autres pays à revenu intermédiaire. Les coûts de la formation professionnelle publique sont de 70 % plus élevés que ceux de l'enseignement secondaire général. Au niveau de l'enseignement supérieur, les coûts sont relativement bas pour les facultés, quatre fois supérieurs dans les établissements supérieurs spécialisés et les grandes écoles (Banque mondiale, 1995a).

Tableau 7  
Indicateurs d'éducation du Maroc et de quelques pays comparables (en %)

	Taux d'alphabétisation des adultes			Taux de scolarisation en primaire			Taux de scolarisation en secondaire			Taux de scolarisation au supérieur		
	1980		1990	1980		1992	1980		1992	1980		1992
	T	F	T	F	T	F	F	T	F	T	T	T
<b>Maroc</b>	28	38	49	58	76	57	69	20	24	29	28	4
Malaisie		70	78	91	92	94	93	46	53	59	58	3
Corée		93	96	114	116	106	105	71	76	91	90	9
Turquie	60	71	81	93	101	107	112	24	37	50	60	6
Chili	—	93	93	116	117	95	96	56	55	75	72	12
Thaïlande	86	90	93	97	96	88	97	28	29	32	33	13
Nigeria	34	39	51	90	104	67	76	13	19	17	20	2
Côte d'Ivoire	35	40	54	63	79	58	69	12	19	16	24	3
Kenya	47	58	69	110	115	93	95	16	20	25	29	1
Népal	19	13	26	52	88	81	102	9	21	23	36	3

Tableau 8  
Indicateurs de dépenses publiques du Maroc et de quelques pays comparables

	PNB par habitant			Dépenses d'éducation en % des dépenses du gouvernement			Dépenses d'éducation en % du PIB		
	1980	1993	1980-1993	1980	1985	1992	1980	1985	1992
	1980	1993	1980-1993	1980	1985	1992	1980	1985	1992
<b>Maroc</b>	900	1 040	1,2	18,5	22,9	26,7	6,1	7,4	5,8
Malaisie	1 620	3 140	3,5	14,7	16,3	16,9	6,0	6,6	5,5
Corée	1 520	7 660	8,2	—	—	14,8	3,7	4,5	4,4
Turquie	1 470	2 970	2,4	10,5	—	—	2,8	2,3	4,0
Chili	2 150	3 170	3,6	11,9	15,3	12,9	4,6	4,4	2,9
Thaïlande	670	2 110	6,4	20,6	18,5	—	3,4	3,9	3,6
Nigeria	1 010	300	- 0,1	—	8,7	—	—	1,2	—
Côte d'Ivoire	1 150	630	- 4,6	22,6	—	—	7,2	—	—
Kenya	420	270	0,3	18,1	—	16,7	6,8	6,4	7,0
Népal	140	190	2,0	10,5	10,8	7,8	1,8	2,9	2,0

Source : Banque mondiale (1995a).

### 2.3. La santé

Les mêmes évolutions ont affecté la relation d'offre/demande de soins de santé. Une tendance à la privatisation de l'offre conduit à l'exclusion des catégories de la population se situant au-dessus du seuil d'indigence mais n'ayant pas, toutefois, les moyens suffisants pour s'adresser à l'offre privée.

Au niveau du système productif, à une salarisation restreinte (environ 50 % de la population active urbaine en 1999) s'ajoute une faible immatriculation des salariés à la CNSS (Caisse nationale de sécurité sociale) : quelque 900 000 salariés déclarés, soit environ 20 % de l'emploi total en milieu urbain en 1999. Plusieurs études ont mis en évidence une forte propension des entreprises affiliées à la CNSS à ne pas s'acquitter de leurs charges sociales. La flexibilité de fait constitue à cet égard un puissant facteur de désaffiliation et d'informalisation de la relation salariale. Par ailleurs, la faiblesse des prestations et l'étroitesse du champ de couverture sociale aggravent le déficit en matière de sécurité sociale. Les difficultés rencontrées à l'heure actuelle par le projet de couverture médicale sont révélatrices d'une crise profonde qui va au-delà d'un simple dysfonctionnement lié au mode de gestion de la CNSS. Elles témoignent, *in fine*, des limites du modèle libéral et de l'incapacité structurelle du secteur privé national à prendre en charge la *question sociale*.

Une évaluation de la situation de santé (Jaidi, 1995) fait apparaître à la fois la fragilité de l'état sanitaire et les faiblesses de la politique publique en matière de santé. Celle-ci a dans un premier temps orienté les dépenses publiques de santé en direction de la construction d'établissements hospitaliers en milieu urbain (79 % des investissements contre 21 % seulement en faveur du système ambulatoire). A partir du milieu des années quatre-vingts, un changement des priorités est opéré en faveur des actions suivantes : développement des soins de santé de base ; achèvement des projets entamés ; maintenance des infrastructures. Sur un plan général, un diagnostic synthétique permet de dégager les traits essentiels suivants (Jaidi, 1995) :

(i) Une insuffisance de l'infrastructure et de la couverture sanitaires : l'infrastructure physique du réseau de soins de santé de base a vu la création depuis les années quatre-vingts de 30 unités par an, ce qui a contribué à l'amélioration du taux d'encadrement de la population qui est passé de 1 établissement pour 17 110 habitants en 1982 à 1 établissement pour 15 648 habitants en 1993. Le réseau des hôpitaux s'est également renforcé, depuis 1981, de 16 unités mais en comparaison avec la croissance de la population, la capacité litière du réseau a connu des rythmes moins soutenus ; de l'ordre de 0,9 % en moyenne par an. Parallèlement, la structure d'accueil des hospitalisés a enregistré une faible augmentation (216 lits par an contre 367 lits entre 1970 et 1980), contribuant ainsi à un recul relatif de la densité litière. La couverture des structures de soins en personnel

médical et paramédical s'avère également insuffisante, comme en témoigne l'indice moyen de densité qui demeure en deçà de la norme internationale, et ce en dépit d'une augmentation sensible des effectifs des médecins publics (environ 200 médecins par an depuis 1982, soit 3 fois l'accroissement enregistré entre 1970 et 1981). Le déficit est plus prononcé pour ce qui est du personnel para-médical, avec un taux global de satisfaction des besoins ne dépassant pas 70 %.

Dans les années quatre-vingts, la dégradation s'est élargi aux aspects qualitatifs, en raison notamment de la diminution des dépenses budgétaires dans le secteur de la santé : 30 % des hôpitaux seulement ont été construits depuis moins de 20 ans, contre 29 % ayant plus de 50 ans d'âge. De même, 44 % des blocs opératoires, 39 % des laboratoires et 22 % des équipements ont plus de 10 ans d'âge.

(ii) Une forte inégalité des recours aux soins : quelques progrès ont été enregistrés en matière d'alimentation, d'hygiène, de suivi de la santé maternelle et infantile, de lutte contre les maladies transmissibles et infectueuses. Toutefois, il y a lieu de noter que, globalement, le taux de couverture en soins demeure encore faible et surtout que persistent de fortes inégalités en termes de recours aux soins. L'inégalité peut s'observer par rapport aux niveaux suivants :

- Les inégalités de revenu : le taux de morbidité (15,2 % en moyenne) se monte à 22,8 % pour la population à revenus élevés, contre 9,7 % pour les catégories à revenus faibles. La prévention sanitaire (consultation d'un médecin) concerne 2,6 % de la population, ce taux variant entre 1,3 % pour les 10 % les plus pauvres et 7,2 % pour les 10 % les plus riches. Le recours aux soins des personnes malades (53,4 % en moyenne nationale, 62,5 % urbain contre 41,3 % rural) connaît les mêmes disparités : 64,4 % pour les 20 % les plus aisés contre 31 % pour les 20 % les plus démunis.

- Les disparités spatiales : l'offre de soins est fortement concentrée dans les agglomérations urbaines : 72,6 % des médecins se trouvent dans les régions du Nord-Ouest (42,4 %) et du Centre (30,2 %). En milieu rural, 62 % de la population sont en dehors de l'attraction immédiate des formations sanitaires (plus de 6 km) et, de ce fait, n'ont guère accès aux services sanitaires. Quant au mode de couverture mobile, très rudimentaire en raison à la fois du faible nombre d'infirmiers itinérants (15,7 %) et de la détérioration du parc matériel, il bénéficie à moins de 60 % de la population rurale.

- L'inégalité dans la dépense : au niveau global, 56 % de la dépense de santé des ménages sont le fait des 20 % les plus aisés contre 3,2 % pour les 20 % les plus déshérités. La dépense médicale par habitant de la première catégorie représente 17 fois celle de la seconde catégorie. Les populations urbaines contribuent à environ 70 % de cette dépense.

Les 3/4 des utilisateurs de soins publics sont des populations urbaines à revenus intermédiaire et élevé. Les 20 % les plus riches consomment plus

de 66 % des soins paramédicaux, 40 % des nuitées d'hôpital et 38 % des consultations médicales. La répartition de la dépense publique profite pour 40 % du budget aux 20 % les plus aisés contre 20 % en faveur des 40 % les plus pauvres.

Les distorsions en matière de soins privés sont plus accentuées : 56 % de la dépense privée sont le fait des 20 % les plus riches. Ces derniers consomment 44 % des consultations, 33 % des journées d'hospitalisation, 66 % des soins dentaires, 50 % des prestations en analyses et radios.

– L'inégalité dans la couverture sociale : ce sont les ménages qui couvrent la part la plus importante du financement de la consommation médicale (55 % des dépenses de soins) par rapport à l'Etat (19 %) et aux mutuelles et sociétés d'assurance (moins de 20 %). L'assurance-maladie est limitée à moins de 4 millions d'habitants (soit 15 % de la population totale) localisés pour l'essentiel dans l'espace urbain.

## 2.4. Le logement

Le parc de logement a évolué au rythme de 3,4 % entre 1985 et 1991 avec comme dominante l'habitat urbain (Direction de la Statistique, 1995 ; Jaidi, 1995b). L'habitat en maçonnerie connaît au cours de cette période un développement relatif alors que l'habitat sommaire (pisé et baraquues) a tendance à reculer : 86 % des ménages urbains en 1991 (78,7 % en 1985) contre 73,5 % de ruraux. Il s'agit en général des ménages pauvres (36,8 %), mais les logements sommaires concernent également, bien qu'à des degrés moindres, d'autres catégories : 12,6 % des ménages à revenu moyen et 6,2 % des ménages à revenu élevé.

Les bidonvilles (1 008 bidonvilles au niveau national englobant 135 565 baraquues ou *zribas* et abritant 160 312 ménages et une population de 858 266 personnes, soit 6,8 % de la population urbaine) ont enregistré une baisse de l'ordre de 1,1 % par an entre 1989 et 1992.

Parallèlement, on a pu observer le développement, en dépit de l'action publique, d'une autre forme d'habitat dit clandestin lié à une série de facteurs : les rigidités de la réglementation relative à l'urbanisme en général et à la construction en particulier ; la spéculation foncière ; l'efficacité du marché parallèle, etc.

La part de la propriété (3 millions de ménages en 1991 contre 2,5 millions en 1985) a enregistré une diminution d'un point et demi, passant de 68,2 % en 1985 à 66,7 % en 1991. En milieu urbain, 48,4 % des ménages sont propriétaires de leur logement. Il faut noter cependant que la majorité des propriétaires en milieu urbain occupe des logements précaires : 32,6 % sont des bidonvillois et des habitants de *douars*, 13,2 % occupent des maisons traditionnelles dans l'ancienne *médina*, 49 % résident dans la nouvelle *médina*, et 5,2 % habitent la ville nouvelle.

La location concerne un peu plus de 21 % de la population au plan national. En milieu urbain, plus de deux ménages sur cinq sont des locataires

contre 2,1 % des ménages ruraux. La location, dans les villes, augmente en fonction du revenu : 35 % des ménages à revenu modeste, 37,7 % des ménages à revenu moyen et 42 % des ménages à revenu élevé.

Rapportée à la dépense moyenne par ménage, la part du loyer est assez lourde : 12,3 % pour le premier quintile contre 10,2 % pour le dernier quintile. Les tendances à la cohabitation semblent liées au phénomène d'exode rural combiné à la crise du logement dans les villes : le nombre moyen de ménages est de 1,14 par logement ; le nombre moyen de personnes occupant le même logement est de 12,3 personnes. La proportion des ménages en situation de cohabitation atteint environ un ménage sur quatre au sein des catégories à faible revenu contre un sur quinze pour les populations à revenu élevé.

L'analyse des indicateurs ayant trait aux conditions d'habitat fait apparaître des disparités en termes à la fois de niveau de revenu et de milieu de résidence. A l'échelle nationale, on compte trois ménages sur quatre disposant d'un logement de moins de trois pièces, contre neuf ménages à revenu modeste sur 10 en milieu urbain. Parmi cette dernière catégorie, deux foyers sur trois occupent un logement de moins de 60 m<sup>2</sup>. Pour ce qui est de l'eau potable, quatre ménages sur dix bénéficient de l'eau à domicile : 76 % des ménages citadins contre 6,3 % en milieu rural. Plus d'un ménage sur trois ne sont pas équipés d'un mode d'évacuation des eaux usées (6 % en milieu urbain dont un ménage sur cinq dans la catégorie des faibles revenus). Quant à l'électricité, environ 20 % des ménages modestes sont équipés (64,5 % en milieu urbain contre 6,4 % en milieu rural).

L'offre de logement provient pour l'essentiel (66 %) du secteur public. L'intervention publique a connu deux phases (Jaidi, 1995b) :

- Avant 1983, l'intervention de l'Etat a un caractère direct et se fonde de façon prévalente sur le budget.

- A partir de 1983, le désengagement de l'Etat s'accompagne d'une intervention plus grande des organismes spécialisés sous tutelle et d'une implication plus grande du secteur privé dans le financement de l'habitat.

Au cours de la période 1990-1993, l'Etat a réalisé quelque 334 235 logements destinés surtout aux catégories à revenus faibles et moyens. Le financement des investissements par le système financier institutionnel demeure dans l'ensemble limité, ce qui témoigne d'une trop faible insertion du secteur du logement dans le marché financier. En effet, les enquêtes officielles (Direction de la Statistique, 1995) font ressortir les données statistiques suivantes : environ 90 % des ménages, en milieu urbain comme en milieu rural, ont acquis leur logement par le moyen de l'héritage ou par des fonds propres. Sur l'ensemble des ménages ayant recours à l'emprunt, plus de 88 % sont pourvus de revenus élevés. Le prêt bancaire contribue pour 14 % seulement au financement par les ménages de leur logement contre plus de 55 % obtenus par le biais des réseaux de solidarité familiale qu'entretient le modèle culturel traditionnel.

La problématique du logement social a fait l'objet de l'Accord tripartite du 1<sup>er</sup> août 1996 qui a mis en évidence l'existence d'un déficit considérable en matière de logement social (100 000 logements) nécessitant pour être comblé un engagement accru du secteur privé : 3 % des bénéfices des entreprises seront affectés au financement de la construction de logements sociaux au profit des salariés, contre 2 % du budget d'équipement de l'Etat, pour aider les fonctionnaires à acquérir leur propre logement et une participation des salariés à hauteur de 1 % de leur salaire à la Caisse de Solidarité nationale pour l'habitat social.

Les opportunités de mise en œuvre d'un tel pacte social semblent compromises par les restructurations qu'impose au secteur productif la mise à niveau et l'adhésion à la ZLE. Il y a lieu cependant de noter qu'un renversement de tendance à moyen-long terme n'est pas à exclure compte tenu des objectifs stratégiques affichés par le gouvernement d'Alternance (on y reviendra).

### **3. Des perspectives de réforme indexées sur une dynamique sociale**

#### **3.1. L'Accord social du 1<sup>er</sup> août 1996**

L'Accord social du 1<sup>er</sup> août 1996 constitue un jalon dans la transformation sociale. Plusieurs observations peuvent être soulignées (El Aoufi, 1996).

D'abord, cet accord englobe tous les aspects constitutifs du rapport salarial : amélioration des salaires et des revenus, emploi, protection sociale et couverture sanitaire, logement social, etc.

Ensuite, il définit une méthodologie de la négociation, ses dispositifs et ses mécanismes institutionnels. Cette méthodologie, présentée à grands traits dans la Déclaration commune, s'articule autour de trois principes :

- le principe de régularité des sommets tripartites (deux réunions conjointes par an à caractère national) ;
- le principe de décentralisation des négociations au niveau sectoriel ;
- le principe de suivi des résultats des négociations par un comité national tripartite.

Il y a lieu de noter toutefois que la Déclaration ne précise ni l'objet des négociations et sa distribution entre le national et le sectoriel, ni la structure organisationnelle du comité de suivi et son mode de fonctionnement.

De même, l'Accord général attribue au système des conventions collectives un rôle capital et préconise de réactiver le Conseil supérieur des conventions collectives, en hibernation depuis les années soixante.

Par ailleurs, un compromis a pu être atteint entre, d'un côté, le droit de grève qui se trouve réaffirmé ainsi que le principe d'exercice des libertés syndicales, de l'autre, la liberté au travail des employés des établissements et l'"intégrité de l'entreprise", c'est-à-dire l'inviolabilité des lieux de production.



Enfin, le principe du paritarisme est établi par rapport aux instances permanentes de concertation, de négociation et de suivi et par rapport à certaines institutions telles que la CNSS, la CIMR.

L'Accord général du 1<sup>er</sup> août 1996, réitéré et complété par l'Accord du 19 moharram (23 avril 2000), synthétise les points de convergence obtenus entre les différents partenaires sociaux (El Aoufi, 1996) : sommets sociaux (deux par an), négociations décentralisées (branche, entreprises) et directes, conventions collectives, libertés syndicales et... droits des employeurs, droit de grève et... intégrité de l'entreprise.

Toutefois, plusieurs divergences fondamentales n'ont pas été surmontées : elles concernent le champ et le niveau de la négociation collective, les libertés syndicales et en particulier les restrictions que l'article 288 du code pénal impose au droit de grève, la flexibilité du travail et des salaires.

### 3.2. Le volontarisme réformiste du gouvernement d'Alternance

Dans le programme de *réforme et de changement* proposé par le gouvernement d'Alternance et soumis devant le parlement en avril 1998 par le Premier ministre, A. Youssoufi, l'Etat se trouve en quelque sorte réhabilité en comparaison avec le rôle subsidiaire que le Programme d'ajustement structurel lui avait assigné tout au long des années quatre-vingts. Cette préférence pour l'instrumentalisation de l'Etat est de surcroît légitimée par le retour à la planification opéré par la nouvelle constitution votée presque à l'unanimité en septembre 1996, dans un contexte marqué précisément par l'élaboration et la négociation politique de la trajectoire d'alternance.

La prise en compte à la fois de l'anachronisme des modalités classiques (keynésiennes) d'interventionnisme de l'Etat (nationalisations, développement du secteur public, planification impérative, nationalisme économique, etc.) et des nouvelles données associées aux processus complexes et volatils de la mondialisation n'est pas, en effet, sans structurer une fonction stratégique de régulation, imposant à l'Etat d'inscrire sa démarche dans un horizon temporel de long terme (El Aoufi, 1999).

De même, c'est en référence aux limites imposées à *l'activisme économique* de l'Etat par les "contraintes" externes et internes (un déficit budgétaire de 9 milliards de dirhams par an depuis 5 ans, soit 3 % du PIB, financé depuis 1992 sur les ressources internes ; 12 milliards de dirhams par an de dette interne) qu'il faut interpréter le rôle assigné au secteur privé, ce dont témoignent les séries de rencontres organisées d'entrée de jeu par le gouvernement avec la confédération patronale (CGEM), le groupement des banques (GPBM) et dont l'objectif est d'instaurer de nouveaux rapports Etat-entreprises fondés sur des arrangements de type contractuel et conventionnel (amnistie fiscale, mise à niveau des bilans, etc.).

La réorganisation de la relation Etat-économie remonte aux années de mise en œuvre du PAS. Toutefois, la faible configuration du secteur privé a rendu inefficients les critères de gestion introduits au début de la décennie

quatre-vingts par le modèle standard du FMI. A son tour, le programme de mise à niveau, en privilégiant l'entreprise comme acteur (hypothèse de la rationalité individuelle), achoppe sur les limites liées à la coordination des restructurations d'entreprises et à la représentation professionnelle de leurs intérêts particuliers (cas des PME, des entreprises informelles, etc.).

### 3.3. Modernisation sociale

La modernisation des rapports sociaux acquiert dans le programme du gouvernement d'Alternance un caractère procédural plus explicite et renvoie aux limites atteintes dans ce domaine par le programme d'ajustement structurel.

Les perspectives de transformation salariale à l'œuvre dans le projet réformiste de A. Youssoufi prennent appui sur une dynamique sociale, syndicale notamment, réactivée par les tensions engendrées, tout au long des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, par les processus de libéralisation et de privatisation et débouchant sur l'*Accord social* du 1<sup>er</sup> août 1996 entre les centrales syndicales, la confédération patronale et le gouvernement. Il s'agit d'un compromis salarial institutionnel (le premier du genre dans l'histoire du Maroc) englobant – on l'a dit – les aspects essentiels constitutifs du rapport salarial (El Aoufi, 1992, 1998) : amélioration des salaires et des revenus, emploi, protection sociale et couverture sanitaire, logement social, etc. Le caractère institutionnel du compromis salarial est défini par deux procédures essentielles propres au type fordien ou keynésien de régulation :

- la procédure de négociation collective s'articulant autour des principes de régularité des sommets tripartites, de décentralisation des négociations au niveau sectoriel, de suivi des résultats des négociations ;
- le système des conventions collectives impliquant un principe de subsidiarité permettant de mobiliser les règles et les routines produites par les entreprises et de limiter les modalités informelles et les formes d'anomie légale associées à l'incomplétude de la codification du rapport salarial.

Une analyse, en termes de rationalité procédurale, de l'objectif de transformation sociale en général et de modernisation du rapport salarial en particulier, pourrait mettre en évidence deux séries de limites :

- La première a trait, on l'a souligné, aux comportements des acteurs et aux déficiences structurelles, représentatives et managériales des entreprises et des organisations professionnelles qui ne favorisent guère les processus interactionnistes associés à la dynamique institutionnelle. Pour le gouvernement, l'esprit salarial (*civique et industriel*) doit déterminer des comportements d'entreprises incorporant un engagement citoyen sur l'emploi, notamment des jeunes diplômés en chômage (environ 200 000), et en matière fiscale. Toutefois, un tel pari semble difficile à tenir en raison des logiques micro et macro-économiques de flexibilité compétitive fondées sur l'avantage coût salarial et le dumping social (Belghazi, 1997) ; Banque

mondiale, 1995). Les signaux adressés par le gouvernement à la CGEM (amnistie fiscale et mise à niveau des bilans) n'ont débouché jusqu'à présent que sur des résistances de type *corporatiste* (par exemple les réactions négatives des industriels face à la décision du gouvernement d'abolir les subventions sur le sucre).

– La seconde limite concerne la fragilité structurelle des finances publiques : « Cette fragilité s'explique par la structure des recettes et des dépenses. Concernant les recettes, leur fragilité est, en partie, due au fait qu'elles comportent des recettes non pérennes (telles que celles générées par les opérations de privatisation) et aux insuffisances qui entachent encore le système fiscal (élargissement de la base fiscale, réduction des exonérations spécifiques, amélioration du recouvrement...). Quant à la structure des dépenses, elle est marquée par une certaine rigidité puisqu'elle reste dominée par les dépenses relatives aux traitements des fonctionnaires (plus de 11 % du PIB) et la dette publique » (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1999). L'engagement social de l'Etat demeure, au terme de deux lois de finances (1998-1999 et 1999-2000) présentées par le gouvernement d'Alternance, extrêmement limité, donnant lieu à une montée des épreuves critiques et des conflits dans le secteur public (santé, transport, poste, diplômés en chômage, etc.). Dans ces conditions d'orthodoxie financière (déficit budgétaire dans les limites de 3 %), l'échéance de mise en œuvre du compromis salarial du 1<sup>er</sup> août 1996 et du 23 avril 2000 ne peut être que repoussée.

L'option "réaliste" du gouvernement, en reformulant les principes d'action propres à l'ajustement structurel et à la mise à niveau (réforme de l'administration, de la justice, de l'éducation), semble privilégier en dernier ressort les effets de composition induits par l'interaction stratégique entre processus de réforme et dynamique sociale. L'énoncé des différents axes prioritaires du Plan quinquennal (2000-2004) traduisent une telle préoccupation (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998) :

« – une nouvelle méthode de gestion du développement, dont la pièce maîtresse est la création d'un cadre institutionnel propice, notamment à travers la réforme de la justice et de l'administration ;

– une croissance forte et génératrice d'emplois, confortée par la mise à niveau de l'économie ;

– le développement rural ;

– la valorisation des ressources humaines et la réforme du système d'enseignement et de formation ; le développement social et la réduction des inégalités ;

– l'aménagement du territoire et la réduction des disparités régionales ».

L'infléchissement de trajectoire est cependant conditionné par la mise en œuvre, sur la période 2000-2004, d'une politique macro-économique volontariste centrée sur une croissance forte et durable (5,5 % par an), des taux d'investissement brut global et d'épargne portés respectivement à plus

de 25 % et à près de 24 % du PIB en 2004, un taux d'inflation de l'ordre de 2,5 %, un déficit du budget et du compte courant de la balance des paiements ne dépassant pas 1,5 % du PIB.

### 3.4. Stratégie de développement social

Le contenu social de la *stratégie de développement* social mise en œuvre par le gouvernement d'Alternance et couvrant la période 2000-2004 se décline autour des axes prioritaires suivants (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998) : la réforme de l'éducation et de la formation dans l'objectif d'une meilleure adéquation avec l'emploi, notamment des jeunes ; l'amélioration des conditions d'accès aux services de base et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, notamment en milieu rural ; la promotion de la condition féminine.

#### 3.4.1. Réforme de l'éducation et de la formation

L'objectif stratégique de refonte du système d'éducation et de formation s'inscrit dans deux perspectives solidaires : d'une part, une lutte contre l'analphabétisme prenant appui sur l'implication de la société civile avec la création d'une agence nationale de lutte contre l'analphabétisme et sur la mise en œuvre d'un programme d'action post-alphabétisation (prestation de services publics, activités génératrices de revenu, formation technique et continue) ; d'autre part, l'habilitation culturelle et scientifique du pays et son insertion dans la société de l'information et du savoir.

Une commission spéciale Education-Formation a été créée en mars 1999 afin d'élaborer, sur une base consensuelle, une *charte nationale d'éducation et de formation* contenant les principes et les procédures d'une réforme globale des systèmes de l'éducation et de la formation et tenant compte des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle. La mise en œuvre de cette réforme, adoptée en octobre 1999, a démarré avec la rentrée 2000-2001 pour l'enseignement fondamental et secondaire (Cosef, 1999).

##### (i) La réforme de l'enseignement...

Cette réforme vise les objectifs suivants :

- institution, pour la première fois au Maroc, de l'enseignement pré-scolaire public (de 4 à 6 ans) ;
- généralisation de la scolarisation dans l'enseignement fondamental (enfants âgés de 6 à 15 ans) et son développement en milieu rural, notamment pour les filles ;
- restructuration de l'enseignement secondaire et technique et refonte des programmes de formation et des méthodes pédagogiques ;
- maîtrise des langues (arabe et langues étrangères) et développement chez l'élève des capacités de réflexion, de communication et d'initiative ;
- amélioration de l'efficacité interne du système d'enseignement (réduction des taux de redoublement et d'abandon) ;

- développement de l'éducation non formelle pour les descolarisés de 8 à 16 ans ;
- promotion de l'enseignement privé ;
- approfondissement de la réforme de l'enseignement supérieur (autonomie de gestion et démocratisation des modes de fonctionnement des universités, ouverture sur le monde du travail et adaptation à l'environnement, création de passerelles entre les différentes composantes, encouragement de l'enseignement supérieur privé).

Le budget du ministère de l'Education nationale a atteint au cours de ces dernières années en moyenne 20,2 % du budget de l'Etat et 4,5 % du PIB (Banque mondiale, 1995a). La part dédiée à l'éducation de base (enseignement fondamental) est importante (15,2 % du budget), mais l'efficacité de la dépense demeure assez médiocre. L'évaluation du système met en évidence une série de dysfonctionnements : prédominance des dépenses de personnel, faiblesse des ressources consacrées au fonctionnement direct des établissements scolaires et aux aspects pédagogiques, déficience en matière de gestion, déscolarisation grandissante, désaffection notamment en milieu rural, etc.

### **(ii) ... et son articulation au système de formation professionnelle...**

La stratégie poursuivie dans le domaine de la formation professionnelle est fondée sur trois principes essentiels : restructuration du système, dans le sens d'une plus grande autonomie, au niveau à la fois des missions, de la composition des organes de concertation et des mécanismes de coordination ; développement de la formation continue et alternée ; promotion de la formation professionnelle privée avec consolidation du dispositif de qualification-classification et réglementation de l'homologation des formations.

### **(iii) ... pour promouvoir une société d'information et de savoir**

L'insertion du Maroc dans la société de l'information et du savoir implique, pour les pouvoirs publics, une série d'actions dans le domaine de la recherche scientifique et de la technologie :

- élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de recherche scientifique avec un choix de domaines prioritaires ;
- création d'un fonds national de recherche scientifique et technologique ;
- orientation des projets de recherche vers les problèmes de développement ;
- création de cellules de recherche-développement susceptibles d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie nationale ;
- réorganisation des structures de recherche scientifique et technologique ;
- promotion de l'ingénierie nationale.

### **3.4.2. Le développement social**

Le volontarisme social de l'Etat se traduit en premier lieu dans les dépenses publiques consacrées au développement social qui, en 1997-1998, sont de

l'ordre de 25,8 milliards de dirhams représentant un peu plus de 7 % du PIB et près de 42 % des dépenses du budget général de l'Etat, contre 38,6 % en 1995. Le gouvernement A. Youssoufi accroît de deux points la part affectée aux secteurs sociaux (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999). Les dépenses dans les services sociaux de base ont été estimées en 1997 à 12,2 milliards de dirhams, soit 17,2 % de la dépense de l'Etat. L'éducation de base est prédominante (85 %), suivie de loin par la santé de base (10 %), l'eau (3,9 %), l'assainissement (0,7 %), l'alphabétisation (0,08 %).

En second lieu, le développement social est placé dans le cadre d'une stratégie plus ample de développement humain durable fondée sur les principes de croissance, de cohésion sociale et de partenariat avec les collectivités locales, les établissements publics, le secteur privé et la société civile. Dans cette optique sont préconisées une dynamisation et une restructuration de l'économie sociale (coopératives, associations et organismes de prévoyance et de protection sociales).

La stratégie de développement social prend appui sur la création d'une Agence de développement social (ADS) qui aura pour champs d'action : le développement communautaire (santé primaire, nutrition, éducation de base, alphabétisation, activités de protection de l'environnement) ; les petits travaux d'utilité publique (pistes rurales, irrigation, électrification) ; le développement de la micro et petite entreprise) ; le renforcement et le développement des capacités institutionnelles des partenaires locaux.

La stratégie sociale s'articule autour de trois axes (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998) : l'emploi et l'insertion des jeunes, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté.

### **(i) La promotion de l'emploi en général et de l'insertion des jeunes en particulier**

La stratégie de lutte contre le chômage, élaborée lors des *assises nationales de l'emploi* en décembre 1998 (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1998), est fondée sur les objectifs suivants : susciter chez les acteurs un sentiment d'urgence à l'égard de l'emploi ; dégager un consensus sur des actions en faveur de l'emploi ; favoriser les solutions structurelles ; obtenir l'engagement des partenaires économiques et sociaux sur la mise en œuvre des actions.

L'approche privilégie une pluralité de facteurs :

- un déséquilibre structurel impliquant pour être résorbé une croissance plus rigoureuse et moins irrégulière autour de 6 à 7 % et un environnement institutionnel et économique plus favorable à l'entreprise ;
- une inadéquation entre offre et demande d'emploi qui serait susceptible d'être infléchi par le développement de la formation continue et par une amélioration du dispositif d'information sur le marché du travail ;

– le troisième facteur a trait aux carences du système d'intermédiation sur le marché du travail : les structures traditionnelles (bureaux de placement) et les centres d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE) mis en place dans les années quatre-vingts-dix intreviennent pour moins de 3 % dans les emplois offerts et 10 % dans les demandes d'emploi en milieu urbain. Outre l'objectif de création d'une Agence nationale pour l'emploi et les compétences (ANAPEC), structure publique, le gouvernement entend réactiver le projet (adopté en septembre 1998) de création d'agences d'emploi privées.

Sur un autre plan, la stratégie sociale est dédiée à l'insertion des jeunes dans la vie active. Trois dispositifs sont mis en place :

– *La création d'entreprises par les jeunes* : mesures d'encouragement aux diplômés de la formation professionnelle (loi datant de 1987) ; octroi de prêts de soutien aux promoteurs titulaires de diplômes d'enseignement supérieur ou d'un diplôme de formation professionnelle (lois de 1987, 1994 et 1996) ; fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes non diplômés (lois de 1994 et 1996).

Il y a lieu de noter que les limites des mesures d'encouragement à la création d'entreprises par les jeunes renvoient à des contraintes liées à l'indisponibilité et à la cherté des locaux, au rôle marginal joué par les organisations professionnelles dans le parrainage des jeunes promoteurs et à la faiblesse de l'assistance aux jeunes entrepreneurs.

– *Les services de conseil et d'assistance aux jeunes promoteurs.*

– L'appui à l'auto-emploi : un texte de loi sur le micro-crédit a été adopté, et l'enveloppe budgétaire affectée à l'auto-emploi a été doublée, lors des Assises nationales de l'emploi, passant de 50 à 100 millions de dirhams.

– *Le programme action-emploi* a été mis en œuvre fin 1997 dans le but de favoriser des stages de formation-insertion des jeunes diplômés dans les entreprises par un renforcement des mécanismes incitatifs (une indemnité d'encadrement des stagiaires, un support financier pour les actions de formations complémentaires). Une convention-cadre a été signée, lors des Assises nationales de l'emploi, avec les grandes entreprises publiques.

– L'institution d'un dispositif d'appui à la *reconversion professionnelle* au profit des salariés menacés de licenciement pour motif économique (4 500 salariés en moyenne par an perdent leur emploi en raison des compressions de personnel). Quatre objectifs sont visés : identifier de façon précoce les salariés en difficulté d'adaptation professionnelle ou menacés de licenciement ; conclure des conventions de reconversion professionnelle ; monter des modules de formation appropriés de concert entre les salariés et l'entreprise ; reclasser le personnel ayant bénéficié de la formation de reconversion.

– La mise en place d'un *observatoire de l'emploi et des qualifications* : celui-ci doit contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la politique d'emploi par l'identification de créneaux porteurs de création d'emploi, la production



et la diffusion d'enquêtes et études sur le marché du travail et, enfin, par le suivi des mesures de promotion de l'emploi.

### **(ii) La réforme de la protection sociale**

Comme il a été souligné précédemment, selon des données officielles récentes (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999) sur les deux millions de salariés, la CNSS n'en couvre que moins de la moitié. Les non-salariés ne bénéficient d'aucune couverture sociale. En 1996, les textes relatifs à la sécurité sociale ont fait l'objet d'amendements (pension minimale, changement du mode de calcul pour les pensions, pensions pour veuves sans condition d'âge, bénéfice des prestations pour les handicapés sans limite d'âge). Une réforme en perspective prévoit à la fois une extension du champ d'application du régime de sécurité sociale, une amélioration des conditions d'acquisition des droits et une rationalisation de la gestion financière et administrative de la Caisse. Parallèlement, un projet de texte d'assurance-maladie obligatoire a été élaboré. De même, une réforme du régime de la mutualité est envisagée visant, d'une part, à redresser ses dysfonctionnements institutionnels, organisationnels et financiers et, d'autre part, à étendre son régime à certaines catégories de personnel et à la prévention des risques sociaux (protection de l'enfance, de la famille, des personnes âgées ou handicapées). Enfin, une autre perspective de réforme est envisagée aujourd'hui : le versement d'une indemnité temporaire pour perte d'emploi.

### **3.4.3. La lutte contre la pauvreté**

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion implique, outre l'éducation-formation, l'emploi et la protection sociale, une amélioration des conditions d'accès aux soins de santé de base et au logement social (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998).

### **(i) La politique sanitaire**

Deux principes structurent la politique sanitaire à moyen-long terme élaborée par le Plan : la gestion efficiente du système de santé et la distribution équitable des ressources sanitaires au niveau à la fois social (les catégories les plus vulnérables) et spatial (le monde rural).

Plusieurs orientations ont été mises au point : la rationalisation des modes de gestion du système sanitaire ; un dispositif d'application et de mise en œuvre plus approprié en matière organisationnelle et institutionnelle ; le développement d'actions susceptibles d'accroître les niveaux de couverture par les prestations préventives des programmes de santé (généralisation de la vaccination, réduction des risques liés à la grossesse et à l'accouchement, médecine mobile, médecine du travail) ; une meilleure utilisation des ressources humaines ; la promotion de la recherche médicale ; enfin le renforcement du rôle du secteur privé dans la prise en charge des soins curatifs et préventifs.



La part des soins de santé de base dans le budget de l'Etat est de 1,8 % en 1997-1998 contre 1,3 % en 1990. Les populations pauvres, notamment en milieu rural, sont pénalisées par les inégalités d'accès aux services de santé (le suivi de la grossesse et de l'accouchement par un personnel médical est, respectivement, de moins de 30 % et de 20 % (contre près de 75 % en milieu urbain)).

Les objectifs quantitatifs visés pour la période 2000-2004 sont, d'une part, la réduction du taux de mortalité de 37 à 27 pour mille, du taux de mortalité maternelle de 307 à 274 pour mille en milieu rural et, d'autre part, l'augmentation de la desserte de l'offre publique de soins de santé de base.

### **(ii) Le logement social**

Pour résorber le déficit accumulé en matière de logement social, le Plan prévoit une série de mesures à même de contribuer à l'accomplissement des objectifs suivants : la levée de la contrainte foncière ; le développement du logement locatif par la réforme de la législation sur les loyers, la promotion de l'habitat réservé à la location et des programmes de location-vente ; la poursuite des programmes de recasement des ménages vivant dans les bidonvilles et le lancement de nouvelles opérations de restructuration et d'équipement de quartiers non réglementaires et des tissus anciens des médinas, en mobilisant toutes les parties concernées (population, administration, collectivités locales) ; l'instauration d'une caisse de solidarité nationale pour le logement des salariés ; l'encouragement de la réalisation de programmes de logement social à la fois par le secteur privé en partenariat avec les collectivités locales et par les coopératives et les associations ; le réexamen du système d'aide au logement dans le but d'un ciblage plus optimal des bénéficiaires ; la mise en œuvre de modalités destinées à faciliter le financement et encourager l'épargne-logement ; enfin, la mise en place de programmes ciblés en milieu rural, en cohérence avec les programmes d'adduction d'eau, d'électrification et de desserte routière.

### **(iii) *Last but not least*, la promotion de la condition de la femme**

Le Maroc a élaboré en 1997 un projet de stratégie nationale de promotion de la femme, à la suite de la 4<sup>e</sup> conférence internationale sur la femme de Beijing et du sommet mondial de développement social. Cette stratégie, à caractère global, porte sur les points nodaux suivants (ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1999) : protection juridique, éducation et formation, soins médicaux, intégration de la femme dans les activités économiques, la prise de décision et les médias.

Dans la même perspective, le Plan 2000-2004 (ministère de la Prévision économique et du Plan, 1998) définit trois objectifs concrets : une révision du code du statut personnel ; la prise en compte de la dimension féminine dans les différents programmes économiques et sectoriels ; la programmation d'actions spécifiques destinées aux femmes dans les domaines de

l'alphabétisation, de la scolarisation et de la santé. En 1999 a été élaboré un projet de *Plan d'action nationale pour l'intégration de la femme au développement* couvrant la période 1999-2000 (Secrétariat d'Etat chargé de la Protection sociale, de la Famille et de l'Enfance, 1999). Ce projet, qui a rencontré des résistances dans les milieux religieux, est axé sur les objectifs stratégiques suivants : participation des femmes à l'éducation (alphabétisation, éducation non formelle, scolarisation, culture de l'égalité) ; promotion de la santé reproductive ; intégration au développement économique (lutte contre la pauvreté, formation-insertion professionnelle, lutte contre la précarité de l'emploi) ; renforcement des pouvoirs des femmes.

## Conclusion

Trois observations peuvent être formulées :

- Les déficits sociaux liés à la mise en œuvre du PAS s'avèrent plus amples en termes d'indicateurs de développement humain en général, et de pauvreté humaine en particulier. De telles évolutions ont atteint au cours des années quatre-vingt-dix des seuils critiques se traduisant par des risques systémiques.

- Le *programme de réforme et de changement*, initié par le gouvernement d'Alternance en 1998, en voulant imprimer à l'objectif d'équilibre économique et financier un contenu social, s'est trouvé contraint de s'appuyer sur une politique économique hybride combinant deux modalités divergentes : le modèle standard de l'ajustement structurel et une modalité institutionnaliste de régulation, en rupture avec la logique néo-libérale (El Aoufi, 1999).

- L'hypothèse suggérée tout au long de cet article est que la bifurcation de l'ajustement vers la régulation doit être infléchie désormais vers un encastrement (*embeddedness* au sens de Polanyi, 1972) plus vigoureux et plus profond de l'économie dans le social. Les performances économiques étant considérées, dans cette optique, comme tributaires d'une transformation sociale, à la fois extensive et intensive, en termes de modernisation et de démocratisation des rapports sociaux.

## Références bibliographiques

- Banque mondiale (1995a), *Stratégie d'assistance pour le Maroc. Education et formation au XXI<sup>e</sup> siècle. Questions relatives à l'Administration marocaine*, octobre.
- Banque mondiale (1995b), *Croissance et emploi au Maroc*.
- Banque mondiale (1993), *Pauvreté, ajustement et croissance*, septembre.
- Basfao K., Taarji H. éds. (1994), *l'Annuaire de l'émigration, Maroc*, Rabat.
- Beggar A. (1997), « Pauvreté et marché du travail au Maroc », in El Aoufi N. (dir.), *le Dilemme de l'emploi au Maroc*, Annales Marocaines d'Economie, n° 18-19, hiver-printemps.

- Belghazi Saâd éd. (1997), *Concurrence et compétitivité de l'industrie marocaine*, Publication du CERAB, Rabat.
- Benali D. (1998), « L'état des lieux au Maroc sur les plans économique et social », *Alternatives*, Casablanca.
- Bouachik Ahmed (1998), *les Privatisations au Maroc*, Rabat.
- Boyer R. éd. (1996), *la Flexibilité du travail en Europe*, La Découverte, Paris.
- Cosef (1999), *Charte nationale d'éducation et de formation*.
- Direction de la Statistique (1997), *les Indicateurs sociaux 1996*, Rabat.
- Direction de la Statistique (1997), *Populations vulnérables : profil socio-démographique et répartition spatiale*, Rabat.
- Direction de la Statistique (1995), *Enquête sur les niveaux de vie*.
- El Aoufi Nouredine (1999), « La réforme économique : trajectoires, institutions, acteurs » in *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 164, août-juin, La Documentation française.
- El Aoufi N. (1998), « L'hypothèse salariale au Maroc », in El Aoufi N. et Roulleau-Berger L. (éds), *Travail, emploi, activité. Transformations salariales en France et au Maroc*, Annales Marocaines d'Economie, n° 21, automne.
- El Aoufi N. (1997), « Les conséquences sociales de la globalisation économique. Les pays du Maghreb et la perspective de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne (cas du Maroc et de la Tunisie) », in *Annales Marocaines d'Economie*, n° 21, automne.
- El Aoufi N. (1992), *la Régulation du rapport salarial au Maroc*, Editions de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 2 vol., Rabat.
- Jaidi Larabi (1995a), *la Politique de santé*, document CNJA, Rabat.
- Jaidi Larabi (1995b), *Réflexions sur la question de l'habitat*, document CNJA, Rabat.
- Ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (1999), *Rapport national sur la suite donnée par le Maroc aux recommandations du sommet mondial pour le développement*, mars, Rabat.
- Ministère du Développement social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (1998), *les Assises nationales de l'emploi*, novembre, Marrakech.
- Ministère de la Prévision économique et du Plan (1998), *Note d'orientation pour la préparation du Plan quinquennal 1999-2003*, novembre.
- Morrisson C. (1993), *Ajustement et équité au Maroc*, OCDE, Paris.
- Polanyi K. (1972), *la Grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris.
- Salama P., Valier J. (1994), *Pauvretés et inégalités dans le tiers-monde*, La Découverte, Paris.
- Secrétariat d'Etat chargé de la Protection sociale, de la Famille et de l'Enfance (1999), *Projet de Plan d'action nationale pour l'intégration de la femme au développement*, Rabat, mars.