



MSA ET CNSS :

UN PARTENARIAT POUR CONSTRUIRE UNE PROTECTION SOCIALE EN MONDE AGRICOLE AU MAROC

Emmanuel GODARD,
Directeur général Fédération MSA Provence-Azur



*Mission « environnement agricole et rural de la CNSS », nov 2003
– les experts à la chambre d'agriculture de Settat (M. Godard et Mme Coinde)*

Une coopération initiée en 2003

Si le Maroc évoque plutôt pour les européens les villes impériales que sont Mekhnès, Fès et Marrakech, ou encore les longues plages de sable fin d'Agadir, ce pays est aussi celui d'une agriculture dynamique, bénéficiant d'un climat favorable et exportant ses fruits et légumes vers l'Europe et vers d'autres continents.

L'agriculture occupe encore aujourd'hui une place majeure au Maroc, à tel point que les aléas climatiques y ont des répercussions sur le produit intérieur brut : les années clémentes, celles qui apportent suffisamment d'eau à une agriculture encore très largement dépendante des pluies, correspondent aux années de croissance de l'économie,

tandis que les années de sécheresse se traduisent par une baisse nette de la richesse nationale. Un peu moins de la moitié de la population vit encore en zone rurale, soit 13 à 15 millions de personnes. Parmi elles, on compte 4 à 5 millions d'actifs agricoles constitués par des exploitants, de la main d'œuvre familiale, des salariés.

La protection sociale de cette population est par conséquent un réel enjeu pour le pays.

Dans ce milieu agricole, la protection de l'individu contre les risques de l'existence que sont la maladie, l'invalidité ou encore la vieillesse, y est traditionnellement assurée par la famille. Comme dans de nombreux pays, cette forme classique de soutien est cependant confrontée aux évolutions de la société qui rendent plus nécessaire la mise en place d'une protection sociale organisée et structurée.

Celle-ci est confiée pour les salariés à la Caisse nationale de Sécurité sociale marocaine (CNSS), qui a fait appel à Mutualité sociale agricole (MSA) afin de développer la protection sociale en monde agricole. Si un régime spécifique existe pour les salariés agricoles depuis 1981, il ne répond qu'imparfaitement aux besoins et doit être adapté. La CNSS souhaiterait également mettre en place une protection sociale destinée aux exploitants agricoles, qui constituent les effectifs les plus importants en monde rural.

Pour ces deux projets, la CNSS a souhaité bénéficier de l'expérience et de l'expertise technique de la MSA.

Les premiers contacts entre la MSA et la CNSS ont eu lieu au début de l'année 2003 et ont très vite abouti à la signature d'une convention de partenariat. La MSA des Bouches-du-Rhône a été chargée de piloter le projet pour le compte du régime agricole. Les premières missions ont consisté en une prise de connaissance mutuelle de chaque système de sécurité sociale. La Caisse centrale de Mutualité sociale agricole et la MSA des Bouches-du-Rhône ont accueilli dès le mois de mai 2003 des cadres de la CNSS afin de leur expliquer les particularités du régime agricole français, tandis qu'une équipe d'experts français s'envolait pour le Maroc afin de prendre connaissance du fonctionnement général de la CNSS.

Ces premières missions ont permis de dégager un plan d'action adopté en juillet 2003 lors d'un comité de pilotage réunissant les directions générales des deux organismes, avec un objectif ambitieux : parvenir, dès le début de l'année 2004, à des préconisations concrètes permettant d'améliorer le système existant.

Les principes de la coopération : prendre en compte les réalités du terrain

A travers ses différentes actions de coopération internationale, la MSA met en œuvre quelques principes qui guident partout son intervention.

Au premier rang de ces principes, figure la nécessaire prise en compte des réalités du terrain.

Au Maroc comme dans d'autres pays, il ne s'agit pas d'imaginer, de la capitale française, des solutions qui seraient adaptées à telle problématique. La MSA souhaite au contraire toujours partir des besoins formulés sur place, afin d'élaborer, en concertation avec les partenaires, des réponses qui



Entrée de l'agence d'Agadir de la CNSS, Agadir

soient adaptées et, par conséquent, légitimes et acceptées. C'est pourquoi il est largement fait appel au réseau, la coordination de chaque coopération étant confiée à une caisse départementale chargée de mettre en place et de suivre l'ensemble des missions : pour le Maroc, la MSA des Bouches-du-Rhône.

Ainsi, pour chaque mission, la MSA peut rechercher ses collaborateurs dans l'ensemble du réseau. Cette implication des responsables du terrain constitue l'une des clefs de la réussite des coopérations engagées par la MSA dans le monde. C'est cette méthodologie qui a été appliquée à la coopération avec la CNSS.

Etre acteur des territoires : l'enseignement de la proximité

L'objectif : disposer des premières propositions d'amélioration du système pour le début de l'année 2004. Pour atteindre cet objectif ambitieux en un laps de temps très court, des missions ont été organisées à l'automne 2003. La première d'entre elles, intitulée « Environnement agricole et rural de la CNSS », a emmené l'équipe constituée par les experts français de la MSA des Bouches-du-Rhône – Emmanuel GODARD, Directeur et Morgane Coinde, responsable action sociale – et par leurs homologues marocains, sur les routes du Maroc afin de prendre connaissance des « fondamentaux » de l'agriculture marocaine et de ses acteurs.

En effet, tout système de protection sociale est indissociable de la société dans laquelle il est créé et au sein de laquelle il est appelé à se développer. Il est intimement lié à l'histoire de son pays, à son environnement politique et culturel, à sa sociologie, à son économie. C'est pourquoi la MSA souhaitait avant tout s'imprégner des caractéristiques fortes du Maroc avant de faire toute préconisation. Le moindre décalage avec les réalités du terrain aurait été préjudiciable à la réussite du projet, car aucune recette n'existe qui ne tiendrait



Sur la route entre Marrakech et Agadir

pas compte des caractéristiques majeures du pays concerné. De fait, au terme d'un périple de plus de deux mille kilomètres ayant emmené l'équipe d'experts vers les terres céréalières de Settat, les exploitations exportatrices d'agrumes de la région d'Agadir ou celles de Marrakech, les

La CNSS et la couverture sociale des salariés agricoles

Le régime de Sécurité sociale des salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales a été institué en 1959, et mis en place en 1961. Sa gestion a été confiée à la Caisse nationale de Sécurité sociale.

Forme de guichet unique, la CNSS assure le versement des allocations familiales, des prestations dites de court terme (indemnités journalières maladie et maternité ; congé de naissance ; allocation de décès) et des prestations dites de long terme (pension de vieillesse et de survivant ; pension d'invalidité).

Ce régime de protection sociale a été étendu en 1981 aux salariés des secteurs agricoles et forestiers, qui bénéficient de prestations identiques aux autres salariés de l'industrie et du commerce, à l'exception des allocations familiales, qui constituent pourtant un « produit d'appel » pour la protection sociale.

enseignements ont été tout aussi profitables pour les experts français que pour leurs homologues marocains. La rencontre de l'ensemble des institutions – administrations, collectivités territoriales, organismes professionnels agricoles tels que les chambres d'agriculture – mais aussi des autres acteurs agricoles – associations de producteurs, chefs d'entreprises, banques, assurances – a été essentielle pour bâtir les orientations stratégiques du projet. Le développement d'une protection sociale ne saurait se faire sans un lien étroit avec l'ensemble des acteurs du monde agricole et rural.

La MSA, qui bénéficie d'une longue expérience, au bénéfice de la population agricole et rurale, de la richesse de ces proximités institutionnelles au plan national et local, a souhaité faire partager cette démarche à ses homologues marocains. Ainsi, l'enseignement majeur de ces premières missions a été la nécessité, pour la CNSS, de ne pas être seulement présente sur les territoires, comme c'est déjà le cas à travers les directions régionales et locales, mais aussi de devenir un acteur des territoires sur lesquels elle souhaite développer une protection sociale.

D'autres missions plus spécialisées, sur les problématiques des salariés agricoles et sur celles des exploitants, sont venues compléter les apports de ce premier séjour dans les terres agricoles marocaines.

Ces missions qui se sont déroulées en 2003 ont permis à la MSA des Bouches-du-Rhône d'élaborer au début de l'année

2004 le rapport d'orientations fondateur pour la suite de la coopération, dans lequel sont formulées les premières propositions d'évolution du système de sécurité sociale. Parmi ces recommandations, figurent, pour le régime des salariés, le nécessaire développement de la connaissance que la CNSS a de la population agricole ; la mise en place de tout partenariat permettant de devenir un acteur du monde rural ; l'adaptation des procédures de travail aux réalités du terrain ; l'élargissement de l'offre de protection sociale afin de la rendre davantage attractive pour les assurés potentiels ; et enfin le lancement d'une campagne d'information et de sensibilisation permettant de faire connaître la CNSS aux acteurs du monde agricole.

Le rapport d'orientations a parallèlement mis l'accent sur la nécessité de lancer la réflexion sur la protection sociale des non salariés agricoles, pour lesquels n'existe aujourd'hui aucun régime obligatoire : la réussite du projet des salariés agricoles est intimement liée, in fine, à la création d'un régime pour les indépendants.

La phase de coopération technique : créer des procédures adaptées aux besoins

A cette première étape d'appropriation des caractéristiques fortes du monde agricole marocain par la CNSS et la MSA, a succédé une phase de coopération technique, mettant l'accent sur la création de nouvelles procédures de travail, adaptées aux réalités du terrain et par conséquent mieux acceptées par la profession agricole. Il s'agissait de mettre en place quelques unes des recommandations du rapport d'orientation et donc de travailler aux aspects concrets du système de sécurité sociale.

Le premier chantier technique ouvert a été celui des déclara-



Dans une exploitation agricole, environs d'Agadir

Un projet d'envergure bénéficiant du soutien constant du Ministère des affaires étrangères

Dès son lancement, le partenariat CNSS-MSA a bénéficié du soutien du Ministère des Affaires étrangères. En 2004, 2005 et 2006, les plans d'action MSA-CNSS ont été soutenus financièrement par le Ministère des Affaires étrangères qui a accepté de prendre en charge dans leur totalité les frais de mission (billets d'avion et frais d'honoraire). De plus, la MSA a souhaité, dès le commencement, tisser des liens étroits avec les représentants de l'Ambassade de France au Maroc, qui connaissent parfaitement les problématiques du pays et sont à ce titre des relais précieux pour appréhender la réalité du pays. Le représentant du SCAC est membre du comité de pilotage de la coopération et assiste aux réunions annuelles prévues dans le cadre de la convention de partenariat.

tions de salaires des journaliers agricoles : les premières missions avaient mis en évidence que l'actuel système de déclaration était inadapté au fonctionnement des entreprises agricoles et au mode de vie des salariés. Cette inadaptation constituait un frein majeur au développement de la protection sociale : comment bénéficier de l'adhésion des employeurs, mais aussi des salariés, si les procédures étaient un frein à l'affiliation et à l'immatriculation ? L'enjeu était d'autant plus important que les entreprises agricoles, très marquées par la saisonnalité de la production, font appel à de nombreux journaliers pour les récoltes ou le ramassage des légumes : c'est une part très importante de l'assiette qui échappait ainsi à la CNSS, pour cause de lourdeur du système de déclaration de salaires. La CNSS avait donc souhaité travailler en priorité sur ces aspects.

En 2004, puis en 2005, une équipe de trois experts de la MSA s'est rendue au Maroc pour étudier les possibilités d'évolution du système actuel, l'objectif étant de créer un dispositif simple à gérer, tant pour les employeurs que pour les salariés. Afin de répondre au mieux aux besoins du terrain, les experts se sont appuyés sur l'organisation d'ateliers avec les professionnels concernés : la solution ne devait en aucun cas être plaquée de l'extérieur, mais bien au contraire

le Maroc en quelques chiffres*

- 30 millions d'habitants
- 55% de la population âgée de moins de 20 ans
- 48% de taux d'analphabétisme
- 44% de la population vivant en milieu rural
- 40% de la population active dépendant du secteur agricole
- 12 à 20% du PIB représenté par le secteur agricole

**Chiffres tirés du site de l'ambassade de France au Maroc*

émerger du mode de fonctionnement des entreprises et du mode de vie des salariés. Peu à peu, au fil des échanges, un nouveau dispositif a donc été imaginé. La zone test d'Agadir a été choisie, car c'est là que sont implantées les entreprises agricoles les plus intégrées et les plus structurées sur lesquelles la CNSS pourra s'appuyer afin de mettre en place ses nouvelles procédures.

Pour les experts de la MSA, l'expérience a été passionnante : en concertation avec leurs homologues de la CNSS, avec des représentants de grandes entreprises et des salariés, et en « oubliant » volontairement leur expérience française afin de réfléchir dans un cadre purement marocain, ils sont parvenus à imaginer un nouveau système de déclarations de salaires des journaliers, qui devrait être testé prochainement dans la région d'Agadir.

La phase de communication : le colloque d'Agadir

Si des travaux notamment techniques avaient d'ores et déjà été engagés afin de développer la protection sociale des salariés agricoles, la MSA avait insisté sur la nécessité d'organiser une manifestation d'ampleur permettant d'obtenir l'adhésion de tous les acteurs, mais aussi de donner un coup de projecteur au projet et de lui donner une dimension nationale.

Préparé pendant plusieurs semaines par les équipes de la MSA et de la CNSS, un colloque intitulé « la réforme de la couverture sociale au service du développement agricole » s'est déroulé le 20 décembre 2004 à Agadir. Il a été officiellement ouvert par M. Mustapha MANSOURI, Ministre de l'Emploi et de la formation professionnelle.

Moment très fort de la coopération, ce colloque a permis, pour la première fois, d'aborder publiquement la question de la protection sociale en monde agricole, en lui donnant une dimension très politique. La présence d'un Ministre, qui est aussi celui qui assure la tutelle de la CNSS, la présence des acteurs économiques de l'agriculture – le colloque a été cofinancé par le Crédit agricole ; les chambres d'agriculture et les représentants des principales filières agricoles étaient également présents –, lui ont donné une dimension majeure qui a permis de lancer de façon officielle la refonte du système de sécurité sociale des salariés agricoles.

La délégation française était composée en particulier, de la Présidente nationale de la MSA, Mme Jeannette GROS, dont le discours aux accents très sociaux a recueilli l'adhésion de tous les participants, qu'ils soient représentants des institutions, des employeurs ou des salariés. Pour la première fois, les débats riches et nourris ont permis à des exploitants et à des

Entretien avec Mme Aïcha BENOMAR, directrice de la protection sociale des travailleurs salariés au Ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle*

MSA : Où en est actuellement la protection sociale au Maroc ?

AB : Le paysage de la protection sociale au Maroc est en pleine mutation. Depuis ces trois dernières années, de grands pas ont été accomplis autour de quatre grands chantiers. Celui des accidents du travail ; la réforme des retraites ; l'adoption de la loi pour la mise en place de l'assurance maladie obligatoire ; la réforme de la Caisse nationale de sécurité sociale afin d'adapter le régime au progrès économique et social qu'a connu le pays. Cette profonde restructuration de la protection sociale au Maroc est étroitement liée à la volonté politique de modernisation sociale du pays exprimée par sa Majesté le roi Mohammed VI.

MSA : Qu'en est-il de la protection sociale agricole ?

AB : L'activité agricole occupe une place prépondérante dans le tissu socio-économique du Maroc. Elle emploie près de 40% de la population active et contribue à hauteur de 17% au PIB. En 1981, le régime de Sécurité sociale a été étendu aux travailleurs salariés de l'agriculture mais, malgré la législation existante, le taux de couverture sociale est encore largement insuffisant. On estime que seuls 10 à 20% des affiliés potentiels sont enregistrés au régime de Sécurité sociale. Les carences d'adhésion tiennent à l'éloignement géographique des populations agricoles, à leur manque d'information et de sensibilisation sur la protection sociale.

MSA : Quels sont les axes prioritaires de la coopération CNSS/MSA qui à votre sens peuvent améliorer ce taux de couverture ?

AB : L'expérience de la MSA dans la création d'une dynamique de protection sociale adaptée aux spécificités du monde agricole et rural est précieuse pour les développements que nous souhaitons apporter à notre propre protection sociale agricole. Je pense particulièrement à l'atout que représente le guichet unique, qui apporte une simplification en terme de service aux adhérents et permet également de faire concrètement le lien entre les cotisations et le bénéfice de prestations. Je pense également à la mise en place de réseaux de proximité qui favorisent l'expression des besoins des assurés et le dialogue avec les institutions de la protection sociale. Cette implication et cette écoute des assurés sont à mon sens, une condition essentielle pour que la population s'approprie son système de protection sociale. Je pense enfin à la sensibilisation des populations sur les valeurs du mutualisme, permettant de mieux comprendre le sens d'un système de protection sociale qui est une haute expression de la solidarité nationale. C'est autour de ces grands axes que s'organise la coopération MSA/CNSS et les premiers éléments d'un réel progrès social pour les populations agricoles de notre pays.

* Entretien réalisé par Mme Nicole Nolfo, CCMSA, pour le Bulletin d'information de la Mutualité sociale agricole

représentants de salariés de s'exprimer sur le besoin d'un système de protection sociale adapté et de faire part de leurs attentes concrètes.

En associant très officiellement la MSA à cette manifestation présidée par le ministre de tutelle de la CNSS, en réunissant les principaux acteurs du monde agricole, la CNSS a exprimé très fortement son adhésion à l'approche de partenariat et de proximité que la MSA préconise.

Une coopération engagée sur le moyen et le long terme

Afin de poursuivre le travail engagé depuis bientôt trois ans, le plan d'action MSA - CNSS prévoit un certain nombre de missions pour l'année 2006 et pour les années à venir. Parmi elles, des actions à vocation politique (travail de sensibilisation auprès des membres du Conseil d'administration de la CNSS) ; des actions visant à développer la proximité (mise en place de l'expérimentation du nouveau système

Les principales dates de la coopération

Date	Action
10 février 2003	Signature de la convention de partenariat CNSS-MSA
12 au 16 mai 2003	Missions de cadres marocains en France : une mission à la CCMSA et une mission à la MSA des Bouches-du-Rhône (présentation du fonctionnement général de la MSA)
2 au 7 juin 2003	Mission d'experts français à la CNSS (présentation du fonctionnement général de la CNSS)
3 et 4 juillet 2003	Comité de pilotage de la coopération MSA-CNSS à Casablanca
13 au 24 octobre 2003	Mission au Maroc « Environnement agricole et rural de la CNSS »
1^{er} au 12 décembre 2003	Mission au Maroc « Salariés agricoles » Mission au Maroc « Non salariés agricoles »
26 février 2004	Remise du rapport d'orientations par la MSA à la CNSS
26 mai 2004	Réunion du comité sectoriel franco-marocain sur le thème « Développement humain durable », qui mentionne l'amélioration du système de protection sociale agricole par la CNSS
28 juin 2004	Rencontre partenariale MSA - CNSS à Marseille
20 et 21 octobre 2004	Comité de pilotage de la coopération à MSA - CNSS à Casablanca
29 nov au 3 déc. 2004	Mission au Maroc « Déclaration de salaires des journaliers agricoles »
20 décembre 2004	Colloque « La réforme de la couverture sociale au service du développement agricole » à Agadir
14 au 25 février 2005	Mission au Maroc « Déclaration de salaires des journaliers agricoles »
2 mars 2005	Comité de suivi à Marseille
20 et 21 avril 2006	Comité de pilotage avec le nouveau Directeur général, à Casablanca



M. Godard lors du colloque « la réforme de la couverture sociale au service du développement agricole », 20 décembre 2004

me de déclaration de salaires sur Agadir) ; des actions d'ordre organisationnel et technique (mise en place d'outils lad et geide) ; des actions de sensibilisation et de formation (formation des contrôleurs aux problématiques agricoles). La MSA a aussi été sollicitée, dès la fin de l'année 2004, pour apporter son expertise à la CNSS en matière de gestion de l'assurance maladie : au mois de mars 2006, ont en effet eu lieu les premiers remboursements effectués par la CNSS dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire.

Si le régime des salariés agricoles a constitué le premier axe

de coopération entre la CNSS et la MSA, l'autre grand chantier, qui reste à ouvrir, est celui de la protection sociale des non salariés agricoles. Il n'existe actuellement aucun système obligatoire pour les exploitants et les aides familiaux qui représentent pourtant la majeure partie de la population active au zone rurale. Ce chantier d'envergure, qui vise à introduire la notion de protection sociale jusqu'au plus reculé des douars, nécessitera encore de nombreuses années de collaboration entre la MSA et la CNSS et de nombreuses missions.



Sur une route dans les environs d'Agadir