



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **Finances publiques et justice sociale** »

## **Rapport introductif**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 21 septembre 2018

La justice sociale est un sujet classique mais toujours d'actualité. Il a depuis fort longtemps constitué un sujet de débats passionnés entre historiens, philosophes, sociologues, économistes, politiques...

En fait, il interpelle toute la société car il s'agit de notre avenir et celui de nos enfants qui aspirent à vivre en paix avec eux-mêmes et avec autrui.

**La justice sociale est non seulement une question d'augmentation de revenus et de création des emplois**, mais également « une question de droits, de dignité et de liberté d'expression ...ainsi que d'autonomie économique, sociale et politique ».

L'Etat, à travers notamment les finances publiques, a toujours intervenu comme acteur majeur dans l'instauration de la justice sociale.

Mais, aujourd'hui, il agit de plus en plus avec d'autres acteurs, tels que les collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics, les entreprises privées, la société civile, ...

Malgré l'effort de tous ces acteurs, les inégalités de revenus et des patrimoines « ont augmenté dans presque toutes les régions du monde ces dernières décennies », comme le signale le rapport sur les inégalités mondiales de 2018.

Ce rapport nous met en garde contre l'aggravation des inégalités, car si elle « ne fait pas l'objet d'un suivi et de remèdes efficaces, **elle pourrait conduire à toutes sortes de catastrophes politiques, économiques et sociales** ».

L'Etat **se doit donc d'intervenir** pour réduire les inégalités et assurer une justice sociale.

C'est justement cette intervention qui fait l'objet de controverse.

Les tenants de **la justice sociale commutative**, défenseurs du marché et de la neutralité, sont **contre l'intervention de l'Etat** et considèrent que chaque membre de la société reçoit en fonction de l'effort fourni.

En revanche, les tenants de **la justice sociale distributive** privilégient l'intervention de l'Etat en vue de réduire les inégalités, à travers la mise en avant de la collectivité sur l'individu.

Quel que soit le courant politique, **il ne peut y avoir que consensus**, du moins au niveau des programmes, sur l'équité fiscale, l'amélioration du système d'enseignement et de la qualité de la santé ou encore sur la protection sociale ou la création d'emplois....

Dans le cadre du présent rapport, nous allons concentrer notre réflexion sur deux sujets majeurs en relation avec les finances publiques et la justice sociale, à savoir celui de **la redistribution** et celui des **services publics**.

Nous vous proposons ainsi de faire une rétrospective de ce qui a été réalisé au Maroc comme contribution des finances publiques en faveur de la justice sociale et les limites de cette contribution.

Ensuite, nous essayerons de mettre en exergue la pluralité des acteurs et le besoin de gouvernance, de coopération, de coordination, de cohérence et de transparence.

En conclusion, nous présenterons quelques recommandations pouvant constituer les fondamentaux pour asseoir une meilleure justice sociale.

### **Mesdames et messieurs**

La contribution des finances publiques en faveur de la justice sociale a connu deux périodes distinctes.

Une première période qui s'est étalée depuis l'indépendance jusqu'aux années 1980 et une deuxième période qui a débuté à partir des années 1990 avec un renforcement plus prononcé depuis l'année 2000.

Voulant édifier une économie nationale moderne, les pouvoirs publics au Maroc avaient, depuis l'indépendance jusqu'aux années 1980, beaucoup plus axé leurs politiques publiques sur le développement économique que sur le volet social.

L'Etat avait ainsi investi massivement dans les barrages, les routes, les écoles et universités, les hôpitaux...

Parallèlement, il a encouragé l'émergence d'un secteur privé national pour accompagner les efforts de l'Etat et des entreprises publiques en matière de développement économique.

A cet effet, les finances publiques ont été sollicitées à travers les subventions aux secteurs d'activités économiques, l'aménagement de zones industrielles, la réforme agraire, les ventes et locations de terrains domaniaux...

Sur le plan fiscal, un système d'incitation très généreux avait été mis en place par le biais des codes d'investissement.

Cette volonté d'encourager l'investissement privé se fondait sur la conviction que le succès des opérateurs économiques allait, selon la théorie du ruissellement, bénéficier à toute l'économie et in fine à toute la population.

Cependant, l'Etat était durant cette période conscient de la nécessité d'accompagner ces politiques d'investissement et d'encouragement du secteur privé par des politiques de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités.

Ces politiques étaient axées sur des composantes permanentes de filets sociaux de sécurité, à savoir l'Entraide Nationale, la Promotion Nationale, la Caisse de Compensation et les Cantines Scolaires.

## Mesdames et messieurs

A partir des années 1990 et selon le rapport sur les 50 ans de développement humain au Maroc, les pouvoirs publics reconnaissent à la fois l'existence et l'étendue de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le développement social est devenu **prioritaire**, en raison des impacts du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) de 1983 sur l'emploi et les secteurs sociaux (l'éducation, la santé, l'habitat, le transport...).

Pour y remédier, l'Etat a mis en place une stratégie sociale axée sur la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, à travers :

- **le programme des priorités sociales ;**
- **les programmes d'approvisionnement en eau potable, de désenclavement et d'électrification rurale ;**
- **le programme de logement social ;**
- **la compensation.**

Les programmes de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités ont été poursuivis et renforcés de manière significative à partir de l'année 2000, à travers la mise en œuvre de nouveaux programmes :

- **la couverture médicale de base** qui se compose de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) et du Régime d'Assistance Médicale (RAMED) ;
- **l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) et l'Initiative Locale pour le Développement Humain (ILDH) ;**
- **le programme Tayssir** destiné à lutter contre l'abandon scolaire et à rendre effective la scolarisation obligatoire des enfants âgés de 6 à 15 ans dans les milieux défavorisés ;
- **l'Initiative Royale « 1 million de cartables ».**

Il est certain que les politiques sociales mises en œuvre par l'Etat ont permis de réduire la pauvreté, d'étendre l'accès aux biens et services collectifs aux populations vulnérables et de désenclaver les zones difficiles d'accès.

Mais, l'Etat providence, au Maroc et un peu partout dans le monde, connaît de plus en plus de difficultés pour continuer, à lui seul, à assurer ses missions de redistribution, de protection sociale et de réduction des inégalités.

Cette situation est le résultat des crises économiques et financières, de la persistance d'un chômage de masse, du vieillissement de la population et du niveau élevé de l'endettement public.

En effet, selon le sociologue français **Pierre Rosanvallon**, l'Etat-providence traverse trois crises cumulées à partir du milieu de la décennie 1970 : **une crise de financement, une crise d'efficacité et une crise de légitimité** du fait, entre autres, de l'émergence d'une demande croissante d'individualisation de l'appui social.

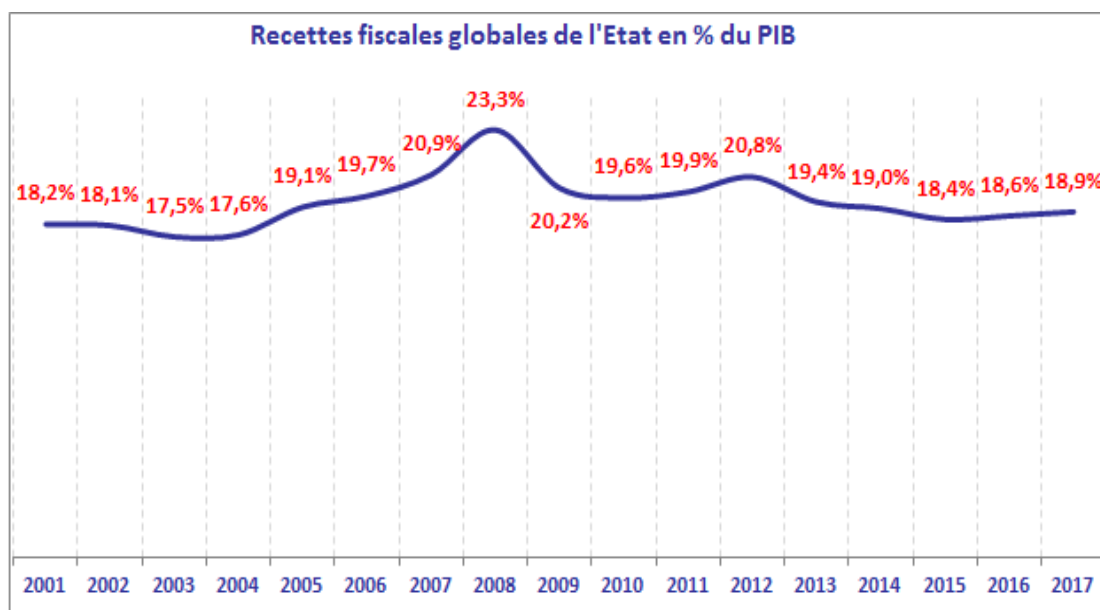
### Mesdames et messieurs

Au Maroc, les politiques sociales ont nécessité une intervention massive des finances publiques, en termes d'augmentation des dépenses directes effectuées par les ministères et des subventions aux établissements et entreprises publics, combinée à des baisses des taux de l'Impôt sur les Sociétés et de l'Impôt sur le Revenu et à une hausse des exonérations fiscales.

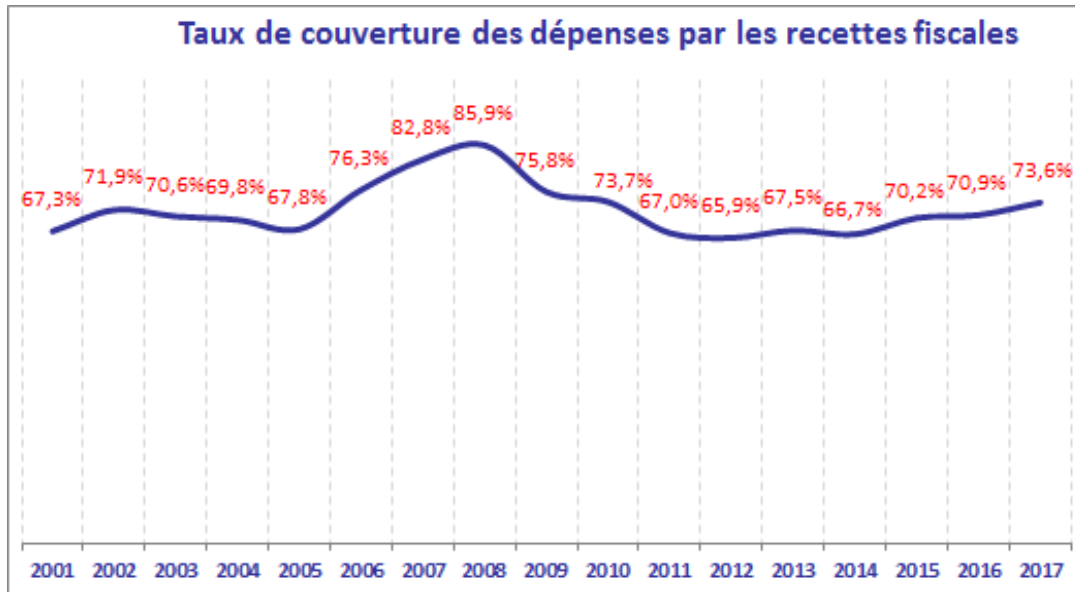
Par conséquent, les finances publiques se trouvent sous pression et les politiques sociales connaissent, de ce fait, des limites pour au moins deux raisons principales.

**La première raison tient à l'insuffisance des ressources de l'Etat**, du fait de la baisse tendancielle des recettes fiscales, **et à la faiblesse du rôle redistributif de l'impôt** qui est le propre même de l'Etat providence.

Nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de mettre l'accent sur la baisse des recettes ordinaires et notamment des recettes fiscales, malgré la mise en œuvre de mesures en vue de les augmenter et malgré la réalisation de recettes exceptionnelles durant les cinq dernières années.



La diminution des recettes fiscales s'est traduite par une baisse du taux de couverture des dépenses par les recettes fiscales.



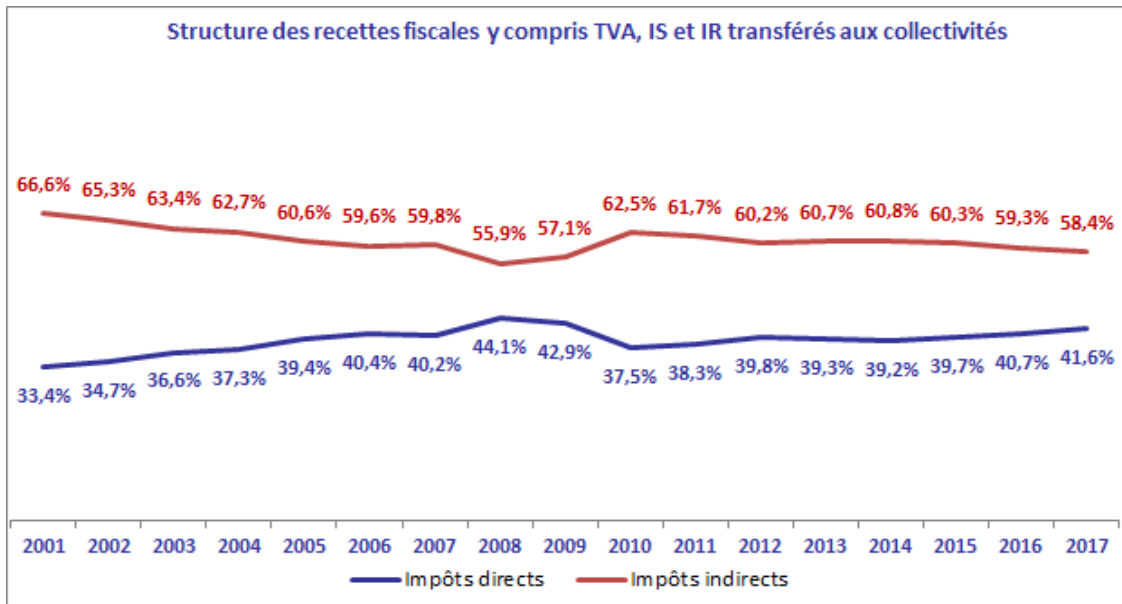
Il convient de souligner également que la baisse tendancielle des recettes fiscales est due en partie à l'augmentation des dépenses fiscales durant ces dernières années.

Elles ont concerné beaucoup plus le capital que le travail et la consommation, contribuant ainsi à l'aggravation des inégalités.

A ce sujet, l'Institut Royal des Etudes Stratégiques considère que les dépenses fiscales s'avèrent, dans une large mesure, des vecteurs d'inefficience et d'iniquité. En bénéficiant à des titulaires de très hauts revenus, elles induisent de fait une **regressivité** de l'imposition directe.

En effet, l'impôt progressif, propre à la fiscalité des personnes physiques et instrument par excellence d'intervention de l'État providence afin d'asseoir une justice sociale, n'a pas résisté à la pression du corporatisme qui a réussi à réduire sa base imposable et ses taux.

Au final, les impôts indirects sont redevenus plus prépondérants par rapport aux impôts directs. Ainsi, s'est estompé tout l'effort fourni durant les années 2000 et qui a permis un début d'inversion de tendance entre 2008 et 2009, permettant d'augmenter le poids des impôts directs dans la structure fiscale.



De plus, la Cour des comptes constate même que le montant du déficit budgétaire « n'intègre pas toutes les dettes de l'Etat se rapportant à l'année 2016, notamment celles dues aux entreprises en termes du crédit de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés ».

**La deuxième raison est plutôt qualitative et se rapporte au « manque de cohérence » des programmes sociaux et de coordination entre les acteurs.**

Les politiques sociales se caractérisent, entre autres, par une pluralité d'acteurs et de supports budgétaires et par un manque de cohérence.

Dans son discours du Trône de 2018, Sa Majesté le Roi a souligné qu'« Il est insensé que plus de cent programmes de soutien et de protection sociale, de différents formats et se voyant affecter des dizaines de milliards de dirhams, soient éparpillés entre plusieurs départements ministériels et de multiples intervenants publics ».

Sa Majesté le Roi a également précisé qu'« En fait, ces programmes empiètent les uns sur les autres, pèchent par manque de cohérence et ne parviennent pas à cibler les catégories effectivement éligibles ».

Les programmes sociaux sont en effet pris en charge au niveau du budget général (éducation, santé, habitat, équipement, etc.), de certains comptes spéciaux du Trésor (INDH, Fonds pour le développement rural et des zones de montagne, Fonds d'appui à la cohésion sociale, etc.) et de certains services de l'Etat gérés de manière autonome (centres hospitaliers,..).

Ils sont en outre gérés par les agences de développement social, par la Fondation Mohammed V, par l'Entraide nationale, par le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, par les collectivités territoriales et par certains établissements et entreprises publics, tel que l'Office National de l'Electricité et de l'Eau potable (ONEE) pour le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable du monde Rural (PAGER).

D'où la nécessité d'« une action collective, planifiée et coordonnée entre les institutions et les divers acteurs », comme l'a précisé Sa Majesté le Roi dans son discours du Trône de 2018.

D'ailleurs, dans les sciences des organisations, la **théorie des parties prenantes, stakeholder theory**, appelle à une approche participative intégrant l'ensemble des partenaires directs et indirects à la stratégie, au lieu de prôner la concurrence entre les acteurs et une rivalité permanente.

L'extension de la théorie des parties prenantes à la gestion publique, implique que l'Etat, ses démembrements et tous les acteurs socio-économiques doivent mieux organiser les politiques en faveur de la justice sociale, veiller sur leur cohérence et assurer la coordination de leur intervention.

Cependant, il faut avouer qu'on ne peut pas occulter les positions dominantes de certaines parties prenantes compte tenu de la complexité de la société et de la très forte demande des citoyens en matière de justice sociale.

En effet, l'Etat, selon le sociologue français Pierre Bourdieu, « ...est le fondement non pas nécessairement d'un consensus mais de l'existence même des échanges conduisant à un dissensus ».

### **Mesdames et messieurs**

Il faut reconnaître comme le signalent les Enquêtes nationales sur le niveau de vie des ménages du Haut-Commissariat au Plan, que « le niveau de vie moyen des Marocains a progressé de manière régulière depuis l'Indépendance ».

Cependant, comme l'a souligné Sa Majesté le Roi, dans son message Royal au 3<sup>ème</sup> Forum parlementaire sur la justice sociale en février 2018, le modèle de développement du Maroc « ne permet plus, désormais, de répondre aux demandes et aux besoins croissants des citoyens, ni de réduire les inégalités sociales et les disparités spatiales. Il ne peut, en conséquence, favoriser l'avènement d'une justice sociale ».

L'instauration d'une meilleure justice sociale ne peut être réalisée, de mon point de vue, sans **un diagnostic précis, une vision claire, un changement moins fréquent des lois, une appropriation de la légistique par les acteurs, un respect de la loi et une reddition des comptes.**



Un **diagnostic fiable** de la situation de la justice sociale exige une information plus rigoureuse et transparente sur les revenus et les patrimoines.

Le Haut-Commissariat au Plan en est conscient. Il reconnaît que « la mesure des revenus sur la base des déclarations des ménages présente des difficultés. Si la dépense des ménages permet de donner une mesure exacte des conditions de vie de la population, elle ne donne pas une image exacte du revenu de cette dernière ».

Aussi, est-il indispensable de lier les phénomènes macroéconomiques tels que la croissance, la privatisation, l'accumulation du capital ou la dette publique « aux tendances microéconomiques concernant les inégalités (notamment les revenus des individus et les transferts sociaux, le patrimoine et l'endettement des ménages) ».

Cette méthode novatrice consiste donc à combiner entre les données de la comptabilité nationale et celles de la comptabilité du secteur public.

Ce diagnostic permet de mieux connaître les réalités sociales sur le terrain et de rendre claire **la vision** des pouvoirs publics en vue d'élaborer des politiques sociales plus adaptées.

Au Maroc, force est de constater que la volonté de réduire les inégalités est indéniable.

Toutefois, certaines mesures prises pour faire face à une conjoncture défavorable ont eu pour résultat de brouiller l'image pour les opérateurs économiques et ont généré bien évidemment des distorsions qui ont poussé les agents économiques à modifier leur comportement.

C'est le cas notamment, de l'augmentation en 2013 du taux d'imposition de l'IR sur les dividendes qui est passé de 10 à 15%.

Il convient de rappeler qu'en matière fiscale par exemple, le Maroc a toujours opté pour une **taxation duale** : une taxation proportionnelle des revenus du capital (dividendes) et une fiscalité progressive aux revenus du travail.

D'ailleurs, lorsqu'on se réfère à la fiscalité comparée, nous constatons que le modèle où la justice fiscale est prise en charge est celui appliqué dans la plupart des pays d'Europe du Nord (pays scandinaves, Belgique, Pays-Bas, Allemagne).

Il se fonde sur l'ouvrage collectif de référence le plus respecté en matière de politique fiscale, la Mirrlees Review on Tax reform (James Mirrlees, prix Nobel d'économie 1996), où il est écrit qu'« en partie à cause de la mobilité du capital, mais pour plusieurs autres raisons également, nous soutenons que les revenus personnels du capital devraient être taxés à un taux forfaitaire relativement bas et être séparés du barème progressif qui s'applique aux revenus du travail, selon les lignes de l'impôt sur le revenu des pays nordiques ».

**Nous voyons donc** l'intérêt de maintenir les grands choix en termes de politiques publiques et d'éviter la fréquence de **changement de cap**.

Le cas de l'Allemagne est édifiant à ce sujet. C'est le pays où les lois fiscales changent peu.

L'une des raisons de cette stabilité, c'est d'abord la part importante des impôts directs dans les recettes fiscales. Aucun parti politique crédible ne demanderait une augmentation des impôts, comme l'a rappelé l'ex-ministre des finances allemand, Wolfgang Schäuble.

C'est ensuite le pays qui se distingue par la force de la **légistique** : les normes d'origine législative sont soumises à un impératif d'efficacité. C'est « un droit de plus grande qualité ».

En parallèle à l'élaboration des normes, **l'Etat doit veiller au respect systématique de la loi qui doit s'imposer à tous**.

**Tout manquement à la loi devrait être sanctionné.**

En effet et selon « la théorie des fenêtres cassées », plus une communauté respecte la loi avec une politique de « tolérance zéro », plus se développera une égalité de droits et une meilleure justice sociale, comme le souligne le professeur Philip Zimbardo de l'université de Stanford.

C'est de mon point de vue l'essentiel dans toute politique visant à asseoir une justice sociale.

Le respect de la loi a pour corollaire l'évaluation des résultats et la reddition des comptes à l'instar du secteur privé qui l'a développée suite à l'affaire Enron. La certification sous serment des comptes par les présidents de sociétés cotées et leurs directeurs financiers est désormais exigée. Cette obligation est assortie de lourdes sanctions pénales.

C'est donc pour cela que les Etats ont emprunté au management privé les principes de reddition des comptes, de transparence et de responsabilité dans la réalisation des politiques publiques en général et des politiques sociales en particulier.

Au Maroc, la constitution de 2011 a ainsi confié à la Cour des Comptes « la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ».

Ces principes ont été déclinés pour les finances de l'Etat au niveau de la loi organique relative à la loi de finances.

Tout manquement à ces principes peut entraîner, selon le cas, une sanction politique ou judiciaire pour les gestionnaires publics.

En effet, au Maroc, se développe aujourd'hui une conscience collective que les parenthèses en matière de gestion des finances publiques ayant impacté négativement l'économie et toute la société doivent être fermées.