

Papiers de recherche

Auteurs

Houssine Ihnach,
Abdenbi El Ansary,
Abdelfettah Hamadi,
Hassan Bakrim,
Hélène Ehrhart et
Stephen D. Younger

Coordination

Hélène Ehrhart

Les effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc

NOVEMBRE 2020
N° 193

Royaume du Maroc



Ministère de l'Économie, des Finances
et de la Réforme de l'Administration



المركز الوطني للتنمية البشرية
المركب الوطني للتنمية البشرية
Observatoire National
du Développement Humain



UNION EUROPÉENNE



AFD
éditions
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Agence française de développement

Papiers de recherche

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les Papiers de Recherche de l'AFD n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. AFD Research Papers and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

Les effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc

Houssine Ihnach

Direction des études et des prévisions financières, Ministère de l'économie et des finances, Maroc

Abdenbi El Ansary

Direction des études et des prévisions financières, Ministère de l'économie et des finances, Maroc

Abdelfettah Hamadi

Observatoire national du développement humain, Maroc

Hassan Bakrim

Observatoire national du développement humain, Maroc

Hélène Ehrhart

Agence française de développement

Stephen D. Younger

Commitment to equity (CEQ) Institute

Résumé

De par son rôle en matière de redistribution de la richesse nationale, la politique budgétaire s'avère l'un

des instruments appropriés de l'action de l'Etat pour la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités. L'étude analyse les effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc à travers le cadre analytique développé par l'Institut CEQ. Cette analyse permet d'apporter des réponses sur (i) le caractère progressif des impôts et des transferts et leurs aptitudes à réduire les inégalités et la pauvreté, (ii) l'identification des bénéficiaires directs et indirects des dépenses budgétaires et le repérage des catégories sociales qui supportent le fardeau de l'impôt. Globalement, l'étude a permis de relever que tous les déciles sont bénéficiaires nets de la politique budgétaire à l'exception des deux déciles les plus riches où les impôts payés dépassent les bénéfices reçus. Le décile le plus pauvre est le premier bénéficiaire net, profitant, notamment, de la gratuité des prestations publiques au titre de l'éducation et de la santé, et des transferts et subventions sur les produits à la consommation. Ce constat établit le caractère progressif de la politique budgétaire mais des marges de progrès demeurent pour faire face à l'acuité des défis sociaux encore persistants.

Mots-clés

Inégalités, pauvreté, incidence fiscale, politique budgétaire, Maroc.

Version originale

Français

Acceptée

Septembre 2020

Codes JEL

H22, I3, O1.

Remerciements

Les auteurs remercient le soutien de la DEPF et de l'ONDH, ainsi que le financement de la Facilité AFD-UE de recherche sur les inégalités, programme financé par l'Union Européenne.

Abstract

Because of its role in the redistribution of national wealth, fiscal policy is one of the appropriate instruments of State action to reduce poverty and combat inequality. The study analyzes the effects of fiscal policy on poverty and inequality in Morocco through the analytical framework developed by the CEQ Institute. This analysis provides answers on (i) the progressive nature of taxes and transfers and their ability to reduce inequality and poverty, (ii) the identification of direct and indirect beneficiaries of budget expenditures and the identification of social categories that bear the tax burden. Overall, the study found that all deciles are net beneficiaries of fiscal policy except for the two richest deciles where taxes paid exceed profits received. The poorest decile is the first net beneficiary, benefiting, in particular, from free public services in education and health, and from transfers and subsidies on consumer goods. This observation establishes the progressive nature of fiscal policy, but there is still room for improvement in order to address the severity of the social challenges that remain.

Keywords

Inequality, poverty, fiscal incidence, fiscal policy, Morocco.

Introduction

De par son rôle en matière de redistribution de la richesse nationale, la politique budgétaire s'avère l'un des instruments appropriés de l'action de l'Etat. Par le biais de cet instrument, les pouvoirs publics visent à instaurer les bases d'une économie inclusive, apte à éradiquer la pauvreté et à constituer un rempart contre le creusement des inégalités dans toutes leurs dimensions.

A l'instar des autres pays engagés dans un processus accéléré d'émergence, le Maroc a déployé des efforts importants en matière de conception et de mise en œuvre de sa politique budgétaire et fiscale et ce, en vue d'impulser encore davantage l'efficacité de son action économique et sociale.

Grâce aux efforts jusque-là consentis, le Maroc dispose aujourd'hui d'un système fiscal moderne et en constante évolution, axé sur une articulation entre les objectifs de la compétitivité et de l'équité sociale et tenant de plus en plus en ligne de compte des capacités contributives des agents économiques. En outre, la politique budgétaire est désormais centrée sur les priorités sociales comme en témoigne le poids sans cesse croissant des dotations budgétaires allouées aux secteurs sociaux, qui comptent pour près de la moitié du budget général de l'Etat.

L'amélioration progressive des conditions de vie des populations, à en juger par la baisse des niveaux de la pauvreté et de la précarité tant en milieu urbain qu'en milieu rural, laisse suggérer que les retombées positives de cet élan réformateur sont bien réelles.

Néanmoins, pour cerner l'impact des finances publiques en matière de compression du niveau de la pauvreté et d'atténuation des inégalités sociales, il est nécessaire de s'appuyer sur un cadre analytique sophistiqué. L'utilité d'un tel cadre réside dans la possibilité qu'il offre pour cerner de près le bénéfice net occasionné par la conduite d'une politique budgétaire favorable à l'équité sociale.

Le cadre analytique retenu dans la présente étude, est celui développé par l'Institut "Engagement pour l'Equité" (CEQ). Ce cadre d'analyse, sur lequel s'appuient plusieurs pays pour mesurer l'incidence de leurs politiques budgétaires sur la pauvreté et les inégalités, permet d'apporter des réponses utiles à plusieurs interrogations. Celles-ci ont trait particulièrement au caractère progressif des impôts et des transferts et leurs aptitudes à réduire les inégalités et la pauvreté, à l'identification des bénéficiaires directs et indirects des dépenses budgétaires et au repérage des catégories sociales qui supportent le fardeau de l'impôt. De plus, les

¹ Commitment to Equity (CEQ). Dirigé par Professor Nora Lustig, l'Institut CEQ à Tulane University a été créé en 2015.

Pour plus de détails, consulter le site : <http://commitmenttoequity.org/>.

résultats du diagnostic issus de l'application de ce cadre analytique permettent d'identifier les réformes à envisager pour rehausser l'efficacité et l'efficience de la politique budgétaire.

Pour cerner les principaux contours de cette question, la Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) a mené, en partenariat avec l'Observatoire National pour le Développement Humain (ONDH), l'Agence Française de Développement (AFD) et l'Institut CEQ, une étude approfondie traitant des effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc.

Cette étude est structurée autour de trois axes interdépendants :

- Le premier axe dresse un aperçu global sur la situation de la pauvreté et des inégalités au Maroc ainsi que les leviers budgétaires déployés pour y faire face.
- Le deuxième axe est consacré à la présentation de l'approche méthodologique CEQ, des micro-données utilisées ainsi que les hypothèses retenues pour analyser les effets redistributifs de la politique budgétaire.
- Le troisième axe énumère les résultats issus du diagnostic et suggère quelques recommandations de nature à maximiser les retombées de la politique budgétaire dans le contexte marocain.

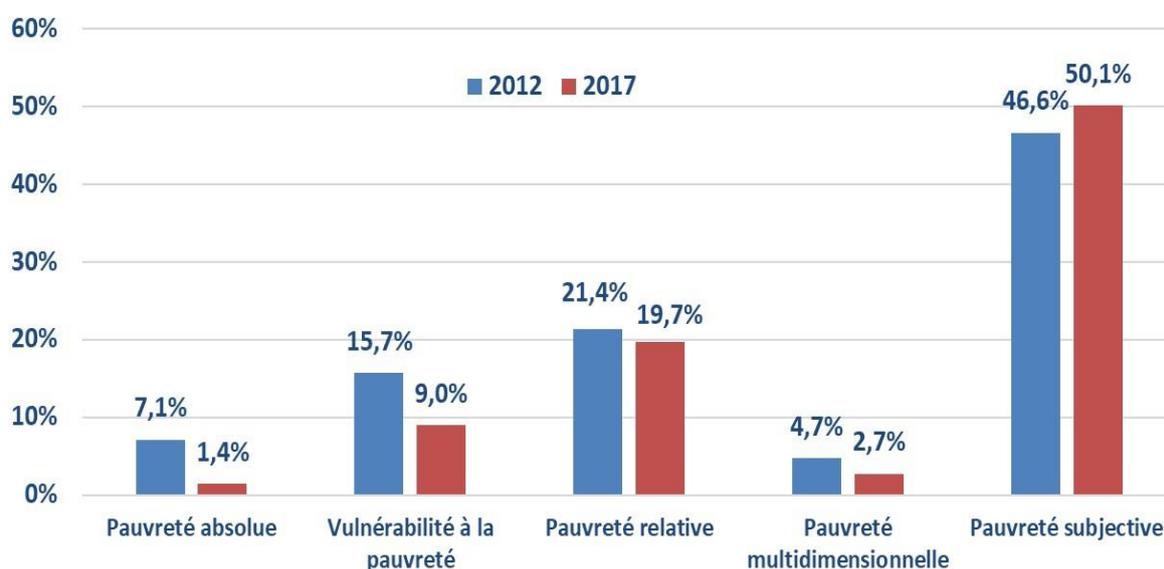
1. Bref aperçu sur la situation du niveau de vie des ménages et sur la politique budgétaire au Maroc

1.1. Evolution de la pauvreté et des inégalités au Maroc

Au Maroc, des avancées encourageantes ont été enregistrées en termes d'amélioration des conditions de vie de la population. Mesuré par la dépense annuelle moyenne par habitant, le niveau de vie des citoyens a connu une progression à la fois soutenue et régulière. Cette évolution s'est avérée opportune pour infléchir à la baisse les indicateurs de la pauvreté.

Graphique 1. Evolution des taux de pauvreté entre 2012 et 2017

Source : Enquête Panel de ménages (ONDH)



En effet, l'examen de la situation de la pauvreté au Maroc sur la période 2012-2017 permet de faire ressortir une tendance à la baisse de la pauvreté monétaire qui est calculée sur la base du seuil de pauvreté absolue². Ce seuil s'est situé à 4.875 DH en milieu urbain et à 4.505 DH en milieu rural pour l'année 2017.

Dans ces conditions, le taux de pauvreté absolue au niveau national s'est replié de 5,7 points de pourcentage sur la période 2012-2017, passant de 7,1 % à 1,4 %³. Par milieu de résidence, ce taux est passé de 2,9 % à 0,1% en milieu urbain et de 13 % à 3,4% en milieu rural.

² Défini par le Haut- Commissariat au Plan conformément aux normes de la FAO-OMS pour la composante alimentaire et à la méthode d'estimation de la Banque Mondiale pour la composante non alimentaire.

³ Sur la base des données de l'Enquête Panel de ménages ONDH, 2017.

Pour sa part, la vulnérabilité à la pauvreté⁴, s'est atténuée significativement au cours de la période considérée, passant de 15,7 % en 2012 à 9 % en 2017 au niveau national, de 10,0% à 3,8% en milieu urbain et de 23,9 % à 17,5 % en milieu rural.

En revanche, le taux de pauvreté relative⁵, quoiqu'en baisse tendancielle, demeure important surtout en milieu rural. A l'échelle nationale, ce taux a baissé de 1,7 point de pourcentage par rapport à 2012 pour se situer à 19,7 % en 2017. Le repli du niveau de la pauvreté est plus soutenu en milieu urbain puisque ce taux s'est situé à 8,7 % en 2017, en baisse de 2,1 points par rapport à son niveau de 2012.

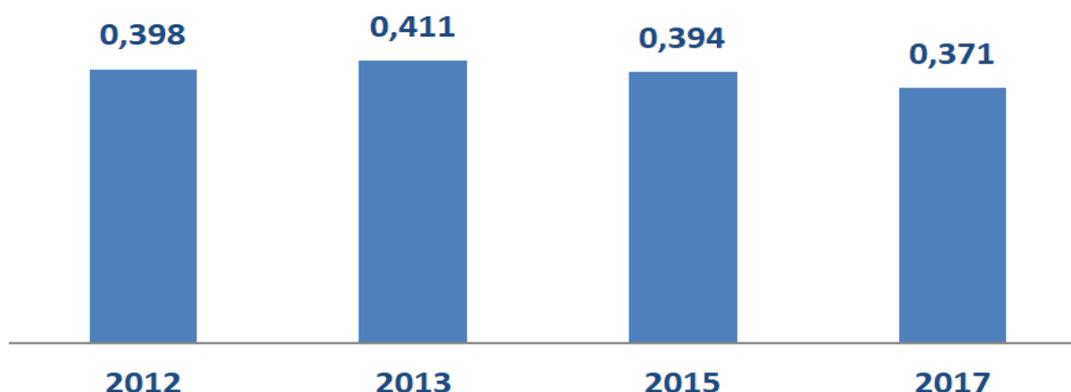
Concernant la pauvreté multidimensionnelle⁶, celle-ci s'est fortement orientée à la baisse, traduisant les progrès manifestes enregistrés en la matière. Cette forme de pauvreté a été ramenée en 2017 à 2,7 % au niveau national contre 4,7 % en 2012. Si en milieu urbain la pauvreté multidimensionnelle est presque éradiquée (1 % en 2017 après 1,4 % en 2012), elle demeure toutefois supérieure à la moyenne nationale en milieu rural, se situant à 6,2 % en 2017 contre 10,7 % en 2012.

Quant à la mesure de la pauvreté sentie dite "subjective", classant les ménages selon leur déclaration sur une échelle du bien-être, celle-ci affiche une tendance globale à la hausse sur la période 2012-2017, puisque 50,1% des ménages marocains se considèrent pauvres en 2017 contre seulement 46,6 % en 2012.

Pour ce qui est des inégalités économiques, celles-ci demeurent relativement élevées aussi bien pour les revenus (Indice d'Atkinson égal à 34,1 %) et les salaires (27,4 %) que pour les dépenses de consommation (22,1 %). En revanche, les inégalités sociales, mesurées par la concentration des dépenses de consommation des ménages, se sont atténuées relativement comme il ressort du repli de l'indice de Gini, qui est passé de 0,398 à 0,371 respectivement entre 2012 et 2017⁷.

Graphique 2. Evolution de l'Indice de Gini entre 2012 et 2017

Source : Enquête panel de l'ONDH



⁴ Définie par la proportion de la population dont la consommation par habitant est entre 1 et 1,5 fois le seuil de la pauvreté.

⁵ Cet indicateur est mesuré à 60 % de la médiane des dépenses de consommation par habitant.

⁶ Le taux de pauvreté multidimensionnelle est la proportion des personnes pauvres, cumulant un nombre de privations supérieur au seuil de pauvreté (au moins 30 % des privations élémentaires auxquelles sont exposés les ménages). Il exprime le rapport du nombre des pauvres au nombre total de la population. Ces privations portent sur l'accès aux services sociaux de base (l'eau, l'électricité et l'assainissement), les conditions de logement, l'éducation, la santé et les moyens de communication.

⁷ L'ensemble de ces indicateurs ont été calculés sur la base des données de l'enquête panel des ménages 2017 de l'ONDH.

1.2. Principales caractéristiques de la politique fiscale au Maroc

La politique fiscale⁸ est une composante essentielle de la politique budgétaire et un déterminant clé de sa mise en œuvre. C'est l'instrument classique de financement des dépenses publiques par le biais de prélèvements obligatoires. Dans cette logique, les citoyens s'acquittent de leurs impôts et taxes⁹ pour bénéficier des services publics fournis par l'Etat.

1.2.1 Bref aperçu sur le système fiscal marocain

Depuis l'Indépendance et jusqu'au milieu des années 80, la logique qui sous-tendait le système fiscal marocain était marquée par la multiplicité des impôts cédulaires directs et indirects, tout en envisageant des avantages fiscaux modulés en fonction des régions et des secteurs d'activités.

L'adoption de la loi cadre de 1984 sur la réforme de la fiscalité a contribué progressivement à la modernisation et à la restructuration du système fiscal¹⁰. L'élan réformateur enclenché en la matière s'est consolidé avec la codification des dispositions fiscales en deux référentiels légaux, à savoir le Code Général des Impôts (CGI) pour la fiscalité domestique et le Code des Douanes et Impôts Indirects (CDII) pour la fiscalité transfrontalière. Actuellement, le système fiscal national est structuré autour de quatre principaux piliers¹¹, notamment les impôts directs (IR, IS et autres taxes assimilées), les impôts indirects (TVA et TIC), les droits de douanes et les droits d'enregistrement et de timbre et TSAVA.

1.2.2 Evolution de la structure des recettes fiscales

Entre 2001 et 2017, les recettes fiscales¹² ont fortement progressé pour évoluer de 84,2 milliards de dirhams à 225,5 milliards de dirhams, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 6,3 %. Compte-tenu de ces évolutions, le niveau de la pression fiscale¹³ s'est inscrit sensiblement à la hausse, passant de 18,9 % en 2001 à 22,4% en 2009, avant de s'inscrire légèrement en baisse pour se situer à 21,2 % en 2017¹⁴.

Cette évolution globale cache, toutefois, des performances différenciées des recettes fiscales en fonction de l'orientation de l'activité économique et de sa sensibilité eu égard au cycle conjoncturel. En effet, l'examen du profil des recettes fiscales sur cette période a permis de distinguer trois phases distinctes :

- Une phase de consolidation fiscale au cours de la période 2001-2008, qui a été marquée par un bon comportement des recettes fiscales porté par l'orientation favorable de l'activité économique.

⁸ La politique fiscale est le produit de choix explicites ou implicites des décideurs publics dans des domaines économiques et extra-économiques, qui déterminent les caractéristiques générales des prélèvements obligatoires.

⁹ Aux différentes catégories d'impôts et taxes pourrait s'ajouter une autre catégorie qui est la parafiscalité.

¹⁰ Institution de la TVA en 1986, mise en place de l'IS en 1988 et la création de l'IGR en 1990.

¹¹ A ces catégories d'impôts et taxes pourrait s'ajouter une autre catégorie qui est la parafiscalité

¹² Y compris la part des collectivités territoriales dans les recettes de la TVA.

¹³ Rapport des recettes fiscales (y compris la part des collectivités territoriales dans la TVA) au PIB nominal.

¹⁴ Il convient de souligner que ce niveau de pression fiscale intègre les recettes issues de l'effort renforcé de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recouvrement.

- Une phase d'évolution erratique des recettes fiscales entre 2009 et 2012, sous l'effet de la crise économique mondiale et des mesures prises par les pouvoirs publics pour soutenir l'activité économique¹⁵.
- Une phase de réorientation à la hausse des recettes fiscales entre 2013 et 2017, favorisée autant par la dissipation progressive des effets de la crise internationale que les efforts déployés en matière de renforcement de l'efficacité et l'efficience du système fiscal.

Pour ce qui est de la structure des recettes fiscales, celle-ci a été marquée par le net rebond des impôts directs, dont le poids s'est élevé de 33,4 % des recettes fiscales en 2001 à 41,4 % en 2017. Cette évolution est attribuable à la performance des recettes de l'IS qui ont progressé de 8,4 points au cours de la période considérée au moment où les recettes fiscales au titre de l'IR ont enregistré une légère baisse de 0,4 point.

Concernant les impôts indirects, leur part dans les recettes fiscales a augmenté de 1,7 point pour s'établir à 48,2 % en 2017. Par type d'impôt, la part de la TVA s'est appréciée de 8,4 points pour se situer à 36,1 % des recettes fiscales en 2017. Quant à la TIC, elle a vu sa part régresser de 6,8 points à 12,1 % respectivement entre 2001 et 2017.

S'agissant des recettes douanières, leur part dans les recettes fiscales s'est fortement repliée, passant de 14,7 % à 3,8 % sur la période sous-revue. Ce repli s'explique dans une large mesure par le processus de démantèlement tarifaire dans lequel s'est inscrite l'économie nationale. En revanche, les recettes d'enregistrement et de timbre ont vu leur part s'améliorer légèrement pour évoluer de 5,4 % en 2001 à 6,6 % en 2017.

¹⁵ Réduction du taux de droit commun de l'IS en 2009 et révision du barème de l'IR en 2009 et 2010.

**Tableau 1. Evolution de la structure des recettes fiscales
(y compris la part de TVA transférée aux CT)**

Source : Situation des charges et ressources du Trésor, MEF

| | 2001 | | 2017 | |
|---------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| | Valeur (millions DH) | Structure (en %) | Valeur (millions DH) | Structure (en %) |
| RECETTES FISCALES | 84 234 | 100,0 | 225 522 | 100,0 |
| IMPOTS DIRECTS | 28 162 | 33,4 | 93 262 | 41,4 |
| Impôt sur les Sociétés (IS) | 11 697 | 13,9 | 50 368 | 22,3 |
| Impôt sur les Revenus (IR) | 15 338 | 18,2 | 40 156 | 17,8 |
| Autres impôts directs | 1 127 | 1,3 | 2 738 | 1,2 |
| IMPOTS INDIRECTS | 39 176 | 46,5 | 108 699 | 48,2 |
| TVA | 23 297 | 27,7 | 81 316 | 36,1 |
| Intérieure | 10 482 | 12,4 | 29 920 | 13,3 |
| Importation | 12 816 | 15,2 | 51 396 | 22,8 |
| TIC | 15 879 | 18,9 | 27 383 | 12,1 |
| Tabacs | 5 627 | 6,7 | 9 920 | 4,4 |
| Produits énergétiques | 9 239 | 11,0 | 15 732 | 7,0 |
| Autres | 1 013 | 1,2 | 1 731 | 0,8 |
| DROITS DE DOUANE | 12 350 | 14,7 | 8 610 | 3,8 |
| ENREGISTREMENT et TIMBRE | 4 546 | 5,4 | 14 951 | 6,6 |

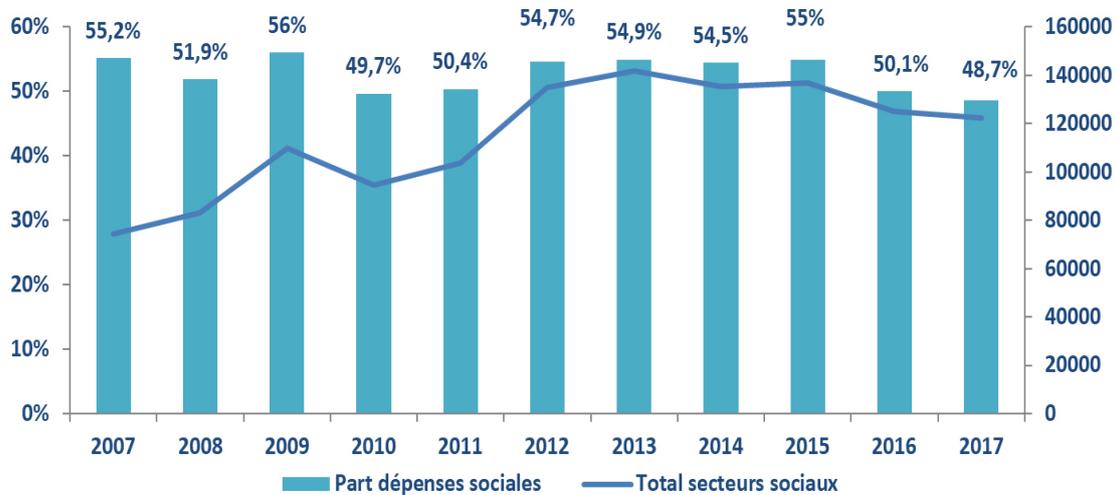
1.3. Evolution des dépenses sociales au Maroc

Les secteurs sociaux ont été placés au cœur de l'action des pouvoirs publics. Il suffit pour s'en convaincre de constater que la part de ces secteurs dans le budget général de l'Etat s'est située à 52,8 % en moyenne sur la période 2007-2017.

En termes d'évolution, les crédits alloués aux secteurs sociaux ont enregistré une augmentation importante durant la période 2007-2017, passant de 74,3 milliards de dirhams en 2007 à 122,3 milliards de dirhams en 2017, soit un accroissement de l'ordre de 72,6 % en l'espace de 11 ans, et un taux d'accroissement annuel moyen de 5,1 % sur cette période.

Graphique 3. Evolution de la part du budget général de l'Etat alloué au financement des secteurs sociaux

Source : MEF, calculs des auteurs



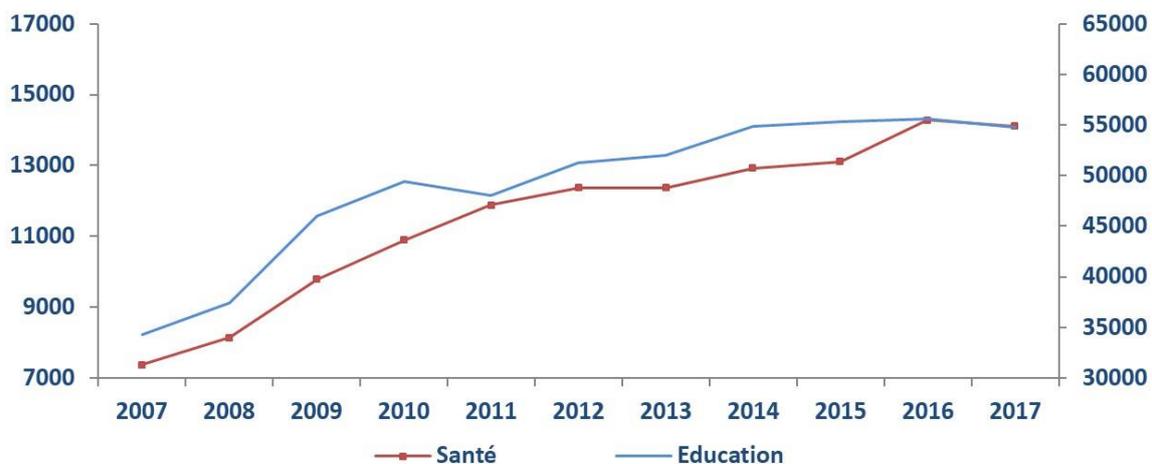
L'analyse sectorielle de l'évolution des dépenses sociales de l'Etat révèle la prépondérance du secteur de l'éducation et, dans une mesure moindre, celui de la santé. Les dotations allouées à ces deux secteurs ont représenté près de 28% du budget de l'Etat hors dette et 56,3% du total des dépenses sociales de l'Etat en 2017. Le secteur de l'éducation¹⁶ compte à lui seul pour 22% du budget général de l'Etat en 2017 et celui de la santé 6%.

1.3.1. Evolution des crédits budgétaires alloués aux secteurs de l'éducation et de la santé¹⁷

L'examen de l'évolution des crédits budgétaires dédiés aux secteurs de l'éducation et de la santé sur la période 2007-2017 permet de relever la progression régulière des dépenses allouées à ces deux secteurs, ce qui reflète ainsi leur caractère prioritaire au niveau de l'action des pouvoirs publics.

Graphique 4. Evolution des crédits alloués aux secteurs de l'éducation et de la santé 2007-2017

Source : MEF, calculs des auteurs



¹⁶ Y compris l'Enseignement Supérieur et la Formation Professionnelle.

¹⁷ L'analyse s'est limitée sur les secteurs de l'éducation et de la santé qui ont fait l'objet de l'étude CEQ.

En effet, les crédits alloués au secteur de l'éducation et de la santé sont passés respectivement de 34,3 et 7,4 milliards de dirhams en 2007 à 54,7 et 14,1 milliards de dirhams en 2017, soit une progression respective de 59,8 % et de 91,4 % sur la période 2007-2017 et un taux d'accroissement annuel moyen de 4,8 % et 6,7% sur la même période.

Cet effort budgétaire important s'inscrit en ligne avec la mise en œuvre des mesures convenues dans le cadre de la vision stratégique dédiée à chacun de ces secteurs¹⁸ en vue de renforcer leur efficacité et élargir, par ricochet, leur accessibilité au profit d'une frange importante de la population marocaine.

1.3.2. Principaux programmes sociaux à caractère prioritaire

Au Maroc, plusieurs programmes sociaux ont été mis en place par les pouvoirs publics pour venir à bout de certaines problématiques épineuses affectant des domaines prioritaires tels que l'éducation, la santé et l'emploi.

Le domaine de la protection sociale a bénéficié d'une attention particulière au Maroc, avec le lancement du chantier structurant de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain¹⁹ (INDH) et celui de la couverture médicale de base dans sa double composante, l'AMO²⁰ et le RAMED²¹. Il en est de même pour l'élargissement de la protection sociale aux indépendants et la mise en place du Fonds d'Appui à la Cohésion Sociale (FACS).

Les efforts déployés en la matière se caractérisent par leur densité et l'ampleur des moyens mobilisés pour accompagner l'action sociale de l'Etat, matérialisée par les 139 programmes²² recensés à ce jour.

- **En matière de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité**, la mise en place de l'INDH en 2005 a contribué à renforcer les capacités des populations vulnérables à l'amélioration de leurs conditions de vie, notamment par le biais de la promotion des activités génératrices de revenus et le desserrement des contraintes d'accès aux services socioéconomiques de base. Des actions supplémentaires ont été initiées dans le cadre de programmes spécifiques notamment, le programme d'aide directe aux femmes veuves, du soutien des personnes en situation de handicap et du fonds d'entraide familiale.
- **En ce qui concerne la couverture médicale**, la mise en place du RAMED a constitué une avancée majeure en la matière puisque ce régime a permis à une frange importante de la population vulnérable d'accéder aux soins de santé dans des conditions favorables. Financé en grande partie par l'Etat et les collectivités territoriales²³ et accessoirement par les contributions des personnes vulnérables²⁴, il a été généralisé en 2012 après une phase pilote en 2008 dans la région de Tadla-

¹⁸ « Pour une école de l'équité, de la qualité et de la promotion » vision stratégique 2015-2030 et « Plan santé 2025 ».

¹⁹ L'INDH n'a pas pu être captée dans ce travail vu les difficultés de calcul liées à la transversalité et à l'intersectorialité de ses programmes

²⁰ Assurance Maladie Obligatoire.

²¹ Régime d'Assurance Maladie aux Economiquement Démunis.

²² Mapping de la protection sociale au Maroc, MAGG, année d'édition 2018.

²³ Elles sont fixées annuellement à 40 dirhams par bénéficiaire en situation de pauvreté.

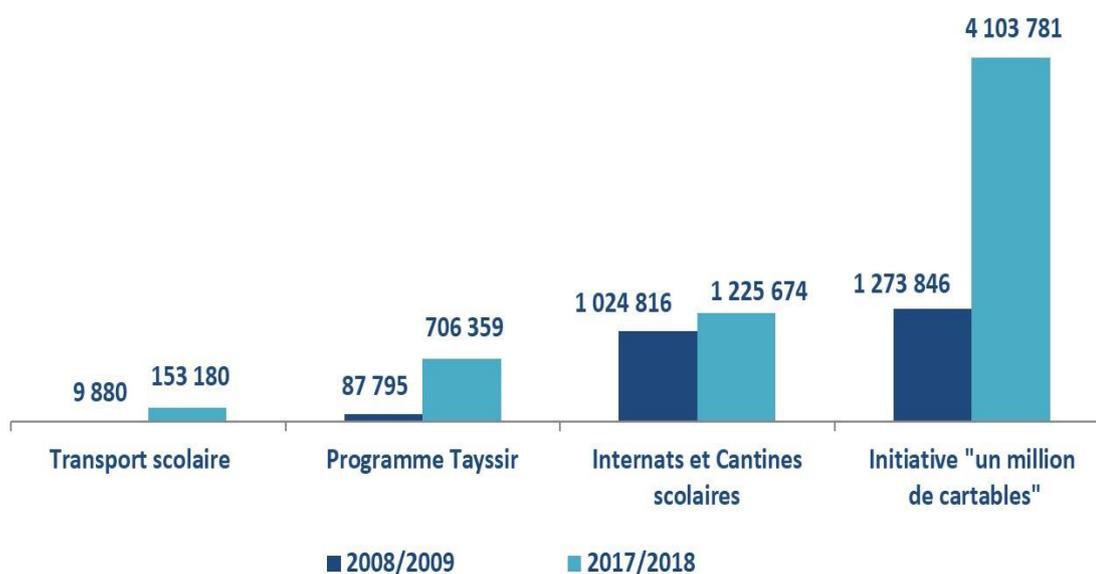
²⁴ L'article 25 du décret n° 2-08-177 fixe la contribution partielle annuelle des bénéficiaires en situation de vulnérabilité à 120 DH par personne et par an dans la limite d'un plafond de 600 DH par ménage quel que soit l'effectif des personnes le composant.

Azilal. Selon les données de l'ANAM²⁵, les bénéficiaires de ce système se chiffrent à 11,46 millions de personnes à fin août 2017 contre une population cible de 8,5 millions de personnes prévue initialement.

- **Pour ce qui est de l'appui social à la scolarisation**, plusieurs actions ont été envisagées dont notamment le programme «Tayssir», l'initiative Royale «un million de cartables», le transport scolaire et la création d'internats et de cantines. Ces initiatives se sont avérées opportunes pour améliorer l'accessibilité à l'éducation et promouvoir l'égalité des chances. Pour preuve, les indicateurs d'abandon et de déperdition scolaire ont été fortement atténués, tandis que la performance scolaire des élèves bénéficiaires a connu une amélioration encourageante.

Graphique 5. Evolution des bénéficiaires des services d'appui social

Source : Ministère de l'Education Nationale, 2017



- **S'agissant de la promotion de l'emploi et de la lutte contre le chômage**, l'accent a été mis sur l'inclusion des jeunes diplômés et l'amélioration de leur employabilité à travers le programme « idmaj » et le programme Taehil. Ces programmes visent à permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir une première expérience au sein de l'entreprise et d'affiner leurs compétences à des fins d'adaptation aux exigences du marché du travail. Parallèlement à ces deux programmes, une action vigoureuse a été déployée en faveur de l'auto emploi et de l'appui à la création d'entreprises, à travers une panoplie d'instruments de soutien en faveur des porteurs de projets. Enfin, une Indemnité pour Perte d'Emploi (IPE) a été instaurée. Versée par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), cette indemnité a été fixée à 70% du salaire de référence pour une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois.
- **Concernant le soutien au pouvoir d'achat des ménages**, le système de subventions en vigueur jusqu'en 2014 avait permis de contrecarrer les effets de la hausse des prix afférant aux produits pétroliers (essence, gasoil et gaz butane) et à certains produits agricoles (sucre et FNBT²⁶). Pour preuve, le coût budgétaire supporté par la caisse de

²⁵ Agence Nationale de l'Assurance Maladie.

²⁶ Farine Nationale du Blé Tendre.

compensation a fortement augmenté entre 2002 et 2012, passant respectivement de près de 4 milliards de dirhams (0,9% du PIB) à près de 54,9 milliards de dirhams (6,5% du PIB). Face à cette situation, les pouvoirs publics ont initié une réforme progressive du système de compensation, qui a conduit à la décompensation des prix des carburants, la révision de la compensation du gaz butane en supprimant la régularisation à l'importation et la révision de la structure des prix de reprise. Concernant les produits alimentaires, il a été procédé à la réduction annuelle du contingent de la FNBT (à 6,4 millions Qx actuellement). Actuellement, une politique de ciblage des bénéficiaires du soutien public, à travers notamment la mise en place d'un registre social unique, est en cours de conception et ce, dans l'objectif d'optimiser l'action sociale de l'Etat et d'assurer une meilleure cohérence des programmes de protection sociale.

- **Pour ce qui est du système de retraite**, celui-ci est composé de quatre grandes caisses couvrant les employés du secteur public (CMR et RCAR) et les salariés du secteur privé (CNSS et CIMR) auxquelles s'ajoutent des régimes collectifs d'épargne-retraite au profit des indépendants. En 2017, le taux de couverture de la retraite des régimes de base a atteint 41,8% pour les actifs occupés²⁷. La CMR, le RCAR et la CNSS fonctionnent selon un mode de répartition, alors que la CIMR fonctionne selon un système mixte de répartition et de capitalisation. Le système de retraite au Maroc repose ainsi quasi exclusivement sur des régimes de pension financés par des cotisations des salariés et de leurs employeurs²⁸.

²⁷ Rapport annuel : secteur de la prévoyance sociale 2017, ACAPS.

²⁸ Voir annexe (tableau des cotisations des secteurs privé et public).

2. Approche et cadre méthodologique de l'étude

2.1 L'approche CEQ

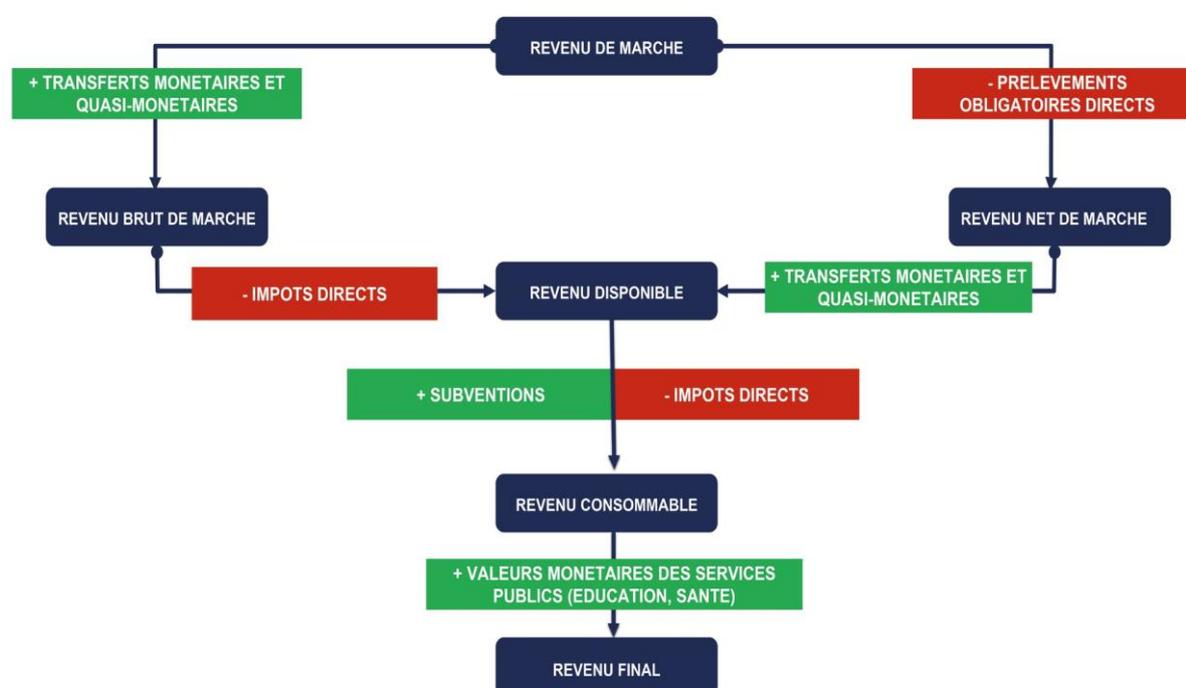
L'analyse de l'incidence de la politique fiscale et celle des dépenses publiques, fondée sur la micro-simulation, peut révéler à quel point certains instruments budgétaires progressifs sont essentiels pour assurer l'équité du système fiscal et favoriser la réduction de la pauvreté. Cette analyse s'avère également utile pour identifier les pistes de réformes nécessaires pour y parvenir.

A ce titre, le cadre analytique développé par l'Institut CEQ offre l'opportunité de mettre en évidence les effets redistributifs de la politique budgétaire, tout en ayant la possibilité de comparer les performances respectives des pays en la matière²⁹.

Le guide méthodologique élaboré par l'Institut CEQ³⁰ donne un aperçu clair sur les différents concepts de revenus au fil de la prise en compte des impôts et transferts (voir schéma ci-dessous) et met en relief les différentes hypothèses retenues au niveau de la construction comptable des agrégats d'ordre économique et social à partir des micro-données issues des enquêtes auprès des ménages.

Schéma 1. Différents concepts de revenu selon l'approche CEQ

Source: Lustig et Higgins, 2017



²⁹ A ce jour, 47 pays ont déjà appliqué cette approche et 25 autres sont en cours d'application.

³⁰ Voir « A Methodological Handbook » via le lien : <http://commitmenttoequity.org/publications-ceq-handbook>

L'analyse des effets redistributifs de la politique budgétaire dépend, entre autres, de la notion de la progressivité (régressivité) et des effets marginaux tant sur la pauvreté que sur les inégalités.

Dans la littérature économique, les concepts «progressif» et «régressif» sont utilisés dans deux sens différents selon qu'il s'agit des impôts ou des transferts³¹. Ces concepts sont aussi mesurés en termes absolus et relatifs (par rapport au revenu). Les indicateurs retenus pour évaluer et comparer le degré de progressivité des impôts et des transferts sont l'indice de GINI et l'indice de concentration Kakwani.

Globalement, on distingue quatre cas de figure qui illustrent les notions de progressivité :

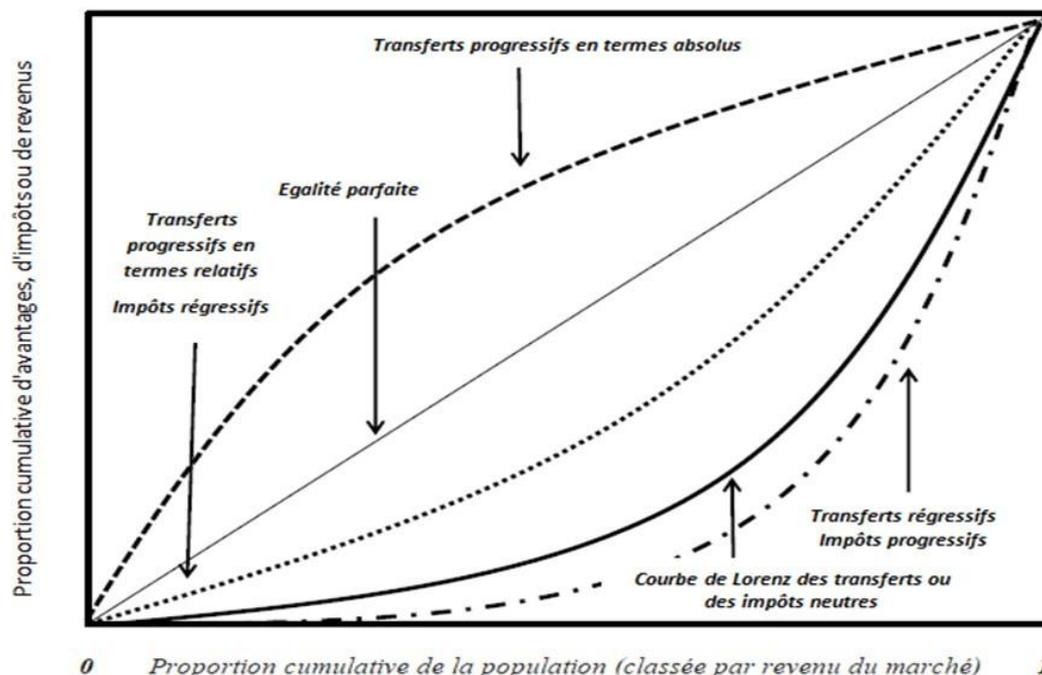
- Un impôt est progressif (régressif) si la part versée, par rapport au revenu du marché, augmente (baisse) avec la hausse du revenu. Dans ce cas, la courbe de concentration se situe toujours en dessous (en dessus) de la courbe de Lorenz.
- Un transfert est progressif si la part reçue, par rapport au revenu du marché, baisse avec l'augmentation du revenu. Pour les transferts, on distingue entre la progressivité absolue et celle relative. Un transfert est progressif en termes absolus si le montant reçu par personne baisse à mesure que le revenu de celle-ci augmente. La courbe de concentration se situerait, ainsi, en dessus de la première bissectrice. Par contre, un transfert sera considéré progressif en termes relatifs si la part reçue par rapport au revenu du marché baisse à mesure que le revenu augmente. La courbe de concentration sera, dès lors, située entre la courbe de Lorenz et la première bissectrice.
- Un transfert est régressif, si la part reçue, par rapport au revenu du marché, s'accroît à mesure que le revenu augmente. La courbe de concentration se situerait en dessous de la courbe de Lorenz. Dans ce cas de figure, le coefficient de concentration serait positif et plus élevé que celui de Gini.
- Un impôt ou un transfert est considéré neutre en termes relatifs si la distribution de l'impôt ou du transfert coïncide avec la courbe de Lorenz.

³¹ Lustig N., « Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty », Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University. Lien : <http://commitmenttoequity.org/publications-ceq-handbook>.

Ces quatre cas sont illustrés graphiquement dans le schéma suivant :

Schéma 2. Courbes de concentration pour les transferts et les taxes progressifs et régressifs

Source: Lustig et Higgins, 2012



Par ailleurs, la mesure de l'effet marginal, sur la pauvreté et les inégalités, tient compte à la fois du ciblage et de la taille de l'instrument budgétaire déployé. L'effet marginal pour le coefficient de Gini est la différence entre le coefficient de Gini du revenu du marché et celui du revenu du marché majoré ou minoré du transfert ou de l'impôt considéré. Il s'agit donc de la variation de l'indice de Gini du revenu de marché induite par l'impôt ou le transfert uniquement. L'effet marginal sur le taux de la pauvreté est défini de la même manière. Selon cette logique, un effet marginal positif traduit une réduction de l'inégalité ou de la pauvreté.

2.2 Données utilisées et construction des variables de revenu

Dans le but d'analyser les effets redistributifs de la fiscalité et des dépenses publiques, il a été question de recourir à des données individuelles pour calculer les différents concepts de revenu des individus.

2.2.1 Données utilisées

Les données utilisées pour l'évaluation des effets redistributifs de la politique budgétaire au Maroc sont issues de l'enquête Panel des ménages (vague 2017) de l'ONDH. La taille de l'échantillon de cette enquête est d'environ 16.000 ménages³², ce qui répond aux exigences

³² Dans notre analyse, nous avons inclus les ménages et leurs individus ayant déclaré à la fois leurs dépenses et revenus, soient 15.841 ménages comprenant 69.268 individus.

de la représentativité au niveau national, urbain, rural et régional. Le tirage de cet échantillon a été réalisé par la Direction de la Statistique du Haut-Commissariat au Plan (HCP), sur la base de l'échantillon-maitre.

La collecte des données sur le terrain a été réalisée, entre mars et juillet 2017, selon la méthode CAPI « Computer Assisted Personal Interviewing ». Il convient de souligner que les données afférant à ce type d'enquêtes permettent une meilleure application de l'approche CEQ. En effet, ces données, à la fois transversales et longitudinales, sont issues de vagues de collecte successives, ce qui permet de suivre de près et d'apprécier l'évolution des conditions de vie des ménages et de leurs membres³³.

D'autres données administratives, notamment celles relatives à la fiscalité et aux dépenses publiques³⁴ ont été utilisées pour estimer les paramètres et indicateurs nécessaires à l'évaluation de la valeur monétaire par bénéficiaire de certains transferts, subventions et services publics (éducation et santé).

En outre, un traitement détaillé a été effectué sur la liste des différents produits consommés par les ménages pour estimer les valeurs de la TVA et de la TIC (effets direct et indirect capté à travers la matrice de comptabilité sociale 2015).

Afin de s'assurer de la fiabilité des données de l'enquête panel, il a été question de comparer les valeurs de certaines variables budgétaires (Tableau 2) issues de l'exploitation des données de l'enquête à leurs valeurs administratives. Un tableau illustrant cette comparaison est présenté en annexe 2.

³³ Ces données couvrent des thèmes diversifiés, notamment l'éducation, la santé, l'emploi, l'habitat, la situation financière des ménages...

³⁴ Ces données proviennent du Ministère de l'Economie et des Finances au titre de l'année budgétaire 2017.

Tableau 2. Liste des variables budgétaires retenues pour les besoins de l'analyse

| | |
|--|--|
| Dépenses sociales, dont : | Prélèvements obligatoires |
| Protection Sociale | Impôts sur le revenu, dont : |
| Retraites | Salaires du secteur public |
| Secteur public | Salaires du secteur privé |
| Secteur privé | Pensions du secteur public |
| | Pensions du secteur privé |
| Assistance sociale, dont : | Cotisations |
| Transferts monétaires, dont : | Retraite secteur public (part salariale) |
| Allocation familiale | Retraite secteur public (part patronale) |
| TAYSSIR | Retraite secteur privé (part salariale) |
| Bourses universitaires | Retraite secteur privé (part patronale) |
| | AMO secteur public (part salariale) |
| Transferts quasi-monétaires, dont : | AMO secteur public (part patronale) |
| Un million de cartables | AMO secteur privé (part salariale) |
| Cantine scolaire | AMO secteur privé (part patronale) |
| Transport scolaire | AMO Retraite publique |
| Hébergement scolaire | AMO Retraite privée |
| | |
| Education, dont : | Impôts indirects |
| Primaire | TVA TIC |
| Collège | Produits pétroliers |
| Secondaire | Tabacs |
| Supérieur | Autres |
| Formation professionnelle | |
| | |
| Santé, dont : | |
| AMO publique (CNOPS) | |
| AMO privée (CNSS) | |
| RAMED | |
| AMO étudiants | |
| Centre de soins de santé | |
| | |
| Subventions | |
| Gaz Butane | |
| FNBT | |
| Sucre | |

2.2.2 Construction des variables de revenu

Les hypothèses retenues pour calculer les différents concepts de revenu et estimer chaque impôt payé par les ménages et chaque bénéfice public perçu par ces derniers sont explicitées ci-dessous.

→ Revenu disponible

L'élaboration des concepts de revenu selon l'approche CEQ se base sur le revenu disponible pour calculer le revenu de marché, le revenu consommable et le revenu final.

Pour les besoins de la présente étude, la variable « Dépenses Annuelles Moyennes des Ménages », calculée à partir de l'enquête Panel 2017 de l'ONDH, est assimilée au concept de « Revenu Disponible³⁵ ». Cette variable est utilisée, également, pour calculer les taux de pauvreté et le degré des inégalités. Un tel choix³⁶ suppose d'emblée que l'épargne nette des ménages est nulle. Il tire sa justification du fait que dans les enquêtes auprès des ménages, les réponses aux questions sur les dépenses de consommation sont jugées plus fiables que celles portant sur les revenus.

Les autres concepts de revenus, notamment le revenu de marché, le revenu consommable et le revenu final, sont calculés en appliquant les traitements nécessaires sur le revenu disponible, selon le schéma 1 décrit précédemment.

→ Revenu de marché

Le revenu de marché est égal au revenu disponible moins les transferts monétaires et quasi-monétaires reçus par les ménages, augmenté des impôts directs et cotisations sociales payés. Pour le revenu de marché, on peut distinguer entre le revenu net de marché et le revenu brut de marché.

Transferts directs reçus

La couverture de l'enquête de plusieurs dépenses et programmes sociaux bénéficiant aux ménages a permis leur prise en compte en matière d'appropriation de l'approche CEQ. C'est le cas pour les transferts monétaires ou quasi-monétaires suivants : Tayssir, bourses universitaires, cantines scolaires, hébergement scolaire, transport collectif scolaire et l'initiative Royale « 1 million de cartables ».

Pour Tayssir et les bourses universitaires, les montants totaux, estimés à partir de l'enquête, ont été calculés sur la base des grilles et barèmes prévus par la réglementation. Pour les transferts en nature, la valorisation monétaire retenue est celle qui correspond au coût budgétaire de la mesure et/ou au prix de marché du service³⁷. Pour les transferts monétaires, tels que l'aide aux femmes veuves, l'aide aux femmes divorcées et l'allocation pour perte d'emploi, les données retenues correspondent aux montants renseignés directement par les bénéficiaires lors de l'enquête.

³⁵ Dans le cas où la valeur des transferts est plus grande que celle des dépenses (c'est le cas pour 390 personnes, soit 0,56 % de l'échantillon), il a été question d'égaliser le revenu disponible à la valeur des transferts.

³⁶ Plusieurs arguments théoriques ont été avancés pour justifier le choix de la Dépenses Annuelles des Ménages qui reflète d'une manière plus appropriée le revenu permanent. Toutefois, le principal argument réside dans l'ampleur de l'informel et l'auto emploi qui restent une caractéristique spécifique des pays en développement.

³⁷ Kit scolaire : 194 DH par cartable ; Cantines : 1,4 DH par repas (180 jours) au primaire et 7 DH par repas (180 jours) au collège ; Transport scolaire : 10 DH par jour nette de la participation de l'usager de 150 DH par mois (sur 10 mois) ; Internat : 14 DH par jour (180 jours).

Enfin, le montant de l'allocation familiale versé aux salariés des secteurs public et privé est recalculé sur la base du nombre d'enfants dans le ménage et en conformité avec la réglementation de l'année 2017³⁸, année de référence de l'étude.

Pour ce qui est des pensions de retraite dont bénéficient les retraités, leur traitement pourrait s'appuyer sur deux approches distinctes :

- Ces pensions peuvent être appréhendées comme des transferts monétaires directs de la part de l'Etat vers les retraités. Dans cette optique, les contributions sociales pour la retraite faites par les actifs, sont considérées comme des impôts payés par les citoyens à l'Etat.
- La deuxième approche se base sur l'idée selon laquelle les contributions sociales des actifs pour la retraite peuvent être assimilées à une épargne forcée et donc à un revenu futur qui leur sera reversé au moment de la retraite. Selon cette approche, les pensions perçues par les retraités et les cotisations sociales versées par les actifs sont exclus du champ d'intervention de l'Etat.

Dans le contexte marocain, la seconde approche semble être la plus appropriée du fait de la probabilité élevée pour un actif cotisant actuellement de percevoir une pension « juste » une fois arrivé à l'âge de la retraite. Dans ces conditions, les pensions servies aux retraités sont considérées comme une partie du revenu du marché³⁹ et les cotisations au titre de la retraite ne sont pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires.

Prélèvements obligatoires directs : impôt sur le revenu et cotisations sociales

Au Maroc, l'IR, qui s'applique aux revenus et profits des personnes physiques, est prélevé à la source par l'employeur pour les salariés du secteur public, du secteur privé et pour les pensions des retraités du secteur public et du secteur privé. Pour les autres catégories de revenu, cet impôt est recouvré sur la base des déclarations des contribuables.

Il y a lieu de souligner que les montants de revenus reportés dans l'enquête de l'ONDH (volet 15 du questionnaire)⁴⁰ sont considérés nets d'impôt et de cotisations sociales. Chaque ménage indique le revenu qui lui est effectivement versé par son employeur.

L'impôt sur le revenu et les cotisations sociales payées par les salariés sont recalculés à partir des informations du code des impôts concernant les tranches d'imposition, les barèmes et les abattements forfaitaires compte-tenu de la réduction d'impôt pour personnes à charge.

Les montants d'impôt sur le revenu versés et de cotisations sociales recalculés, à partir de l'enquête de l'ONDH, apparaissent globalement cohérents⁴¹ avec les montants totaux effectivement collectés par l'Etat et publiés dans les documents administratifs (situation des charges et ressources du Trésor, rapports d'activité de la CMR, de la CNOPS, de la CNSS...).

³⁸ 200 dirhams par mois pour les trois premiers enfants, 36 dirhams pour les trois enfants suivants et 0 au-delà.

³⁹ Dans ce qui suit, nous allons utiliser le concept « Revenu de marché » pour désigner « Revenu de marché + pensions ».

⁴⁰ www.ondh.ma/sites/default/files/documents/questionnaire_panel_2017_vf.pdf

⁴¹ Les données de l'enquête panel n'ont pas permis d'estimer précisément les recettes de l'IR issues du secteur privé.

→ Revenu consommable

Le revenu consommable des ménages est calculé à partir du revenu disponible, en ajoutant les subventions dont le ménage bénéficie et en déduisant le montant des taxes indirectes payées (TVA et TIC).

Subventions indirectes

L'Etat subventionne les prix du gaz butane, du sucre et de la FNBT. Dans l'enquête de l'ONDH (volets 7 et 8 du questionnaire), les ménages reportent leurs consommations alimentaires et non alimentaires. A partir de la valeur monétaire des consommations de ces produits, il a été question d'estimer, moyennant un prix de marché⁴², la quantité consommée afin de pouvoir calculer le montant de la subvention annuelle dont bénéficie chaque ménage. Pour chacun des biens, celle-ci est obtenue en multipliant la quantité annuelle consommée par le coût budgétaire unitaire de la subvention⁴³.

En plus des subventions dont bénéficient les ménages directement, il a été jugé opportun de tenir compte des effets indirects des subventions afférant aux biens utilisant le sucre, la farine ou le gaz butane subventionné comme intrants dans leurs processus de production.

Afin de calculer ces effets indirects⁴⁴, l'étude s'est appuyée sur la matrice de la comptabilité sociale (MCS 2015, HCP) à 20 secteurs. Cette matrice permet d'identifier, à travers une application directe du modèle de Leontief, les effets de ces taxes et subventions subies par un secteur donné sur les coûts des intrants des autres secteurs.

L'Etat accorde, également, une subvention à l'ONEE⁴⁵ pour compenser ses pertes financières suite à la vente d'électricité à des prix inférieurs au coût de revient. Cette subvention indirecte implicite de l'Etat aux prix de l'électricité bénéficie également aux ménages mais n'a pu être incluse dans l'analyse, en raison de la difficulté d'isoler, à travers les données de l'enquête, les dépenses d'électricité pour chaque ménage. L'enquête ONDH renseigne uniquement sur les dépenses agrégées d'eau et d'électricité.

Impôts indirects

De la même manière que pour les subventions, les impôts indirects⁴⁶ payés par les ménages sont recalculés à partir de leurs consommations alimentaires et non-alimentaires reportées dans l'enquête ménage (volets 7 et 8 du questionnaire de l'ONDH).

Pour la TVA, compte-tenu de l'importance du secteur informel dans la consommation des ménages, il a été convenu de ne pas utiliser directement les taux statutaires (0%, 7%, 10%, 14% et 20%), mais des taux apparents et ce, dans un but de ne pas gonfler indument les recettes de la TVA issues de l'exploitation des données de l'enquête, en ignorant la consommation informelle et l'autoconsommation. Ces taux apparents sont calculés pour chaque catégorie de biens et services en fonction de la consommation des ménages en biens et services de cette catégorie, de son taux statutaire ainsi que des recettes totales collectées au titre de la TVA.

⁴² Les prix de marché retenus sont les suivants : Sucre : 6,5 DH par kilo ; Butane gaz : 10 DH par bonbonne de 3 kg et 41 DH par bonbonne de 12 kg ; Farine nationale de blé tendre : 2,6 DH par kilo.

⁴³ En 2017, ces coûts se sont situés à 4 DH/kg, 2,60 DH/kg et 1,57 DH/kg respectivement pour le gaz butane, le sucre et la FNBT.

⁴⁴ Jellema et Inchauste (2018) expliquent ce processus en détail.

⁴⁵ Office National d'Electricité et d'Eau.

⁴⁶ L'effet des droits de douane a été négligé dans cette analyse du fait de leur faible part dans les recettes fiscales globales (3,8% en 2017).

Les Taxes Intérieures sur la Consommation (TIC) payés sont recalculées à partir des quantités consommées des biens concernés en leur appliquant le barème de la taxe.

Les ménages payent la TIC lorsqu'ils achètent des produits énergétiques mais également, de manière indirecte, lorsqu'ils achètent des biens qui utilisent ces produits dans leur processus de production. Les effets indirects des droits d'accises sur les produits énergétiques sont mesurés, comme dans le cas des subventions, à partir de la matrice de comptabilité sociale.

→ Revenu final

Le revenu final est obtenu en rajoutant au revenu consommable les valeurs monétisées estimées pour les services publics, notamment l'éducation, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la santé.

Pour le service de l'éducation, une valeur monétaire annuelle est allouée à chaque élève selon le cycle de scolarisation. La même approche a été appliquée pour les secteurs de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur (voir annexe).

Concernant les services publics de santé, trois composantes des valeurs monétaires des prestations de santé ont été distinguées, à savoir l'AMO⁴⁷, l'accès aux centres des soins de santé de base et le RAMED.

⁴⁷ Il s'agit de l'AMO du secteur public, du secteur privé et des étudiants.

3. Principaux résultats de l'étude

L'évaluation de l'impact des politiques publiques en termes de réduction de la pauvreté⁴⁸ et des inégalités peut être appréhendée à travers une panoplie d'indicateurs pertinents. Parmi ces indicateurs, il y a lieu de citer, notamment, les taux de pauvreté et de vulnérabilité ainsi que les coefficients de Gini et de concentration.

L'écart de la pauvreté (vulnérabilité) mesure l'intensité de la pauvreté (vulnérabilité), qui évalue la distance moyenne séparant le seuil de la pauvreté (1,5 fois ce seuil) de la dépense par tête des ménages pauvres (vulnérables). Elle rend compte du budget supplémentaire nécessaire pour éradiquer la pauvreté (la vulnérabilité).

Les indices de Gini et de concentration, le taux de pauvreté, l'écart de pauvreté, le taux de vulnérabilité et l'écart de vulnérabilité sont les principaux indicateurs utilisés dans cette étude.

3.1 Incidence de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités

L'application de l'approche CEQ sur les données de l'enquête panel a permis de calculer les indicateurs cités ci-dessus pour les différents concepts de revenu.

Tableau 3. Indicateurs de pauvreté et d'inégalité selon l'approche CEQ
Source : calculs des auteurs

| | Indice de Gini | Taux de pauvreté (%) | Ecart de pauvreté (%) | Taux de vulnérabilité (%) | Ecart de vulnérabilité (%) |
|-------------------------------|----------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|
| Revenu de marché (+ pensions) | 0,373 | 1,4 | 0,2 | 10,5 | 1,9 |
| Revenu net de marché | 0,359 | 1,8 | 0,3 | 11,5 | 2,2 |
| Revenu brut de marché | 0,370 | 1,3 | 0,2 | 10,1 | 1,8 |
| Revenu disponible | 0,356 | 1,4 | 0,2 | 10,3 | 1,8 |
| Revenu consommable | 0,348 | 1,8 | 0,2 | 12,4 | 2,2 |
| Revenu final | 0,322 | 0,4* | 0,0* | 5,3* | 0,8* |

* CEQ recommande de ne pas calculer les mesures de pauvreté pour le revenu final pour les raisons que nous expliquons ci-dessous dans le texte.

Concernant l'incidence de la politique budgétaire, menée en 2017, sur les inégalités, les résultats des estimations élaborées dans le cadre de cette étude font état d'une baisse significative de l'indice de Gini de l'ordre de 5,1 points de base (pbs) entre le revenu de marché et le revenu final, soit un repli de 14%. Ces résultats ont permis de déduire les enseignements ci-après :

⁴⁸ Le seuil de la pauvreté absolue mesuré, par le Haut-Commissariat au Plan, est estimé par personne et par an à 4 875 DH dans le milieu urbain et à 4505 DH dans le milieu rural en 2017.

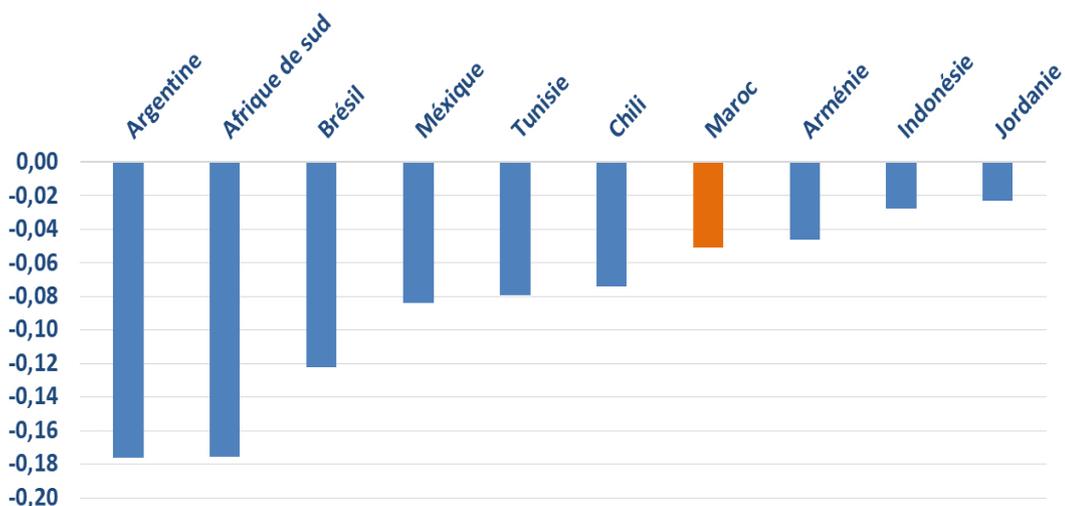
- Les prélèvements obligatoires directs⁴⁹, grâce à la progressivité de l'IR, ont permis de réduire les inégalités de 1,4 pbs (soit -4%) compte-tenu de la comparaison entre la distribution des individus selon le revenu de marché et selon le revenu net de marché. L'impact relativement réduit de ces prélèvements serait vraisemblablement attribuable aux insuffisances en termes de fiabilité des données sur les revenus du secteur privé (poids élevé de l'informel) au niveau de l'enquête Panel de l'ONDH.
- Les transferts monétaires et quasi-monétaires qui englobent les programmes d'appui social à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur et aux allocations familiales ont contribué à réduire les inégalités à hauteur de 0,3 pbs (-1%), comme en témoigne l'écart constaté au niveau de l'indice de concentration entre le revenu de marché et le revenu brut de marché.
- Les subventions nettes des impôts indirects ont eu un effet favorable sur la réduction des inégalités, au vu de l'écart positif entre l'indice de concentration calculé sur la base du revenu disponible et celui basé sur le revenu consommable. Un tel effet est particulièrement imputable aux incidences occasionnées par les subventions indirectes dont bénéficient les ménages.
- Les dépenses publiques en matière d'éducation et de santé ont contribué à la réduction des inégalités à hauteur de 2,6 pbs, soit -7,5% (écart entre le revenu consommable et le revenu final).

La comparaison des performances enregistrées par le Maroc en la matière avec celles d'un échantillon de pays ayant appliqué l'approche CEQ permet de relever que les résultats obtenus par le Maroc au titre de l'impact de sa politique budgétaire sur la réduction des inégalités demeurent en dessous de la moyenne de l'échantillon (-7 pbs contre -5,1 pbs pour le cas marocain).

Graphique 6. Impact de la politique budgétaire sur la réduction des inégalités : comparaison internationale

Source : calculs des auteurs et base de données de l'Institut CEQ, 2017

N.B. : Cet impact est approché à travers la différence entre les inégalités mesurées sur la base du revenu de marché et les inégalités mesurées sur la base du revenu final.



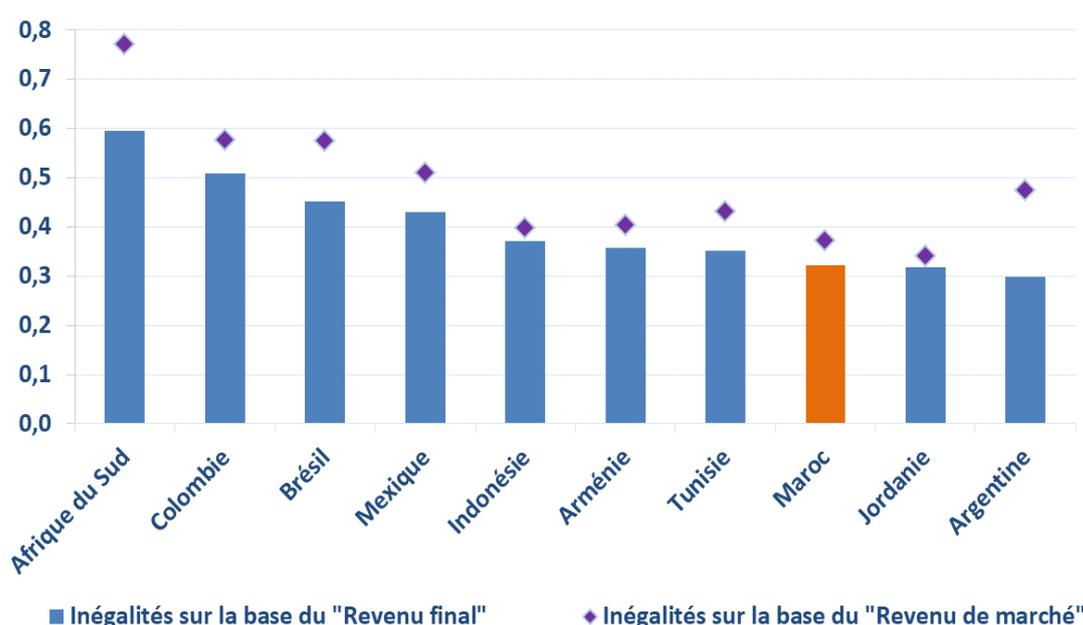
⁴⁹ Il s'agit, dans cette étude, de l'IR et l'AMO, étant donné que les cotisations au titre de la retraite n'ont pas été considérées compte-tenu du choix de la deuxième approche pour le traitement du système de retraite.

Des pays comme l'Argentine, l'Afrique du Sud, le Brésil, le Mexique ou encore la Tunisie et le Chili ont mieux fait que le Maroc, reflétant ainsi l'efficacité de leurs politiques notamment de ciblage des dépenses budgétaires. Ils ont réussi à maximiser les retombées socio-économiques de leurs politiques budgétaires dans des proportions significatives, quoique différenciées d'un pays à l'autre. Le Maroc affiche, néanmoins, une position favorable comparativement à l'Arménie, à la Jordanie et à l'Indonésie⁵⁰.

Il convient de souligner qu'abstraction faite de la pertinence des politiques de ciblage déployées, l'écart de performance entre le Maroc et certains pays de l'échantillon mérite d'être relativisé dans la mesure où ces pays se caractérisent déjà par un niveau très élevé des inégalités de revenus (appréhendées par l'indice de Gini) comparativement au Maroc.

Graphique 7. Inégalités calculées sur la base des revenus de marché et final : comparaison internationale

Source : Données de l'Institut CEQ



Pour ce qui est de l'incidence de la politique budgétaire sur la pauvreté, l'Institut CEQ recommande d'observer le passage du revenu du marché (plus les pensions) au seul revenu consommable, en excluant les effets des dépenses des services publics en matière de santé et d'éducation⁵¹. Au Maroc, la combinaison de tous les impôts et transferts, à l'exclusion des dépenses des services d'éducation et de santé, augmente en fait légèrement la pauvreté.

En effet, initialement situés à 1,4 % et 10,5 % sur la base du revenu de marché, les taux de pauvreté et de vulnérabilité sont passés à 1,8 % et 12,4 % respectivement sur la base du revenu consommable, soient des augmentations de 0,4 point et 1,9 point de pourcentage. Par rapport aux résultats enregistrés par les pays de l'échantillon cités plus haut, le Maroc affiche une performance également modeste, mais légèrement supérieure à certains pays comme la Tunisie, le Brésil et l'Arménie.

⁵⁰ Il est constaté à travers les études CEQ précédentes que l'impact de la politique budgétaire sur la réduction des inégalités est plus significatif dans les pays à revenu élevé.

⁵¹ La raison en est que le seuil de pauvreté est fixé sans tenir compte des coûts de ces services gratuits. Pour évaluer la pauvreté en fonction du revenu final, il faudrait ajuster le seuil de pauvreté à la hausse pour tenir compte de ces coûts.

Il serait cependant erroné de conclure que le Gouvernement appauvrit les gens en moyenne, car cette comparaison ignore des choses importantes que le Gouvernement fournit à ses citoyens, à savoir des services de santé et d'éducation gratuits.

Bien qu'il soit difficile de calculer l'effet de ces services sur la réduction de la pauvreté, il est clair qu'ils sont importants et précieux. En effet, si nous comparons le revenu du marché plus les pensions au revenu final, nous constatons une réduction substantielle de la pauvreté pour toutes les mesures. Cela met en évidence un compromis important pour les décideurs politiques : la collecte d'impôts aujourd'hui pour payer les prestations de santé et d'éducation qui auront des bénéfices à l'avenir, peut accroître la pauvreté aujourd'hui afin de la réduire à l'avenir.

Ainsi, suivant cette deuxième comparaison, les taux de pauvreté et de vulnérabilité, initialement situés à 1,4 % et 10,5 % sur la base du revenu de marché, seraient passés à 0,4 % et 5,3 % respectivement sur la base du revenu final, soient des baisses de 1 point et 5,2 points de pourcentage. De même, les écarts de pauvreté et de vulnérabilité seraient passés de 0,2 % et 1,9% sur la base du revenu de marché à 0% et 0,8% respectivement sur la base du revenu final.

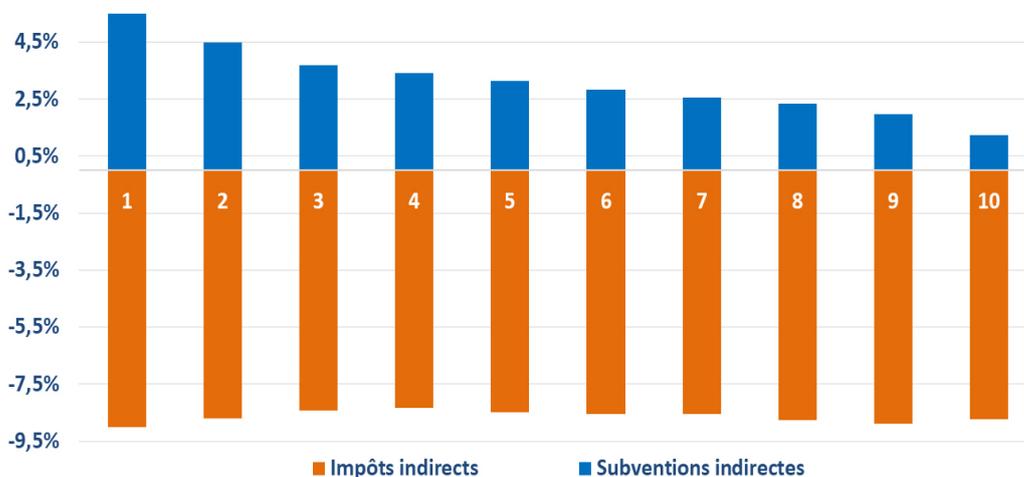
Par instrument de politique budgétaire, les transferts monétaires et quasi-monétaires ont réduit la proportion des personnes situées en-dessous du seuil de la pauvreté de 0,1 point de pourcentage, pour se situer à 1,3%.

Pour ce qui est du taux de vulnérabilité, celui-ci s'est replié de 0,4 point de pourcentage pour s'établir à 10,1% (comparaison entre la distribution selon le revenu du marché et celle afférent au revenu brut de marché).

S'agissant des subventions nettes des impôts indirects, les incidences qui en découlent sur le niveau de pauvreté et de vulnérabilité sont loin d'être favorables. En effet, les taux de pauvreté et de vulnérabilité augmentent de 0,4 point et de 2,1 points sur la base du revenu consommable. Le poids important des impôts indirects contribue à réduire significativement l'impact positif induit par les subventions indirectes sur les revenus de marché des différents déciles (voir graphique 8).

Graphique 8. Distribution, par décile, des subventions et des impôts indirects par rapport au revenu de marché

Source : Calculs des auteurs

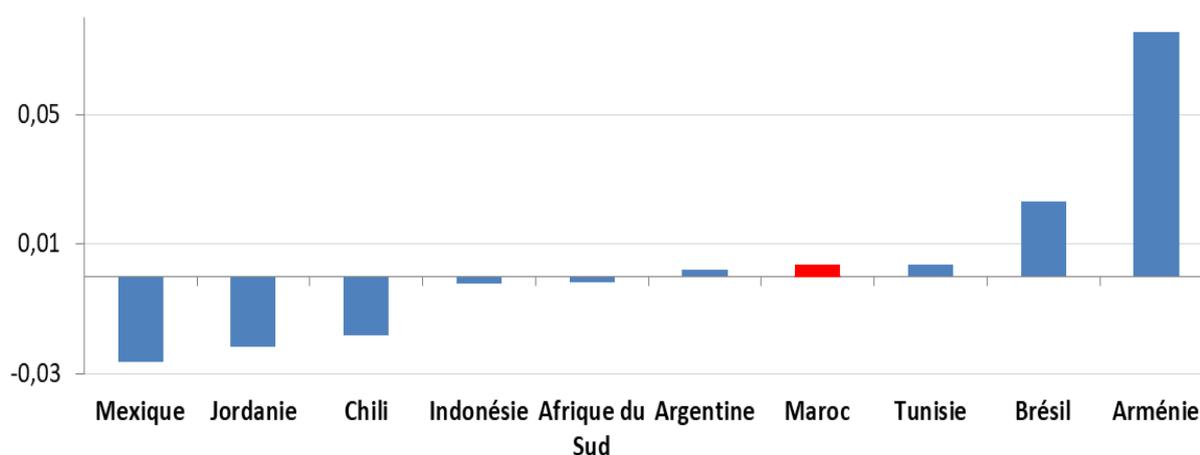


Enfin, si l'on s'aventure à comparer les mesures de pauvreté selon les revenus consommable et final, les dépenses des services publics de l'éducation et de santé, de par leur ampleur, s'avèrent opportunes pour faire baisser le taux de pauvreté et de vulnérabilité, soient des replis respectifs de 1,4 point et de 7,1 points.

Graphique 9. Incidence de la politique budgétaire sur la réduction de la pauvreté : comparaison internationale

Source : Calculs des auteurs et base de données de CEQ, 2017.

N.B. : Cette incidence est approchée à travers la différence entre le taux de pauvreté absolue mesuré sur la base du revenu de marché et le taux de pauvreté absolue mesuré sur la base du revenu consommable.



3.2 Evaluation de la progressivité des différents instruments budgétaires

La présente section traite des incidences de l'ensemble des instruments budgétaires déployés par les pouvoirs publics en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités. Pour apprécier de près l'efficacité de ces instruments en termes de ciblage et de progressivité, il a été jugé opportun de recourir à quelques indicateurs appropriés, en l'occurrence les coefficients de concentration, les effets marginaux pour le coefficient de Gini (inégalités) et les effets marginaux pour le taux de pauvreté.

Coefficients de concentration et effets marginaux

Les coefficients de concentration sont similaires au coefficient de Gini : ils mesurent la concentration d'un impôt ou d'un transfert aux pauvres ou aux riches. A la différence de l'indice de Gini qui varie entre 0 et 1, les coefficients de concentration varient de -1 à 1 :

- Une valeur de -1 indique que tous les impôts ou les transferts ne concernent que les personnes les plus pauvres ;
- Une valeur de 0 indique qu'un impôt ou un transfert est réparti de manière égale entre les catégories sociales ;
- Une valeur de 1 indique que l'impôt ou le transfert se concentre dans les quantiles les plus riches.

Il est parfois utile de comparer le coefficient de concentration au coefficient de Gini. Les impôts sont qualifiés de « progressifs » s'ils ont un coefficient de concentration supérieur au coefficient de Gini, c'est-à-dire qu'ils sont plus concentrés chez les riches que sur les pauvres. Pour les transferts, ils sont « progressifs » uniquement si le coefficient de concentration est négatif. Ce genre de transferts est appelé parfois « pro-pauvres » et les dépenses avec des coefficients de concentration compris entre zéro et le coefficient de Gini « progressives ». Les coefficients de concentration montrent comment un impôt et/ou un transfert sont répartis sur la population et ne dépendent pas de la taille de ces instruments.

La mesure de l'effet marginal, sur la pauvreté et les inégalités, tient compte à la fois du ciblage et de la taille de l'instrument budgétaire en question. L'effet marginal pour le coefficient de Gini est la différence entre le coefficient de Gini du revenu du marché et celui du revenu du marché majoré ou minoré du transfert ou de l'impôt considéré. Il s'agit donc de la variation de l'indice de Gini du revenu de marché induite par l'impôt ou le transfert uniquement. L'effet marginal sur le taux de la pauvreté est défini de la même manière. Selon cette logique, un effet marginal positif montre une réduction de l'inégalité ou de la pauvreté.

L'indicateur « effet marginal » permet, ainsi, de cerner l'effet de la suppression d'un instrument fiscal ou budgétaire tout entier (impôt ou programme budgétaire), tandis que le coefficient de concentration permet d'appréhender la progressivité d'un changement marginal au niveau d'un impôt ou d'un programme budgétaire.

3.2.1 Analyse globale

En s'appuyant sur le cadre analytique CEQ, l'étude s'est attelée à quantifier les bénéfices nets⁵² pour chaque décile en pourcentage du revenu de marché. Les résultats obtenus ont permis de relever que tous les déciles sont bénéficiaires nets à l'exception des deux derniers déciles où les impôts payés dépassent les bénéfices reçus (-1,4 % pour le 9ème et -11,9 % pour le dernier).

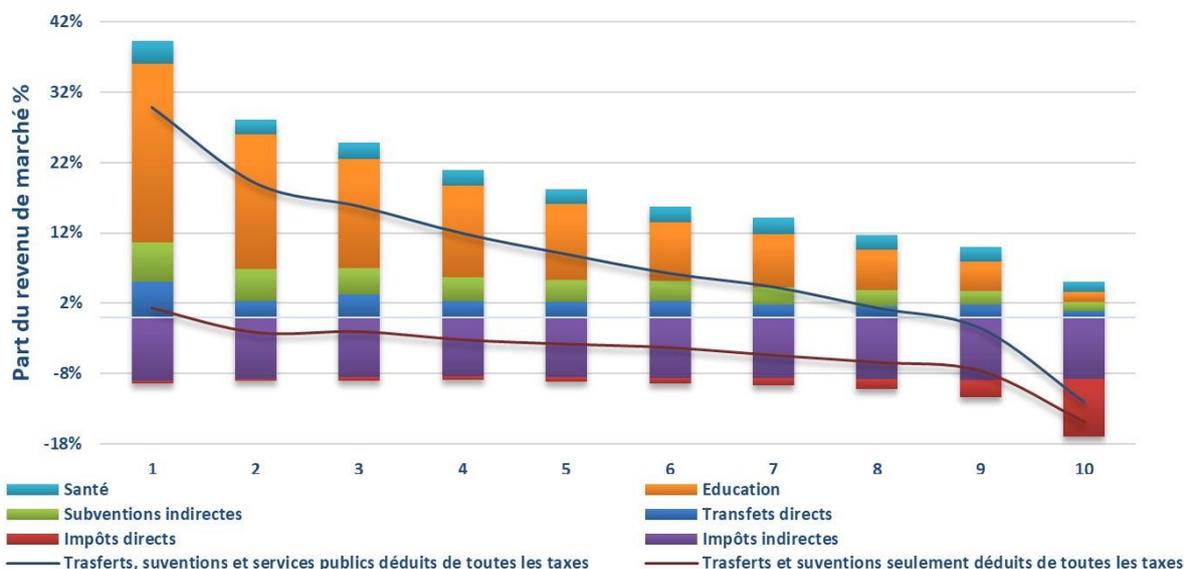
Néanmoins et à l'instar de ce qui a été observé dans la plupart des pays ayant appliqué la démarche analytique CEQ, c'est le décile le plus pauvre qui est le principal bénéficiaire des effets de la politique budgétaire menée par les pouvoirs publics.

En effet, les personnes relevant de ce décile bénéficient de l'équivalent de 39 % de leur revenu de marché, à raison de 28,7 % au titre de la gratuité des prestations publiques relatives à l'éducation et à la santé et de 10,6 % au titre des transferts et des subventions reçues.

⁵² Différence entre les montants reçus (transferts, subventions et services publics) et les prélèvements obligatoires hors cotisations pour retraite.

Graphique 10. Distribution des bénéfiques et des paiements par instrument budgétaire pour chaque décile

Source : calculs des auteurs



3.2.2 Progressivité des impôts et taxes

L'examen de la progressivité des impôts et taxes a été mené en s'appuyant sur les coefficients de concentration et des effets marginaux des différents instruments fiscaux sur la pauvreté (ou la vulnérabilité⁵³) et les inégalités.

Les principales conclusions issues du diagnostic (cf. tableau 4) permettent de relever que les prélèvements obligatoires directs (IR et AMO) sont fortement concentrés sur les ménages les plus riches du pays, ce qui confirme la forte progressivité de ces prélèvements. En effet, le coefficient de concentration de ces prélèvements est de 0,82, largement supérieur à l'indice de Gini pour le revenu de marché (0,373).

Ainsi, les courbes de concentration de l'impôt sur le revenu (pour les salaires et pensions des secteurs public et privé) se situent en dessous de la courbe de Lorenz pour le revenu de marché. En termes d'impacts, le caractère progressif de ces prélèvements a favorisé l'atténuation des inégalités, contribuant à la réduction de l'indice de Gini de l'ordre de 1,5 point. Toutefois, ces prélèvements n'ont pas contribué à infléchir la pauvreté. Leur impact s'est avéré plutôt neutre pour ne pas dire négatif (+0,04 point).

⁵³ Pour les dépenses budgétaires, les effets marginaux ont été calculés pour la vulnérabilité, étant donné la faiblesse de ces effets sur la pauvreté.

Graphique 11. Courbes de concentration des prélèvements obligatoires directs

Source : Elaboration des auteurs

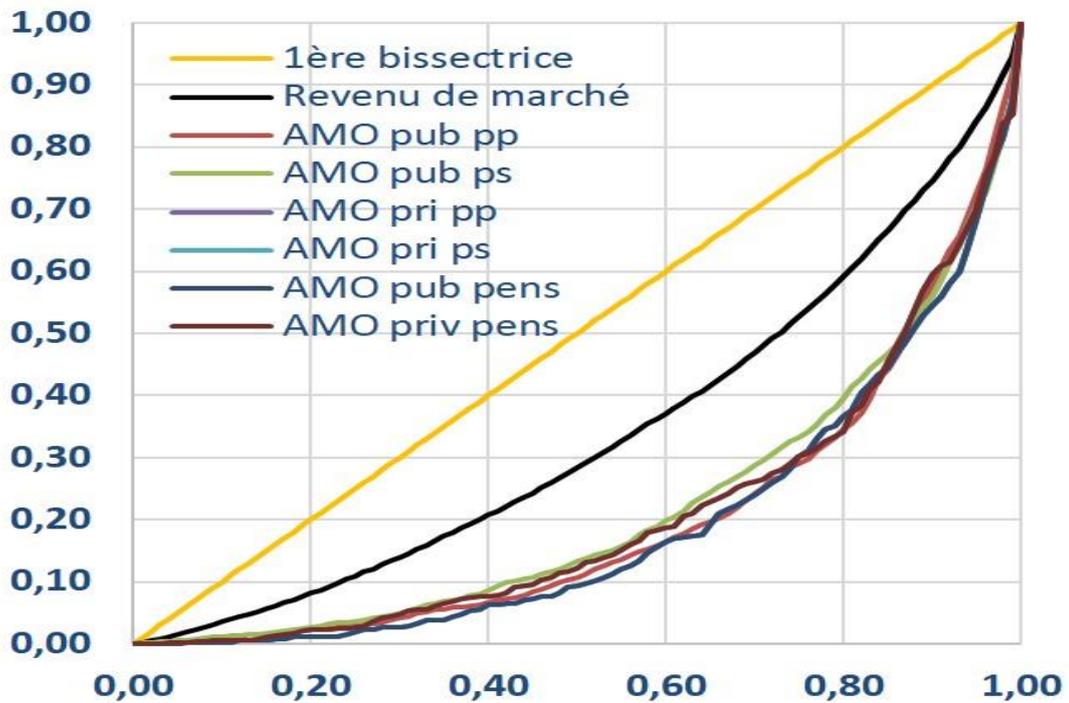
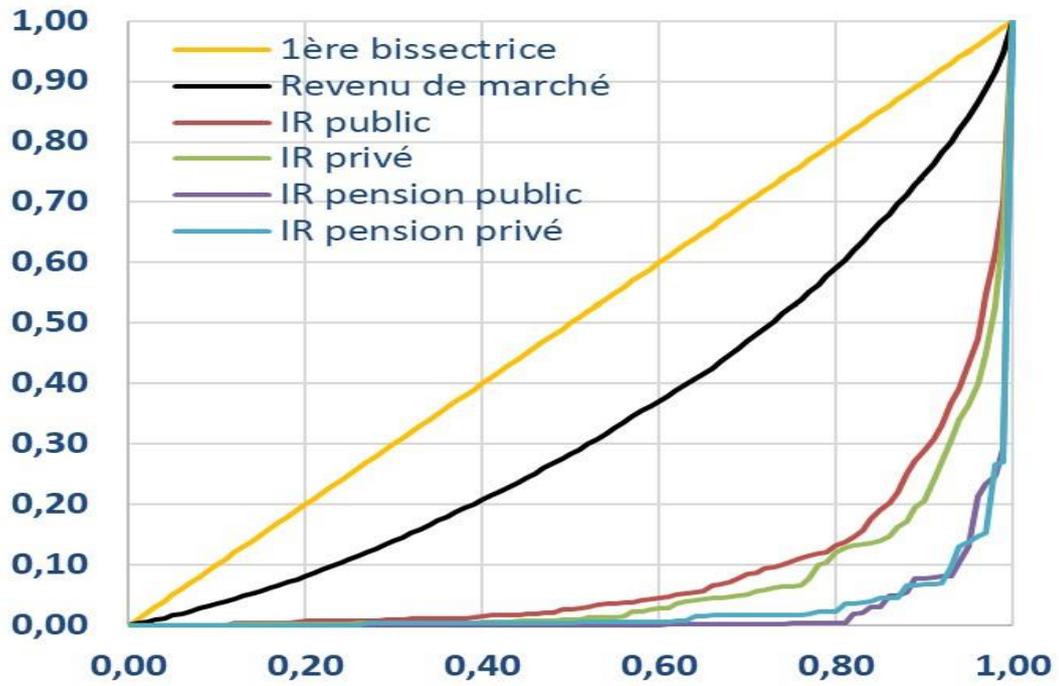


Tableau 4. Effets marginaux des prélèvements obligatoires

Source : Calculs des auteurs.

| Prélèvements obligatoires, dont : | Taille (en % du revenu de marché) | Coefficient de Concentration | Effet marginal, Gini | Effet marginal, taux de pauvreté |
|--|---|------------------------------------|----------------------------|--|
| Prélèvements obligatoires directs, Dont : | -0,034 | 0,820 | 1,50 | -0,04 |
| Impôt sur le revenu | | | | |
| Revenu/salaire, secteur public | -0,011 | 0,876 | 0,56 | 0,00 |
| Revenu/salaire, secteur privé | -0,012 | 0,910 | 0,63 | 0,00 |
| Pensions, secteur public | 0,000 | 0,966 | 0,02 | 0,00 |
| Pensions, secteur privé | 0,000 | 0,963 | 0,02 | 0,00 |
| Cotisations AMO | | | | |
| AMO secteur public (part salariale) | -0,003 | 0,645 | 0,09 | -0,01 |
| AMO secteur public (part patronale) | -0,001 | 0,652 | 0,02 | 0,00 |
| AMO secteur privé (part salariale) | -0,003 | 0,606 | 0,02 | 0,00 |
| AMO secteur privé (part patronale) | -0,001 | 0,621 | 0,03 | 0,00 |
| AMO secteur public (Retraite) | -0,001 | 0,652 | 0,02 | 0,00 |
| AMO secteur privé (Retraite) | -0,001 | 0,621 | 0,01 | 0,00 |
| Impôts indirects | | | | |
| TVA, effet direct | -0,059 | 0,368 | -0,05 | -0,92 |
| TVA, effet indirect | -0,012 | 0,337 | -0,04 | -0,21 |
| TIC | | | | |
| • Essence, effet direct | -0,006 | 0,650 | 0,17 | -0,01 |
| • Gasoil, effet direct | 0,000 | 0,843 | -0,04 | -0,17 |
| • Essence et gasoil, effet indirect | -0,007 | 0,318 | 0,01 | 0,00 |
| • Eaux gazeuses | 0,000 | 0,543 | 0,00 | 0,00 |
| • Tabacs | -0,002 | 0,227 | -0,03 | -0,01 |
| • Eaux minérales | 0,000 | 0,716 | 0,00 | 0,00 |
| Taux de pauvreté pour le revenu de marché | | | 0,014 | |
| Indice Gini pour le revenu de marché | | | 0,373 | |

Les effets marginaux sont définis de manière à ce que les réductions d'inégalité ou de pauvreté aient des valeurs positives. Les effets marginaux sont multipliés par 100, de sorte que 1,0 correspond à un changement d'un point de pourcentage. La taille est mesurée à l'aide de données d'enquête et non de comptes administratifs.

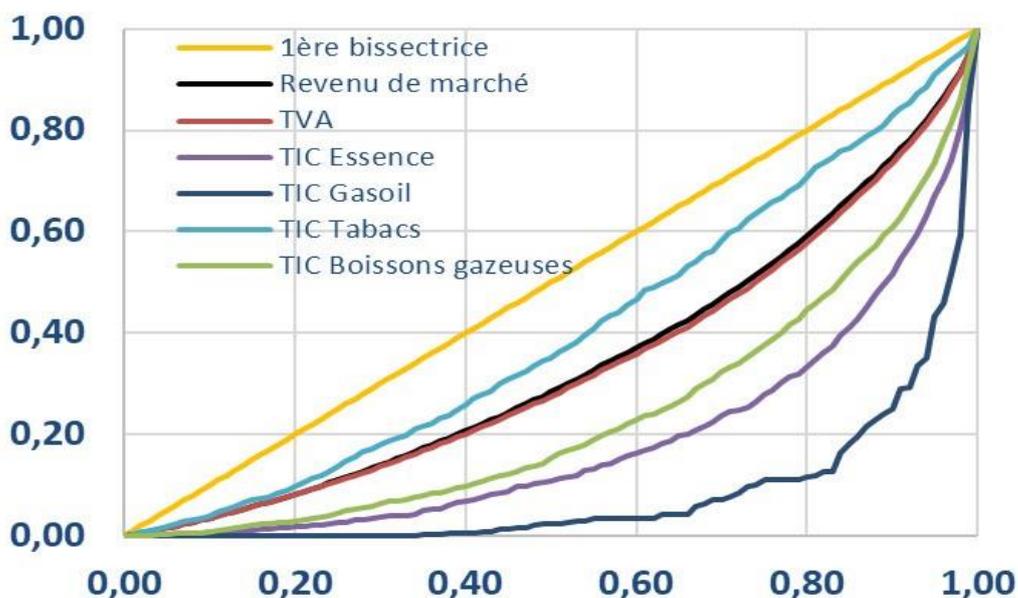
Par ailleurs, les calculs effectués ont permis de mettre en exergue l'effet relativement neutre des impôts indirects sur les inégalités comme en témoigne leur coefficient de concentration (0,379) qui est presque au même niveau que le coefficient de Gini (0,373). En revanche, ces impôts ont suscité un impact négatif sur la pauvreté dont le taux a augmenté de 1,45 point de pourcentage.

Par type d'impôts indirects, la TVA demeure dans l'ensemble sans effets sur les inégalités. Le coefficient de concentration de cette taxe (0,368) n'est que très légèrement inférieur au coefficient de Gini. Dès lors, la courbe de concentration de cette taxe est quasiment confondue avec la courbe de Lorenz pour le revenu de marché.

A la différence de la TIC sur les tabacs qui est régressive (avec un coefficient de concentration de 0,227 largement inférieur à l'indice de Gini), les TIC sur l'essence, le gasoil, les eaux gazeuses et les eaux minérales affichent des coefficients de concentration élevés par rapport au coefficient de Gini, reflétant ainsi leur caractère progressif en termes relatifs.

Graphique 12. Courbes de concentration des impôts indirects

Source : Elaboration des auteurs



Sur un autre registre, les cotisations sociales affichent globalement un caractère progressif, renforçant ainsi leur impact positif sur les inégalités, tandis que les incidences de ces cotisations sur le niveau de pauvreté s'avèrent dans l'ensemble faiblement négatives.

3.2.3 Progressivité des dépenses sociales

Le tableau 9 présente les coefficients de concentration et les effets marginaux des différents transferts et prestations budgétaires sur la vulnérabilité et les inégalités.

Tableau 5. Effets marginaux des transferts et prestations budgétaires

Source : Calculs des auteurs.

| Dépenses | Taille (Part du revenu de marché) | Coefficient de Concentration | Effet marginal, Gini | Effet marginal, taux de vulnérabilité |
|--|---|---------------------------------|----------------------------|---|
| Transferts monétaires et quasi monétaires | 0,016 | 0,102 | 0,37 | 0,40 |
| TAYSSIR | 0,001 | -0,532 | 0,06 | 0,14 |
| Un million de cartables | 0,001 | -0,314 | 0,05 | 0,02 |
| Cantines scolaires | 0,001 | -0,429 | 0,04 | 0,03 |
| Hébergement scolaire | 0,000 | -0,472 | 0,01 | 0,00 |
| Transport scolaire | 0,000 | -0,367 | 0,03 | 0,05 |
| Bourse universitaire | 0,001 | -0,122 | 0,05 | 0,06 |
| Allocation familiales | 0,012 | 0,232 | 0,13 | 0,08 |
| Subventions | 0,024 | 0,135 | 0,55 | 0,59 |
| Gaz butane, effet direct | 0,014 | 0,134 | 0,33 | 0,43 |
| Gaz butane, effet indirect | 0,003 | 0,319 | 0,02 | 0,03 |
| FNBT, effet direct | 0,002 | -0,213 | 0,13 | 0,15 |
| Sucre, effet direct | 0,003 | 0,142 | 0,07 | 0,06 |
| Sucre et FBNT, effet indirect | 0,001 | 0,284 | 0,01 | 0,02 |
| Services publics | 0,090 | 0,004 | 2,72 | 1,40 |
| Education | 0,070 | -0,074 | 2,64 | 1,26 |
| Primaire | 0,028 | -0,263 | 1,66 | 0,99 |
| Collège | 0,015 | -0,163 | 0,72 | 0,39 |
| Lycée | 0,012 | 0,084 | 0,30 | 0,09 |
| Université | 0,012 | 0,238 | 0,08 | 0,09 |
| Formation professionnelle | 0,003 | 0,276 | 0,02 | 0,01 |
| Santé | 0,020 | 0,281 | 0,15 | 0,30 |
| CNOPS | 0,008 | 0,450 | -0,08 | 0,02 |
| CNSS | 0,005 | 0,249 | 0,05 | 0,06 |
| RAMED | 0,003 | -0,182 | 0,15 | 0,21 |
| Centres ESSB | 0,004 | 0,303 | 0,02 | 0,02 |
| Taux de vulnérabilité du revenu de marché | | 0,105 | | |
| Coefficient Gini revenu de marché | | 0,373 | | |

Notes : Coefficients de concentration calculés sur le revenu du marché.

Les effets marginaux sont définis de manière à ce que les réductions d'inégalité ou de vulnérabilité aient des valeurs positives.

Les effets marginaux sont multipliés par 100, de sorte que 1,0 correspond à un changement d'un point de pourcentage.

La taille est mesurée à l'aide de données d'enquête et non de comptes administratifs.

Les conclusions qui se dégagent des résultats fournis dans le tableau 9 permettent de relever plusieurs enseignements de nature à apporter des éclairages pertinents sur les différents instruments budgétaires déployés par l'Etat.

Pour ce qui est des transferts monétaires et quasi-monétaires, dont le poids est évalué à 1,6% du revenu de marché, leur contribution en matière réduction de la vulnérabilité et des inégalités s'est avérée positive, quoique dans une ampleur relativement limitée (repli des inégalités et de la vulnérabilité de 0,37 et 0,4 point de pourcentage respectivement). L'impact réduit de ces transferts est particulièrement imputable à la faiblesse des budgets alloués dans le cadre des programmes sociaux y afférents.

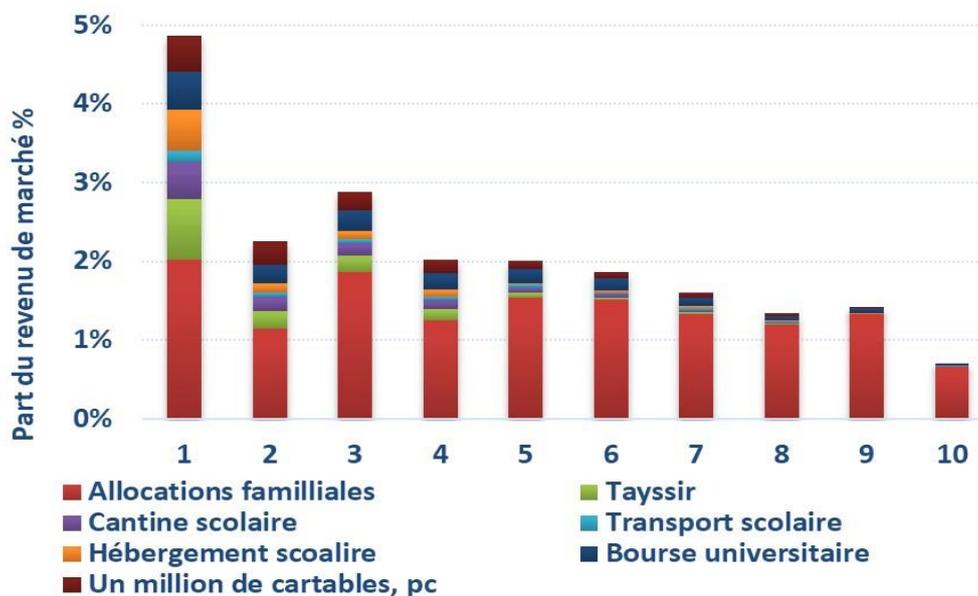
Cette appréciation globale cache, toutefois, des résultats différenciés selon le type de transferts. Le Programme Tayssir, fondé sur le principe du transfert monétaire conditionnel, est considéré à juste titre en tant que programme pro-pauvres. Ce programme s'est avéré un instrument adéquat de ciblage⁵⁴ au vu de son effet positif marginal sur la vulnérabilité (0,14 point de pourcentage) et sur les inégalités (0,06 point).

Dans le même ordre d'importance, les allocations familiales, dont la contribution en matière de formation du revenu de marché demeure importante (1,2%), affichent un coefficient de concentration positif de 0,232 (mais inférieur à l'indice de Gini). Le caractère progressif de ces prestations apparaît clairement au niveau de leur contribution à la baisse des inégalités et de la vulnérabilité, respectivement de 0,13 et de 0,08 point de pourcentage.

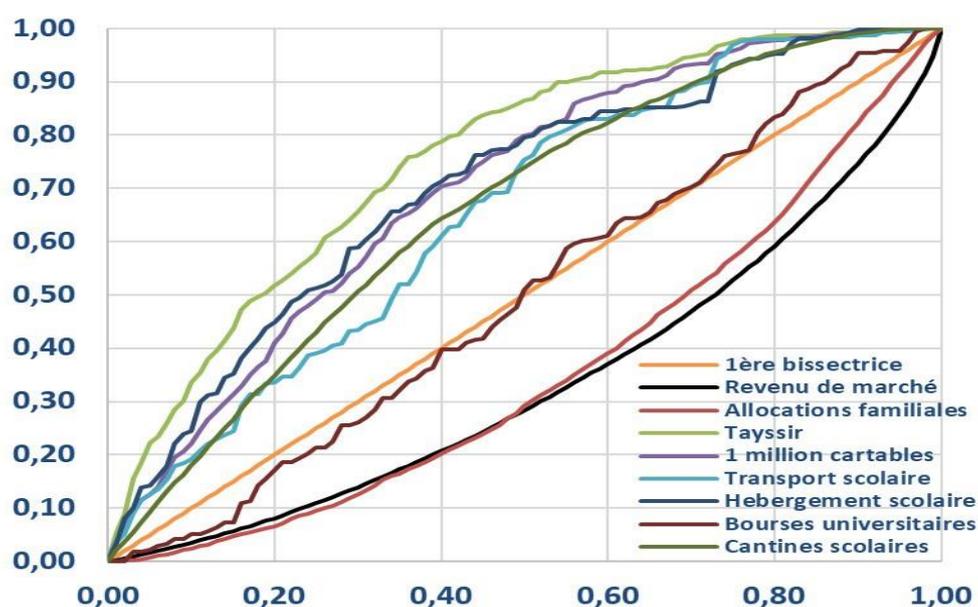
S'agissant des programmes d'appui à la scolarisation et à la formation (hébergement scolaire, cantines scolaires, transport scolaire, 1 million de cartables, bourses universitaires), si leur caractère progressif est confirmé, leur impact en termes de baisse des inégalités et de la vulnérabilité s'avère, toutefois, limité, en raison la faiblesse de leurs enveloppes budgétaires.

Graphique 13. Parts des transferts monétaires et quasi-monétaires dans le revenu de marché par décile et courbes de concentration

Source : Elaboration des auteurs



⁵⁴ Il est à souligner que le programme Tayssir dans sa première version se base sur le ciblage géographique.



En ce qui concerne les subventions allouées aux produits de base, leur part est relativement plus importante dans le revenu de marché comparativement aux transferts (2,4 % contre 1,6 %), concourant ainsi à en amplifier les effets sociaux. Leur coefficient de concentration (0,135) est largement inférieur au coefficient de Gini. De par leur caractère progressif, ces subventions contribuent à l'amélioration des inégalités et de la vulnérabilité (-0,55 pbs et -0,59 pbs respectivement).

Un examen détaillé de l'impact des subventions par type de produit permet de relever que la subvention de la FNBT, qui affiche le meilleur coefficient de concentration (-0,213), se distingue par son caractère pro-pauvre comparativement aux autres produits subventionnés. Néanmoins, le budget limité alloué à cette subvention affecte de manière significative l'ampleur des effets qu'elle suscite en termes de réduction des inégalités et de la vulnérabilité.

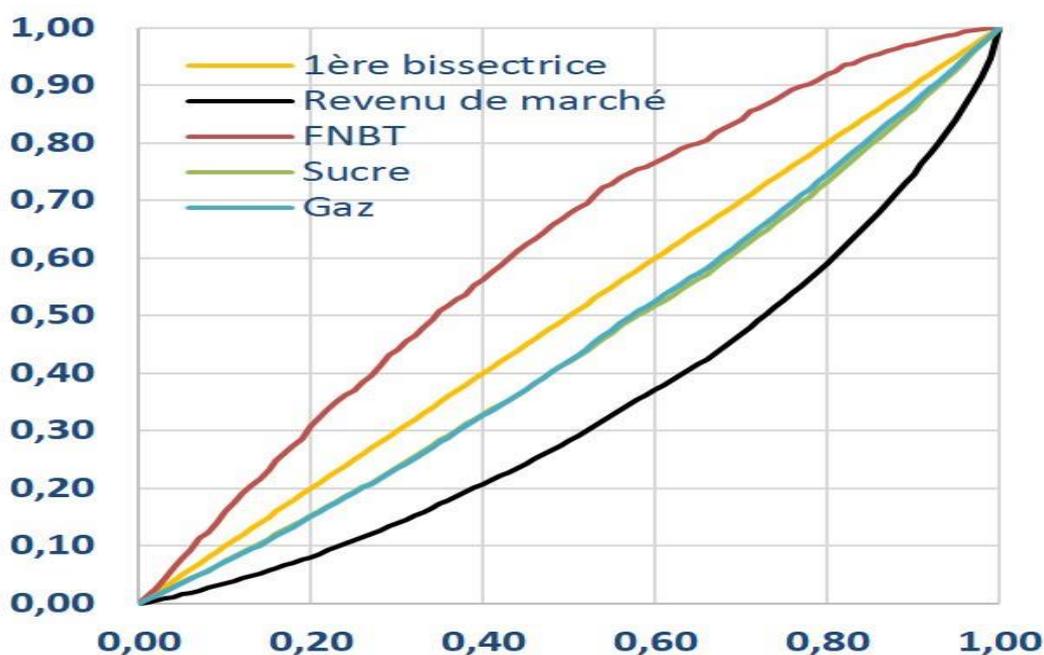
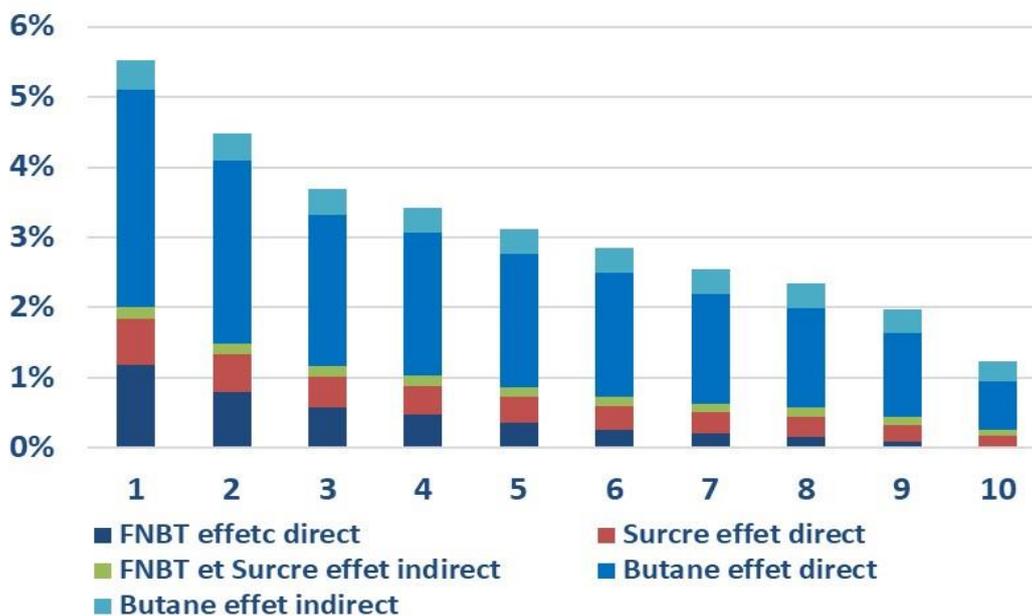
Pour sa part, la subvention du gaz butane reste moins progressive comparativement à la subvention de la FNBT⁵⁵, avec un coefficient de concentration de 0,134. Toutefois, compte tenu de l'importance du budget alloué à la subvention du gaz butane, celle-ci contribue significativement au recul des inégalités et de la vulnérabilité de 0,33 et 0,43 point de pourcentage, respectivement.

En revanche, les dépenses de compensation allouées au sucre, avec un coefficient de concentration de 0,142, apparaissent moins progressives que les autres produits subventionnés, d'où leur faible impact en termes de réduction des inégalités.

⁵⁵ Elle-même demeure moins progressive que les transferts monétaires directs.

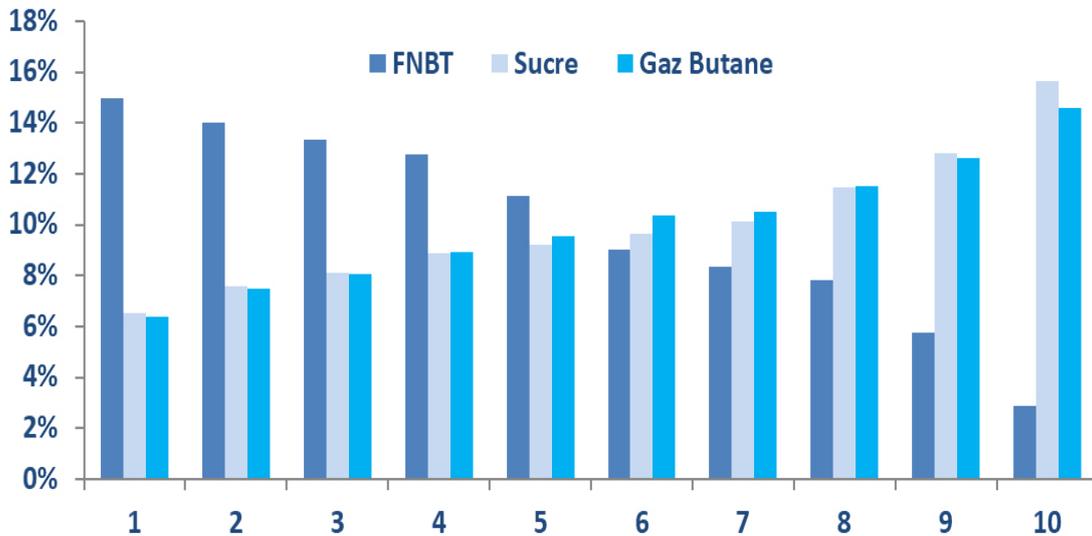
Graphique 14. Parts des subventions dans le revenu de marché par décile et courbes de concentration

Source : Elaboration des auteurs



La structure des subventions par produit et par décile montre que près de la moitié de la subvention de la FNBT est destinée à 40 % des plus pauvres de la population. Par contre, ce sont les riches qui tirent le plus profit des subventions du sucre et du gaz butane. En effet, les 20 % les plus riches bénéficient à hauteur de 28 % et 27 % des dépenses de compensation afférant au sucre et au gaz butane respectivement.

Graphique 15. Structure des subventions par produit et par décile
 Source : Elaboration des auteurs



En ce qui concerne les services publics, qui contribuent à hauteur de 9% dans le revenu de marché, ceux-ci affichent un indice de concentration quasiment nul (mais inférieur au coefficient de Gini), témoignant ainsi de leur caractère progressif. Ces dépenses ont permis de réduire le coefficient de Gini de 2,72 points et le taux de vulnérabilité de 1,40 point de pourcentage.

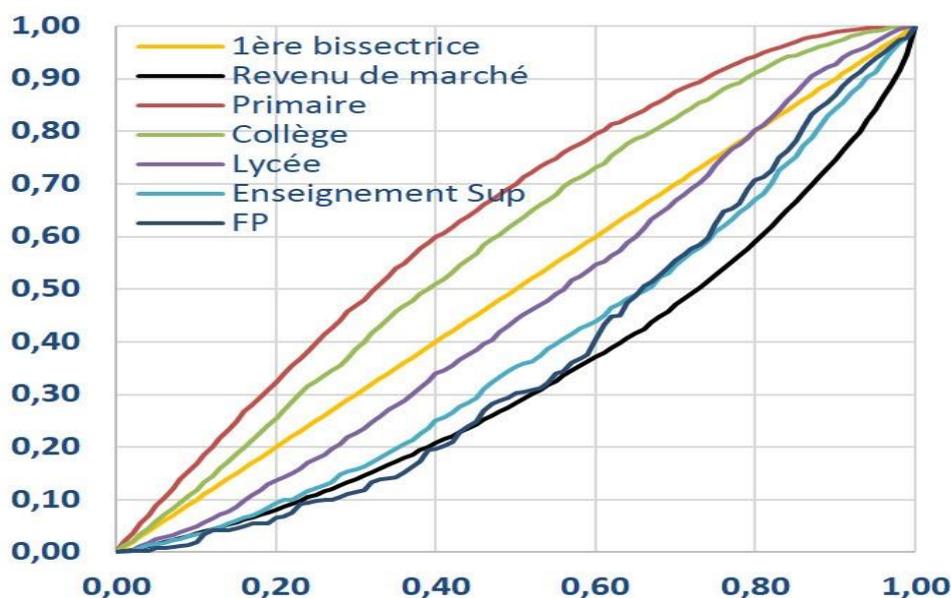
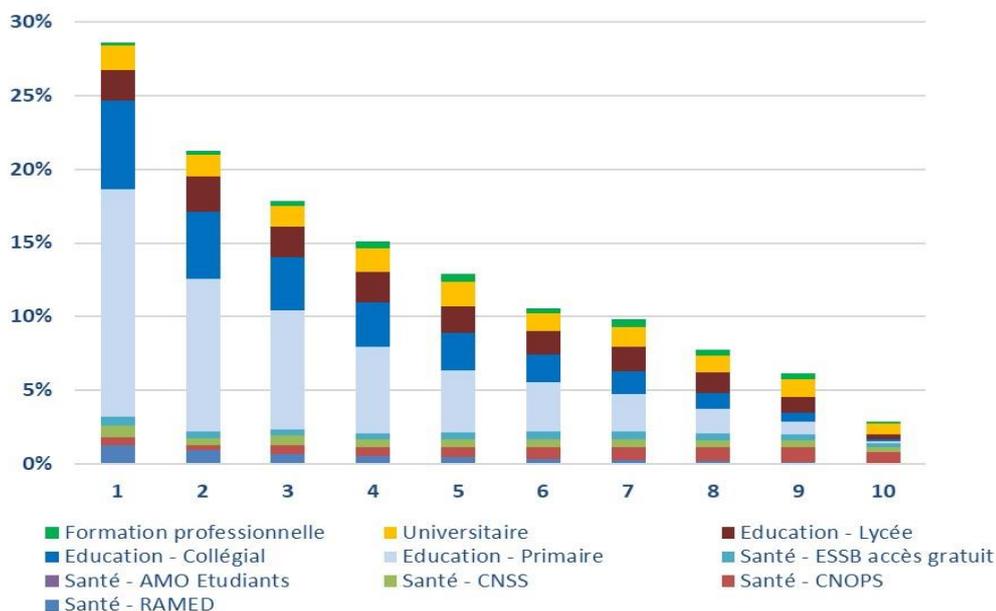
Par type de service public, les dépenses d'éducation, compte tenu de leur poids dans le revenu de marché (7 %) s'avèrent l'instrument dont l'impact social est le plus élevé comparativement aux autres services publics. Avec un coefficient de concentration de -0,074, la contribution de ces dépenses en termes de réduction des inégalités et de vulnérabilité est dans l'ensemble significative (de 2,64 et 1,26 points de pourcentage respectivement). Néanmoins, le caractère progressif de ces dépenses perd de son intensité à mesure que le niveau de scolarité s'accroît. Cette situation s'explique en grande partie par la concentration des bénéficiaires relevant des deux premiers déciles sur le cycle primaire et leur présence déclinante au niveau du secondaire qualifiant et de l'enseignement supérieur.

La formation professionnelle, dont le coefficient de concentration ressort à 0,276 et compte tenu de son faible poids dans le revenu de marché, affiche une contribution relativement faible en termes de réduction des inégalités et de la vulnérabilité.

S'agissant du service public de santé, sa progressivité est avérée comme en témoigne son coefficient de concentration, qui est inférieur à l'indice de Gini. Les dépenses y afférentes ont eu des retombées sociales positives, réduisant les inégalités et la vulnérabilité de 0,15 et de 0,30 point de pourcentage respectivement. En dépit des insuffisances qui affectent son fonctionnement, le programme RAMED affiche le degré de progressivité le plus élevé, permettant de faire baisser la vulnérabilité de 0,21 point de pourcentage et les inégalités de 0,15 point.

Graphique 16. Parts des services publics dans le revenu de marché par décile et courbes de concentration

Source : Elaboration des auteurs



3.3 Analyse de la couverture des transferts budgétaires directs et des dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé

L'objet de cette section est d'examiner la couverture des personnes ciblées par les transferts budgétaires directs et des dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé. Pour ce faire, un indicateur (taux de couverture) a été élaboré. Celui-ci mesure le rapport entre le nombre de personnes qui perçoivent une prestation et la population totale concernée par cette prestation.

Cet indicateur diffère de celui utilisé pour mesurer le degré de concentration des dépenses sociales. A titre d'illustration, un transfert monétaire réservé uniquement aux personnes les plus pauvres aurait un coefficient de concentration parfait (égal à -1). En revanche, les prestations à couverture universelle se caractérisent par des coefficients de concentration proches de zéro.

La quête d'un déploiement efficient des dépenses sociales exige d'assurer une couverture élargie des populations cibles. Cela apparaît clairement au niveau de certains services publics de base comme l'accès à l'éducation ou aux soins de santé. Une concentration élevée parmi les pauvres assortie d'une faible couverture de ces derniers serait inapte à produire les effets escomptés en termes de réduction des inégalités et de la pauvreté.

3.3.1 Couverture par les transferts monétaires et quasi-monétaires

Les résultats de l'analyse fournis dans le tableau 6 permettent de mettre en exergue la couverture des transferts monétaires et quasi-monétaires, selon les groupes d'âges concernés par ces transferts, par quintile de revenu de marché.

Pour ce qui est du programme Tayssir, ce dernier bénéficie à hauteur de 11% à la population âgée de 6 à 17 ans du premier quintile contre une moyenne de 6 % pour les enfants du même âge de la population marocaine. Ce programme, dont la progressivité a été démontrée précédemment, soulève la question de l'efficacité de son ciblage puisqu'il bénéficie également à 1 % des enfants âgés de 6 à 17 ans relevant du dernier quintile. Une telle situation traduit dans son substrat soit des erreurs d'exclusion des personnes bénéficiaires soit des erreurs d'inclusion de personnes pour lesquels le programme n'était pas destiné au préalable.

Le même constat d'erreurs de ciblage est relevé au niveau du programme relatif aux cantines scolaires. Ce programme bénéficie à 12% des enfants âgés de 6 à 17 ans du premier quintile, mais aussi à 2 % des enfants du même âge du cinquième quintile (pour une moyenne nationale de 8 %).

Les programmes « transport scolaire » et « hébergement scolaire » affichent un faible taux de couverture. La proportion des enfants marocains âgés de 6 à 17 ans qui en bénéficient n'est que de 2 % et 1% respectivement, en ligne avec la moyenne observée au niveau national.

Le programme « 1 million de cartables » couvre, pour sa part, une proportion importante des enfants marocains âgés entre 6 et 17 ans, soit 43 % du total. Pour le premier et deuxième quintiles, cette proportion s'élève à 52% contre 16 % pour le dernier quintile.

Les bourses d'études bénéficient à 5 % des marocains âgés entre 18 et 25 ans. Cette proportion varie entre 5 % et 6 % pour les quatre derniers quintiles contre 4 % pour le premier. Ce constat semble être cohérent avec les taux d'accès aux études universitaires relativement faibles pour le premier quintile, mais soulève, néanmoins, la question de l'efficacité et l'efficience du ciblage afférant à ce programme budgétaire.

Au même titre que les allocations familiales, les pensions bénéficient davantage aux quintiles supérieurs, comparativement au premier quintile.

Tableau 6. Couverture des transferts monétaires et quasi-monétaires par quintile de revenu de marché

Source : Elaboration des auteurs.

| Quintile | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Moyenne |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|-------------|
| Population totale | | | | | | |
| Allocations familiales | 1 % | 3 % | 4 % | 6 % | 9 % | 5 % |
| Tranche d'âge 6-17 ans | | | | | | |
| TAYSSIR | 11 % | 7 % | 4 % | 3 % | 1 % | 6 % |
| Repas scolaire | 12 % | 10 % | 7 % | 5 % | 2 % | 8 % |
| Transport scolaire | 2 % | 2 % | 2 % | 2 % | 0 % | 2 % |
| Hébergement scolaire | 2 % | 2 % | 1 % | 1 % | 1 % | 1 % |
| Un Million de Cartables | 52 % | 52 % | 42 % | 37 % | 16 % | 43 % |
| Tranche d'âge 18-25 ans | | | | | | |
| Bourses d'études | 4 % | 6 % | 5 % | 6 % | 5 % | 5 % |
| En âge de retraite | | | | | | |
| Pension, secteur public | 1 % | 4 % | 6 % | 9 % | 15 % | 9 % |
| Pension, secteur privé | 0 % | 0 % | 1 % | 1 % | 3 % | 1 % |

Les quintiles correspondent au revenu du marché : « 1 » est le quintile le plus pauvre et « 5 » le plus riche.

3.3.2 Couverture par les services publics d'éducation et de santé

Le recours à la même grille d'analyse dans le cas des dépenses publiques relatives aux services de l'éducation, selon les groupes d'âges ciblés et par quintile de revenu de marché, permet de relever deux tendances de fond.

D'un côté, le service public de l'éducation au cycle primaire affiche un taux de couverture significativement élevé. Ce taux s'élève en moyenne à 88% pour les enfants âgés entre 6 et 11 ans relevant des quatre premiers quintiles. Il atteint, en revanche, une proportion modérée pour le quintile le plus riche avec uniquement 44%⁵⁶. La gratuité du service public de l'éducation et le desserrement des contraintes d'accessibilité à l'école expliquent cette situation.

De l'autre côté, la tendance observée au cycle primaire s'estompe relativement au niveau du secondaire collégial et avec une intensité croissante au niveau du secondaire qualifiant et de l'enseignement supérieur. En effet, la couverture des services de l'éducation au collège s'élève à 45% pour les enfants âgés entre 12 et 14 ans du premier quintile, soit un taux largement en deçà de la moyenne nationale, pour cette catégorie d'âge, qui est de 56%.

Cette tendance se poursuit de manière accélérée dans les cycles subséquents puisque le taux de couverture au niveau du secondaire qualifiant et de l'enseignement supérieur n'est que de 16% et 7% respectivement pour le premier quintile, contre des moyennes nationales respectives de 34% et 17%. Ce résultat laisse suggérer, de toute évidence, que le facteur de gratuité à lui seul est insuffisant pour induire un accroissement des effectifs scolarisés aux niveaux du secondaire et encore moins dans l'enseignement supérieur.

⁵⁶ Les ménages des quintiles riches recourent plus au service privé de l'éducation.

**Tableau 7. Couverture des services de l'éducation publique⁵⁷
par quintile de revenu de marché**

Source : Elaboration des auteurs.

| Quintile | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Moyenne |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|-------------|
| Tranche d'âge 6-11 ans | | | | | | |
| Primaire | 89 % | 91 % | 90 % | 82 % | 44 % | 83 % |
| Tranche d'âge 12-14 ans | | | | | | |
| Primaire | 37 % | 33 % | 26 % | 19 % | 10 % | 28 % |
| Collège | 45 % | 57 % | 65 % | 72 % | 45 % | 56 % |
| Tranche d'âge 15-17 ans | | | | | | |
| Collège | 33 % | 36 % | 36 % | 29 % | 22 % | 32 % |
| Lycée | 16 % | 31 % | 37 % | 51 % | 49 % | 34 % |
| Tranche d'âge 18-21 ans | | | | | | |
| Lycée | 16 % | 21 % | 20 % | 24 % | 19 % | 20 % |
| Université | 7 % | 13 % | 16 % | 18 % | 32 % | 17 % |

Les quintiles correspondent au revenu du marché : « 1 » est le quintile le plus pauvre et « 5 » le plus riche.

Pour ce qui est de la couverture des dépenses publiques relatives aux services de santé par quintile de revenu de marché, des résultats mitigés ont été relevés. Hormis le RAMED qui bénéficie à hauteur de 39,4 % à la population du premier quintile (contre une moyenne nationale de 28,5 %), les autres prestations profitent davantage au quintile le plus riche. En effet, les prestations de la CNOPS et de la CNSS relatives aux services de santé profitent particulièrement aux couches aisées. Le cinquième quintile affiche un taux de couverture de 22,2 % et 25 % respectivement contre des moyennes nationales respectives de 9,1 % et 14 %.

Les consultations aux dispensaires et aux centres de soin de base ne font pas exception à ce constat, puisque le premier quintile n'en bénéficie qu'à hauteur de 0,1 % contre une moyenne de 0,8 % pour les deux derniers quintiles, notamment.

Tableau 8. Couverture des services de santé par quintile de revenu de marché

Source : Elaboration des auteurs.

| Quintile | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Moyenne |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| RAMED | 39,4 % | 35,7 % | 30,0 % | 24,5 % | 13,1 % | 28,5 % |
| CNOPS | 1,4 % | 3,8 % | 6,9 % | 11,2 % | 22,2 % | 9,1 % |
| CNSS | 5,2 % | 9,8 % | 12,9 % | 17,1 % | 25,0 % | 14,0 % |
| AMO Etudiant | 0,0 % | 0,1 % | 0,1 % | 0,1 % | 0,1 % | 0,1 % |
| Consultation aux dispensaires et centres de soin de base | 0,1 % | 0,8 % | 1,0 % | 0,8 % | 0,8 % | 0,7 % |

Les quintiles correspondent au revenu du marché : « 1 » est le quintile le plus pauvre et « 5 » le plus riche.

⁵⁷ L'analyse a été focalisée sur la couverture du service public de l'éducation uniquement pour appréhender l'impact de la politique budgétaire sur les différents quintiles de revenu de marché. Naturellement, une couverture moins importante pour les ménages des quintiles riches traduit un recours aux services de l'éducation privée.

4. Esquisse de réflexion pour une politique budgétaire orientée davantage en faveur de l'équité sociale

Le diagnostic exhaustif des principales facettes de la politique budgétaire au Maroc a permis de relever un certain nombre de progrès encourageants sur le front de la lutte contre de la pauvreté et de l'atténuation des inégalités. Globalement, l'étude a permis de relever que tous les déciles sont bénéficiaires nets de la politique budgétaire à l'exception des deux derniers déciles où les impôts payés dépassent les bénéfices reçus. Le décile le plus pauvre est le premier bénéficiaire net, profitant, notamment, de la gratuité des prestations publiques au titre de l'éducation et de la santé, et des transferts et subventions sur les produits à la consommation.

Certes, ce constat conforte le caractère progressif de la politique budgétaire. Néanmoins, les progrès jusque-là enregistrés par le Maroc demeurent encore insuffisants pour faire face à l'acuité des défis sociaux encore persistants. D'ailleurs, l'examen de l'impact de la politique budgétaire au Maroc comparativement à un échantillon de pays émergents et en développement a permis de montrer que cet impact est relativement moindre surtout pour ce qui des incidences des instruments budgétaires déployés en termes de réduction des inégalités et de la pauvreté.

L'une des explications possibles de cette situation réside dans le fait que les instruments budgétaires qui sous-tendent l'action sociale de l'Etat n'agissent pas dans la même ampleur et avec la même efficacité pour susciter autant la réduction de la pauvreté que le repli significatif des inégalités :

- En matière de politique fiscale, certains instruments, en l'occurrence les prélèvements obligatoires directs, de par leur progressivité, agissent en faveur de la baisse des inégalités mais ne suscitent guère une inflexion de la pauvreté. En outre, certains impôts indirects, comme la TVA, affichent un caractère indifférent vis-à-vis des inégalités, tout en ayant un impact négatif sur la pauvreté.
- Pour ce qui est des transferts monétaires et quasi-monétaires, ceux-ci contribuent favorablement à la réduction des inégalités et de la pauvreté. Néanmoins, l'ampleur de cette contribution est contrainte par le volume réduit des budgets alloués aux programmes sociaux y afférents.
- Concernant les subventions, leur incidence en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités est bien réelle. Néanmoins, l'absence d'une politique de ciblage appropriée fait en sorte que ces dépenses budgétaires profitent concomitamment à l'ensemble des couches sociales abstraction faite de leurs niveaux de vie.
- S'agissant des dépenses budgétaires afférant aux services publics de base, notamment en matière d'éducation et de santé, leur contribution à la réduction de la pauvreté et des inégalités est de loin la plus significative. L'importance des budgets qui y sont consacrés explique en grande partie cette situation. Néanmoins, deux défis restent posés. Le premier défi a trait à la progressivité des dépenses d'éducation qui baisse significativement au fur et à mesure que le niveau de scolarité s'accroît. Le second défi

réside dans la résorption des erreurs de ciblage relevées au niveau du programme RAMED qui semble bénéficier également à des catégories sociales pour lesquelles celui-ci n'est pas destiné.

Dans le but de faire face à ces contraintes et maximiser les retombées de la politique budgétaire en termes de lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'étude a permis d'identifier quelques propositions à caractère stratégique. Celles-ci sont structurées autour de deux axes interdépendants. Le premier axe a trait à l'impératif d'optimiser les instruments budgétaires déployés, en corrigeant les dysfonctionnements relevés en la matière. Le second axe porte sur l'opportunité d'inscrire les exigences de l'inclusivité sociale au cœur des politiques publiques devant forger l'ossature du nouveau modèle de développement national.

→ Optimiser les dispositifs budgétaires à l'œuvre et accroître significativement leur rendement à travers :

- *Le rehaussement conséquent de l'efficacité des dépenses afférant aux services publics*

De par leur ampleur, les dépenses publiques consacrées à certains secteurs névralgiques, comme l'éducation, constituent un puissant levier pour agir sur la pauvreté et les inégalités. Les moyens mobilisés en la matière autorisent le Maroc à aspirer à une meilleure qualité de son système éducatif, moyennant le déploiement réussi de la vision stratégique dédiée au secteur de l'éducation-formation. Les retombées positives que cela pourrait avoir en termes d'accélération de l'accumulation du capital humain seraient opportunes pour induire une inflexion durable de la pauvreté et des inégalités.

Non moins important, l'amélioration de la qualité de l'offre de soins et la résorption des dysfonctionnements qui affectent le RAMED permettraient de renforcer l'efficacité et l'efficacité de l'action de l'Etat en la matière. L'atteinte d'un tel objectif devrait être relayée par une action vigoureuse en termes de relèvement de l'effectif du personnel médical et le renforcement des infrastructures sanitaires pour apporter des réponses de fond aux inégalités d'accès aux soins.

- *Le relèvement substantiel de la cohérence des filets sociaux*

L'harmonisation des différents filets sociaux s'avère nécessaire pour renforcer leur efficacité en tant que leviers de lutte contre la pauvreté. Cette harmonisation permettrait de corriger les inefficiences du système actuel, marqué par les chevauchements et les doubles emplois dus à la diversité des programmes et à la dispersion des moyens financiers qui leur sont dédiés.

Outre le recours à des mécanismes efficaces de ciblage, en s'appuyant sur un registre social unique, l'accent devrait être mis sur les transferts monétaires ciblés dans le but d'agir directement sur les poches de vulnérabilité et de précarité, surtout en milieu rural.

L'expérience de certains pays émergents et en développement permet de corroborer une telle orientation. Dans ces pays, les transferts conditionnels en espèces se sont avérés plus efficaces pour la réalisation d'autres objectifs de développement, comme l'augmentation des effectifs scolarisés et l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation et de la santé.

- *Poursuite de la réforme de la TVA en vue d'améliorer sa neutralité économique*⁵⁸

L'analyse précédente a montré que la TVA n'est pas un outil approprié pour la réduction des inégalités et ce, malgré l'existence de taux réduits sur les produits consommés par les pauvres. Ceci suggère de réviser la politique des taux réduits de TVA, tout en préservant le même niveau de vie des ménages vulnérables.

- *L'ancrage à des mécanismes de suivi et d'évaluation rigoureux*

La gouvernance des programmes sociaux mériterait d'être améliorée, en fixant les objectifs à atteindre et en prévoyant des mécanismes de suivi pour accroître leur rendement et maximiser leur impact en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités.

A cet effet, l'élaboration d'un rapport annuel sur les inégalités sociales et territoriales qui pourrait accompagner le projet de Loi de Finances, serait un instrument de pilotage approprié pour juger de l'efficacité de l'intervention publique et y apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

- ➔ Inscrire la question de l'inclusivité au centre des politiques publiques devant forger l'ossature du nouveau modèle de développement national en œuvrant activement en faveur de :

- *L'instauration des bases d'un régime de croissance inclusive*

La promotion d'un régime de croissance inclusive permettrait au Maroc de venir à bout, à la fois, de la pauvreté et des inégalités sociales. Ce régime, qui a démontré son efficacité dans certains pays émergents, apporterait une réponse à deux problèmes structurels, à savoir la promotion de l'employabilité des populations pauvres et la généralisation de la protection sociale.

Outre la promotion des activités génératrices de revenus en faveur des couches sociales vulnérables, le recours à une politique favorisant l'employabilité serait susceptible d'améliorer les conditions de vie matérielles des populations démunies et leur permettre, par ricochet, de contribuer au dynamisme de l'activité économique.

- *La territorialisation des politiques publiques de lutte contre les inégalités*

Le Maroc devrait saisir les opportunités offertes dans le cadre de la régionalisation avancée pour instaurer les bases d'une gouvernance territorialisée de ses politiques publiques. Cette façon d'opérer permettrait de réhabiliter les territoires et de mettre en valeur leurs potentialités. Elle constituerait aussi un levier pour corriger les disparités entre les territoires, en termes de dotations en capital humain, d'accès aux services publics de base et de développement de systèmes de spécialisation productive, axés sur l'allocation optimale des ressources matérielles et immatérielles.

Dans la même optique, la création d'observatoires sur les inégalités au niveau des régions serait opportune pour suivre de près la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines clés, notamment l'éducation, la santé, l'emploi et pour apprécier leurs impacts effectifs, en termes d'amélioration des conditions de vie des populations.

⁵⁸ En vue de limiter l'accumulation du crédit TVA dû au butoir dont souffrent certaines entreprises à cause de l'existence des taux réduits de TVA.

- *L'insertion de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le cadre d'un chantier sociétal*

La lutte contre la pauvreté et les inégalités gagnerait à être axée sur une démarche davantage participative permettant de tenir compte des besoins réels des populations cibles pour renforcer leur adhésion et nourrir leur sentiment d'appartenance à la nation.

Un changement de mentalité devrait être promu pour faire admettre que cette lutte n'est pas une affaire qui incombe exclusivement à l'Etat. L'action des pouvoirs publics en matière de résorption des déficits sociaux devrait, dès lors, être relayée par une action énergique de la société civile pour renforcer les capacités de celle-ci et la réhabiliter pour assumer pleinement son rôle.

Le rôle du milieu des affaires est tout aussi important. La promotion à grande échelle de la responsabilité sociale des entreprises est nécessaire pour cristalliser les valeurs de citoyenneté responsable. La multiplication des actions de soutien et de mécénat de la part des grandes entreprises, particulièrement au sein des territoires dans lesquels elles opèrent, permettrait certainement de relayer l'action publique et maximiser ses impacts.

Références bibliographiques

ACAPS (2017), Rapport annuel : secteur de la prévoyance sociale 2017, ACAPS.

ANAM (2017), Rapport d'activités de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie, 2017.

CSERS (2014), Mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation 2000-2013 : acquis, déficits et défis.

Lustig, N. (2016), « Analytic Foundations: Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers », CEQ.

Lustig, N. (2017), Commitment to Equity Handbook : A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty, Brookings Institution Press et CEQ Institute, Washington, DC.

Lustig, N., (2018), "Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty", Brookings Institution Press et CEQ Institute, Tulane University.

MEF (2017), Code général des impôts.

MEF (2017), Code des douanes et impôts indirects.

MEF (2019), Note de présentation du PLF 2018 et 2019.

MEF (2019), Rapport Economique et Financier 2018 et 2019.

MEF (2019), Rapport sur la compensation 2018 et 2019.

MEF (2018), Tableau de bord des indicateurs macroéconomiques 2018.

MEF (2018), Tableaux de bord des finances publiques 2018.

MEF (2018), Tableaux de bord des indicateurs sociaux 2018.

ONDH (2019), Indicateurs de suivi du développement humain : niveau & tendances à l'échelle nationale et régionale 2012- 2017, ONDH, 2019.

Revue Al Maliya, Loi de Finances 2019, spécial N°17, 2019.

Annexes

Annexe 1 : Bref aperçu sur le système fiscal marocain

Pour les besoins de l'étude, l'accent a été mis particulièrement sur un certain nombre d'impôts et taxes⁵⁹ en l'occurrence l'IR, la TVA et la TIC (voir annexe pour plus de détails sur les fondements et la structure de ces instruments fiscaux).

→ Impôt sur le revenu (IR)

D'après l'article 21 du CGI, « l'impôt sur le revenu s'applique aux revenus et profits des personnes physiques et des personnes morales visées à l'article 3 ci-dessus et n'ayant pas opté pour l'IS ». Les catégories de revenus et profits imposables par l'IR sont les revenus professionnels, les revenus provenant des exploitations agricoles, les revenus salariaux et assimilés, les revenus et profits fonciers et les revenus et profits de capitaux mobiliers. Le revenu global⁶⁰ correspond donc à la somme des revenus nets catégoriels, autres que ceux soumis à un taux spécifique libératoire.

En vue de déterminer la base imposable du revenu global, plusieurs traitements sont effectués en tenant compte d'un certain nombre de cas de figures (exonérations, déductions, réductions d'impôt⁶¹...) conformément aux dispositions du CGI. Pour les réductions de l'IR, il est déduit, à titre d'exemple, du montant annuel de l'IR, en raison de charge de famille, un montant à hauteur de 360 dirhams par personne à charge sans dépasser 2160 dirhams.

Concernant les taux d'imposition, en plus d'un barème progressif, la législation de l'IR prévoit des taux spécifiques appliqués à certains types de revenus (ces taux sont au nombre de cinq et varient de 10% à 38% selon le cas).

Tableau 1. Barème progressif de l'impôt sur le revenu

Source : Code Général des Impôts, 2017

| Tranche de revenu net imposable ⁶² | Taux de l'IR | Somme à déduire |
|---|--------------|-----------------|
| Jusqu'à 30.000 DH | Exonération | - |
| De 30.001 à 50.000 DH | 10% | 3.000 DH |
| De 50.001 à 60.000 DH | 20% | 8.000 DH |
| De 60.001 à 80.000 DH | 30% | 14.000 DH |
| De 80.001 à 180.000 DH | 34% | 17.200 DH |
| Au-delà de 180.000 DH | 38% | 24.400 DH |

→ Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

⁵⁹ Pour plus de détails, se référer au Code Général des Impôts et au Code des Douanes et Impôts Indirects de l'année 2017.

⁶⁰ Sont exonérés de l'IR, les diplomates de nationalité étrangère pour leurs revenus de source étrangère sous réserve de réciprocité et les personnes résidentes au titre des produits qu'elles reçoivent en contrepartie de l'usage ou du droit à usage de droits d'auteurs sur les œuvres littéraires, artistiques ou scientifiques.

⁶¹ Le Code Général des Impôts détaille l'ensemble des cas de figure.

⁶² Il s'agit du revenu brut imposable moins les éléments déductibles comme les cotisations sociales, l'abattement sur les frais professionnels...

La TVA est un impôt sur la consommation, appréhendant le revenu à l'occasion de la dépense. Le fait générateur de cet impôt est constitué par l'encaissement total ou partiel du prix des marchandises, des travaux ou des services.

En plus des produits qui sont hors champ de la TVA⁶³, la législation de cet impôt prévoit des exonérations sans⁶⁴ droit à déduction et d'autres avec⁶⁵ droit à déduction.

Concernant les taux d'imposition, la législation prévoit un taux normal de 20%, applicable à la majorité des produits, des taux réduits et des taux spécifiques :

Les taux réduits de la TVA se présentent comme suit :

→ **7 % avec droit à déduction.** Ce taux concerne, notamment l'eau et les prestations d'assainissement, les locations de compteurs d'eau et d'électricité, les produits pharmaceutiques, le sucre raffiné ou aggloméré, les conserves de sardines, le lait en poudre, le savon de ménage et la voiture économique.

→ **10 % avec droit à déduction.** Ce taux concerne, notamment, les opérations de l'hôtellerie et de la restauration, les huiles fluides alimentaires, le sel de cuisine, le riz usiné, les pâtes alimentaires, les chauffe-eaux solaires, les opérations de banque, quelques matériels destinés à usage agricole, les professionnels de justice et les vétérinaires.

→ **14 % avec droit à déduction :** le beurre, les opérations de transport des voyageurs et des marchandises à l'exclusion du transport ferroviaire et l'énergie électrique.

→ **14 % sans droit à déduction :** les prestations de service rendues par tout agent démarcheur ou courtier d'assurances à une entreprise d'assurances.

Pour ce qui est des taux spécifiques, on distingue les quotités suivantes :

- **100 DH par hectolitre** pour les livraisons et ventes autrement qu'à consommer sur place portant sur les vins et boissons alcoolisées.
- **5 DH par gramme d'or et de platine et 0,10 DH par gramme d'argent** pour les livraisons et les ventes de tous ouvrages ou articles, autres que les outils, composés en tout ou partie d'or de platine ou d'argent.

Taxes intérieures sur la consommation (TIC)

Les TIC sont des droits d'accise qui s'appliquent à un certain nombre de biens de consommation. Au Maroc, les produits passibles de cette taxe sont les limonades, les eaux gazeuses ou non gazeuses, les eaux minérales, les eaux de table ou autres, aromatisées ou non aromatisées, les bières, les vins et alcools, les produits énergétiques et bitumes, les ouvrages de platine, d'or et d'argent et les tabacs manufacturés.

Les recettes provenant de ce type de taxation sont dominées par celles issues des produits pétroliers et des tabacs qui en ont représenté près de 94% en 2017.

⁶³ Comme les produits agricoles à l'état naturel.

⁶⁴ Une exonération à l'aval alors que toutes les taxes acquittées en amont n'ouvrent pas droit à déduction et grèvent par conséquent les coûts de production.

⁶⁵ Une exonération à l'aval et à l'amont : produits livrés et services rendus à l'exportation ; les engrais, les biens d'investissement acquis par les entreprises assujetties à la TVA pendant 36 mois à compter du début d'activité...

La TIC⁶⁶ applicable aux produits énergétiques est spécifique. Pour le supercarburant, la quotité de la TIC est de 376,40 DH/HL pour le sans plomb et 357,20 DH/HL pour les autres. Pour le gasoil, cette quotité est de 242,20 DH/ HL. Pour les tabacs, la TIC est constituée de deux parties : quotité spécifique et quotité ad valorem.

Tableau 2. TIC applicables aux tabacs manufacturés

Source : Code des Douanes et Impôts Indirects, 2017

| Désignation des produits | Quotité spécifique | Quotité ad valorem (*) | Minimum de perception |
|--|----------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| I - Cigarettes | | | |
| A - Cigarettes fabriquées avec du tabac brun | 217,00 DH les 1000 cigarettes | 25 % | 265,00 DH les 1000 cigarettes |
| B - Cigarettes fabriquées d'autres tabacs | 332,00 DH les 1000 cigarettes | 40 % | 533,00 DH les 1000 cigarettes |
| II - Cigares et cigarillos | 500,00 DH les 1000 unités | 35 % | 1000,00 DH les 1000 unités |
| III - Autres tabacs manufacturés | 158,00 DH les 1000 grammes | 25 % | 220,00 DH les 1000 grammes |

(*) du prix de vente public hors TVA et TIC spécifique hors coût des marques fiscales.

⁶⁶ Pour plus de détails, se référer au Code des Douanes et Impôts Indirects, 2017.

Annexe 1 : Comparaison des données de l'enquête panel de l'ONDH aux données administratives

Tableau 1. Comparaison des recettes et dépenses budgétaires entre les données de l'enquête panel de l'ONDH et les données administratives (millions de dirhams)

N.B. : Dans plusieurs cas, les données administratives ont subi un traitement particulier pour correspondre au même périmètre couvert par l'enquête.

| | ONDH 2017 | Données administratives 2017 |
|--|---------------|------------------------------|
| Consommation des ménages | 636 436 | 610 693 |
| Impôt sur le revenu (IR) | 15 375 | 26 015 |
| Salairés du secteur public | 7 289 | 8 333 |
| Salariés du secteur privé | 7 617 | 17 682 |
| Cotisations sociales | 18 620 | |
| Au titre de la retraite | 13 603 | 18 677 |
| Salariés du secteur public | 10 640 | 10 850 |
| Salariés du secteur privé | 2 963 | 7 827 |
| Employeurs du secteur public | 10 640 | |
| Employeurs du secteur privé | 7 164 | |
| Au titre de la santé | 5 017 | 4 763 |
| Salariés du secteur public | 2 077 | 2 449 |
| Salariés du secteur privé | 2 042 | 2 314 |
| Employeurs du secteur public | 510 | |
| Employeurs du secteur privé | 705 | |
| Transferts monétaires et quasi-monétaires directs | 10 317 | |
| Allocations familiales | 7 509 | |
| TAYSSIR | 410 | 500 |
| Cantines scolaires | 323 | 500 |
| Transport scolaire | 121 | |
| Hébergement scolaire | 261 | 500 |
| Bourses universitaires | 735 | 1800 |
| Un million de cartables | 478 | 446 |
| Appui aux veuves | 88 | 150 |
| Appui aux divorcées | 16 | 366 |
| Indemnité pour perte d'emploi | 375 | 164 |
| Pensions | 35 845 | 39 900 |
| Secteur public (CMR) | 18 766 | 24 200 |
| Secteur privé (CNSS) | 17 080 | 15 700 |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) | 45 996 | 47 000 |
| Taxes intérieures de consommation (TIC) | 10 002 | 27 383 |
| TIC essence | 4 192 | 15700 |
| TIC gasoil | 90 | |

| | | |
|--|---------------|---------------|
| TIC produits alcoolisés | 7 | |
| TIC tabacs | 1 125 | 9 900 |
| TIC eau minérale | 6 | |
| TIC limonades | 62 | |
| Subventions indirectes | 14 666 | 14 359 |
| Gaz butane | 9 163 | 10 315 |
| FNBT (farine) | 1 505 | 1 465 |
| Sucre | 1 848 | 2 579 |
| Education | 44 926 | 53 617 |
| Primaire | 17 907 | 22 336 |
| Collège | 9 365 | 9 572 |
| Lycée | 7 922 | 9 070 |
| Université | 7 657 | 9 367 |
| Formation professionnelle | 2 075 | 3 272 |
| Santé | 12 692 | 11 668 |
| AMO secteur public (CNOPS) | 5 194 | 5 037 |
| AMO secteur privé (CNSS) | 2 948 | 3 352 |
| AMO étudiants | 1 | 3 |
| RAMED | 1 803 | 2 000 |
| Consultations médicales gratuites (centres de santé) | 2 746 | 1 276 |

Tableau 2. Comparaison du nombre de bénéficiaires par programme budgétaire entre les données de l'enquête panel de l'ONDH et les données administratives

N.B. : Dans plusieurs cas, les données administratives ont subi un traitement particulier pour correspondre au même périmètre couvert par l'enquête.

| | ONDH 2017 | Données administratives 2017 |
|--|---------------|------------------------------|
| Transferts monétaires et quasi-monétaires directs | | |
| Allocations familiales | 1 504 276 | |
| TAYSSIR | 459 760 | 706 359 |
| Cantines scolaires | 590 496 | 1 085 110 |
| Transport scolaire | 120 331 | 138 995 |
| Hébergement scolaire | 103 532 | 113 429 |
| Bourses universitaires | 118 598 | 340 000 |
| Un million de cartables | 3 148 222 | 4 018 470 |
| Appui aux veuves | 9 413 | 72 662 |
| Appui aux divorcées | 1 800 | 21 830 |
| Indemnité pour perte d'emploi | 17 824 | 11 925 |
| Education | | |
| Primaire | 3 662 277 | 3 508 992 |
| Collège | 1 704 320 | 1 524 521 |
| Lycée | 1 269 821 | 919 472 |
| Université | 884 962 | 782 000 |
| Formation professionnelle | 300 776 | 341 000 |
| Santé | 35 845 | 39 900 |
| AMO secteur public (CNOPS) | 3 171 625 | 3 030 448 |
| AMO secteur privé (CNSS) | 4 886 972 | 5 959 649 |
| AMO étudiants | 20 182 | 71 654 |
| RAMED | 9 946 083 | 7 650 000 |
| Consultations médicales gratuites (centres de santé) | 207 473 | 22 781 950 |

Qu'est-ce que le groupe AFD ?

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la développement durable.
Pour un monde en commun.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Dépôt légal 4^e trimestre 2020

ISSN 2492 - 2846 © AFD

Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications
de la collection Papiers de recherche :
[https://www.afd.fr/fr/collection/papiers-
de-recherche](https://www.afd.fr/fr/collection/papiers-de-recherche)