

POLICY REPORT

L'INFORMEL AU MAROC

Repenser la structure globale des incitations pour une économie plus inclusive et dynamique

Hamza SAOUDI & Ahmed OUHNINI



**POLICY CENTER
FOR THE NEW SOUTH**

THINK • STIMULATE • BRIDGE

A propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Edité par :

Mokhtar Ghailani, Editeur en chef, Policy Center for the New South

Mise en page; Couverture :

Youssef Ait El Kadi, Senior Graphic Designer, Policy Center for the New South

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University

Rocade Rabat Salé - 11103 Morocco

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54



THINK • STIMULATE • BRIDGE

L'informel au Maroc : repenser la structure globale des incitations pour une économie plus inclusive et dynamique

HAMZA SAOUDI
AHMED OUHNINI

À propos des auteurs

Hamza SAOUDI

Hamza SAOUDI est économiste au Policy Center for the New South (PCNS). Il est ingénieur diplômé de l'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA). Il travaille actuellement sur des sujets liés aux cycles économiques, au chômage, aux inégalités et à la pauvreté dans les pays en développement. Hamza s'intéresse également aux politiques macroéconomiques de stabilisation, au commerce international et à la croissance et au développement économique à long terme. Avant de rejoindre le Policy Center for the New South, il a contribué à la conception de modèles quantitatifs de gestion des risques de crédit bancaire.

Ahmed OUHNINI

Ahmed Ouhnini est économiste au Policy Center for the New South (PCNS). Il est titulaire d'un master en Droit, Économie et Gestion de l'Institut d'Études du Développement Economique et Social de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne à Paris et d'un diplôme d'ingénieur agronome spécialisé en ingénierie de développement de l'École Nationale d'Agriculture de Meknès au Maroc. Il a été chercheur à l'École d'Économie de Paris (PSE) et possède une expérience de travail dans le domaine des services de conseil au Maroc. Son domaine d'expertise couvre l'économie agricole et le développement économique et social.

Table des matières

Remerciements	7
Introduction	9
I. Cadre légal et institutionnel de la protection sociale au Maroc	11
II. Un aperçu global du marché du travail	14
2.1. Un aperçu de la situation du marché du travail en 2018	14
2.2. Évolution de l’informel au Maroc sur la période 2000-2018	16
2.3. Transitions entre les différents statuts du marché du travail au Maroc	18
III. Que signifie d’être un travailleur salarié privé formel ?	20
3.1. L’Assurance maladie obligatoire	22
3.2. Pension de retraite	25
3.3. Les allocations familiales	30
3.4. Le salaire minimum au Maroc	33
3.5. Conventions collectives	36
3.6. Stabilité de l’emploi et réglementation du licenciement	38
3.7. Évaluation de la protection contre les risques parmi les salariés du secteur privé	42
IV. Que signifie d’être un travailleur formel du secteur public ?	44
4.1. L’Assurance maladie obligatoire	45
4.2. Pension de retraite	47
4.3. Les allocations familiales	50
4.4. Évaluation de la protection contre les risques parmi les salariés du secteur public	51
V. Programmes d’assistance sociale au Maroc	52
5.1. Ramed	52
5.2. Évaluation de la protection contre les risques procurée par les programmes d’assistance sociale au Maroc	55

VI. Les dépenses gouvernementales dans les programmes de protection sociale	57
VII. Aperçu de la structure fiscale au Maroc	58
VIII. Panorama des principales composantes du système fiscal marocain	60
8.1. L'impôt sur le revenu (IR)	60
8.2. L'impôt sur le revenu salarial (IR salarial).....	61
8.3. L'impôt sur le revenu professionnel	62
8.4. L'impôt sur les sociétés (IS).....	66
IX. Volet 3 : Les conditions de marché.....	73
9.1. Les procédures et le coût d'enregistrement des entreprises	74
9.2. Le financement des entreprises et l'accès au crédit	75
9.3. Le règlement des litiges commerciaux.....	76
9.4. La contestabilité des marchés et présence des entreprises d'État	77
Conclusion et recommandations politiques :	80
Références	86
Annexes	90

Remerciements

Ce rapport a bénéficié du soutien financier de la Banque mondiale, et a été réalisé dans le cadre de l'élaboration du rapport publié par cette institution sur l'informel dans la région Mena, intitulé « Informality and Inclusive Growth in the Middle East and North Africa ». Nous souhaitons tout particulièrement remercier Gladys Lopez Acevedo, économiste principal à la Banque mondiale, ainsi que Marco Ranzani, économiste Senior à la Banque mondiale, pour leur précieuse contribution tout au long du processus d'élaboration du rapport.

Nous sommes également très reconnaissants envers Santiago Levy (senior fellow, Global Economy and Development Program, Brookings) pour son soutien continu tout au long du projet. En outre, nous tenons à exprimer notre gratitude envers le Professeur Laarbi Jaidi, Senior fellow au Policy Center for the New South, pour son appui et ses commentaires pertinents lors des phases initiales de ce projet.

Introduction

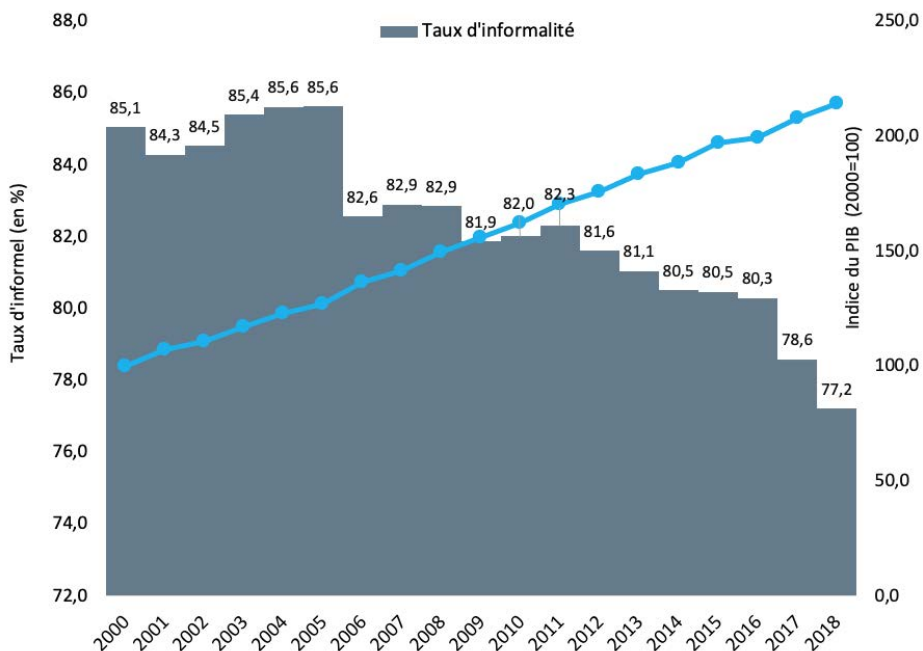
Le secteur informel est une composante essentielle de l'économie marocaine, employant une large partie de la population, mais nuisant à la productivité, aux recettes fiscales de l'État et à la croissance économique à long terme. Sur la base de la définition adoptée dans cette étude et qui définit les travailleurs informels comme étant ceux qui ne sont pas couverts par les régimes contributifs de sécurité sociale de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et de la Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale (CNOPS)¹, le taux d'emploi informel représente près de 77 % de l'emploi total. Le poids important de ce secteur est une question préoccupante pour l'économie marocaine. En effet, ce niveau élevé de l'informel présente plusieurs inconvénients, tant pour les travailleurs (précarité et insécurité de l'emploi, bas salaires, mauvaises conditions de travail, faibles perspectives d'évolution et de développement de carrière,...) que pour l'État (pertes en termes de recettes fiscales) et, enfin, pour le tissu économique en raison de ses effets négatifs sur la productivité et de la concurrence déloyale qu'il permet vis-à-vis du secteur formel et aussi de ses effets négatifs sur la compétitivité.

Cependant, le secteur informel n'est pas uniquement un facteur pénalisant la croissance économique, mais aussi un filet de sécurité sociale et une source importante de revenus pour un grand nombre de familles et de travailleurs qui rencontrent des difficultés à trouver un emploi dans l'économie formelle. À cet effet, il est crucial de tenir compte de cette réalité lors de l'élaboration de toute politique publique visant à assurer la transition graduelle de l'économie informelle vers l'économie formelle (Saoudi, 2021).

La croissance économique au Maroc ne peut à elle seule éradiquer l'emploi informel dans quelques décennies. Bien que le PIB ait plus que doublé sur la période 2000-2018, la réduction de l'informalité n'a été que d'environ 8 points de pourcentage de PIB. Comme le montre la figure 1 ci-dessous, la part de l'emploi informel dans l'emploi total sur la période 2000-2018 n'a que légèrement diminué, de près de 8 points de PIB, ce qui représente une baisse annuelle moyenne d'environ 0,64 %. Une telle baisse s'est produite au cours d'une période caractérisée par un dynamisme soutenu de la croissance économique, d'environ 4,3 % par an en moyenne, et par une croissance moyenne du PIB par habitant de 3 %.

1 Cette étude utilise des données jusqu'en 2019. Compte tenu de la réglementation du système de sécurité sociale, jusqu'en 2019, seuls les travailleurs salariés étaient tenus de cotiser à la CNSS, les travailleurs indépendants et les employeurs étant alors exclus du système.

Figure 1 : Évolution du niveau de vie et de l’informel au Maroc sur la période 2000-2018



Source : Élaboration des auteurs, Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

Dans la littérature, on trouve plusieurs facteurs qui peuvent encourager ou causer l’expansion de l’économie informelle, notamment le faible dynamisme du secteur privé qui n’arrive pas à absorber à la fois quantitativement et qualitativement les nouveaux arrivants sur le marché du travail et peut conduire par conséquent plusieurs travailleurs à se tourner vers le secteur informel. Cela est le cas également du Maroc, où la structure économique actuelle n’est pas en mesure d’absorber les 400.000 nouveaux arrivants chaque année sur le marché du travail². Des études montrent que les politiques visant à flexibiliser le marché du travail ou à réduire le coût de la formalisation peuvent stimuler l’emploi dans l’économie formelle, tandis que d’autres mettent l’accent sur le rôle important de renforcement des dispositifs de contrôle de l’État pour réduire le poids de l’informel, ; Cela peut également être une combinaison des deux politiques (HCP,2019).

² Rapport national sur population et développement vingt-cinq ans après la conférence du Caire 1994, publié par le HCP en 2019.

Cette étude souligne l'importance d'aller au-delà de la simple mise en application des lois en tant que solution unique pour combattre le phénomène de l'informalité. Elle met en évidence l'importance de prendre en considération le rôle fondamental que peut jouer la structure globale des incitations dans l'influence des choix opérés par les entreprises et les travailleurs, que ces derniers optent pour des activités formelles, informelles ou une combinaison des deux. Cette structure des incitations est influencée par trois composantes principales. La première réside dans le cadre institutionnel et légal régissant les relations entre les travailleurs et les entreprises, incluant les lois sur le salaire minimum, la réglementation liée aux licenciements et aux recrutements, ainsi que les règles et lois régissant l'ensemble du système de protection sociale. La deuxième composante concerne les incitations fiscales, tandis que la dernière englobe les conditions du marché. Ces trois composantes, combinées à la disponibilité des ressources en capital et en main-d'œuvre, influencent les choix et les décisions des travailleurs et des entreprises concernant leur statut formel ou informel (Levy et Cruces, 2021). Une analyse approfondie des incitations économiques est essentielle pour proposer une réponse plus éclairée et globale face au défi de l'informel, en favorisant une meilleure protection des travailleurs et des entreprises, ainsi qu'une croissance économique plus inclusive.

Les sections suivantes du rapport se concentrent davantage sur la compréhension des contraintes auxquelles font face les entreprises opérant dans le secteur formel, ainsi que sur le fonctionnement de la réglementation du marché du travail, y compris le salaire minimum, les règles de licenciement et la structure du système contributif de la sécurité sociale. La question de la mobilité sur le marché du travail marocain est également abordée pour évaluer le degré de fluidité ou de rigidité du marché entre les secteurs public et privé, ainsi qu'entre les secteurs formel et informel. L'analyse de ces différents éléments permettra d'identifier dans quelle mesure chacun d'entre eux encourage ou décourage les acteurs à opter pour la formalisation, que ce soit les travailleurs ou les employeurs.

I. Cadre légal et institutionnel de la protection sociale au Maroc

Un cadre légal source de pluralisme normatif et de différenciation dans l'accès aux prestations sociales. Le cadre juridique et institutionnel de la protection sociale au Maroc porte sur les conditions de couverture applicables aux différentes catégories de personnes relevant de la protection

sociale. La législation du travail et de la sécurité sociale réserve un traitement inégalitaire à certaines catégories de travailleurs. En effet, le champ de la couverture sociale institutionnelle est limité au travail salarié. Les travailleurs indépendants comprenant aussi bien la catégorie des employeurs que les aides familiales sont exclus par la loi de la cotisation à la sécurité sociale, jusqu'en 2018 (CNSS, 2019). Dans le secteur privé, les prestations de base que cette loi procure sont administrées à titre principal par la CNSS et à titre accessoire par des opérateurs privés qui proposent leurs services, notamment sous forme d'assurance des accidents de travail et des maladies professionnelles, de couverture médicale et de retraite complémentaire.

Dans le secteur public, seuls les régimes de retraite et d'assurance maladie obligatoire sont contributifs. Le maintien des émoluments des fonctionnaires en cas d'incapacité de travail en raison de la maladie, de l'accident de travail ou de la maternité ainsi que leur droit aux allocations familiales relève de leur position statutaire et ne nécessite guère la souscription à une assurance quelconque³. Limité aux seul(e)s salarié(e)s, le système institutionnel de couverture sociale se caractérise de surcroît par de très grandes disparités selon qu'il s'agit de fonctionnaires ou d'employés relevant d'une entité publique ou de travailleurs relevant de la CNSS.

Les travailleurs du secteur public ont un accès permanent aux prestations gratuites et contributives prévues par le cadre juridique et institutionnel de la protection sociale, contrairement aux travailleurs du secteur privé, pour lesquels l'accès à ces prestations est subordonné à l'accomplissement des formalités d'inscription. Les assurés de la CNSS ne bénéficient des prestations sociales garanties que s'ils sont déclarés par leurs employeurs qui doivent eux-mêmes être affiliés au régime et qui sont tenus de payer régulièrement les cotisations patronales et salariales au nom de leurs travailleurs immatriculés. En revanche, les salariés du secteur public et semi-public sont privilégiés en termes d'accès à ces prestations, étant donné que les conditions de droit et de fait sont réunies pour qu'ils accèdent en permanence aux prestations gratuites et contributives prévues par la loi.

Dans la mesure où le travail devient instable, mal payé ou informel, les travailleurs concernés risquent d'être exclus de la protection sociale. Pour le personnel des entreprises structurées, la remise des bordereaux mensuels de déclaration à la CNSS et la sincérité de leurs mentions permettent aux travailleurs de jouir effectivement des prestations légales.

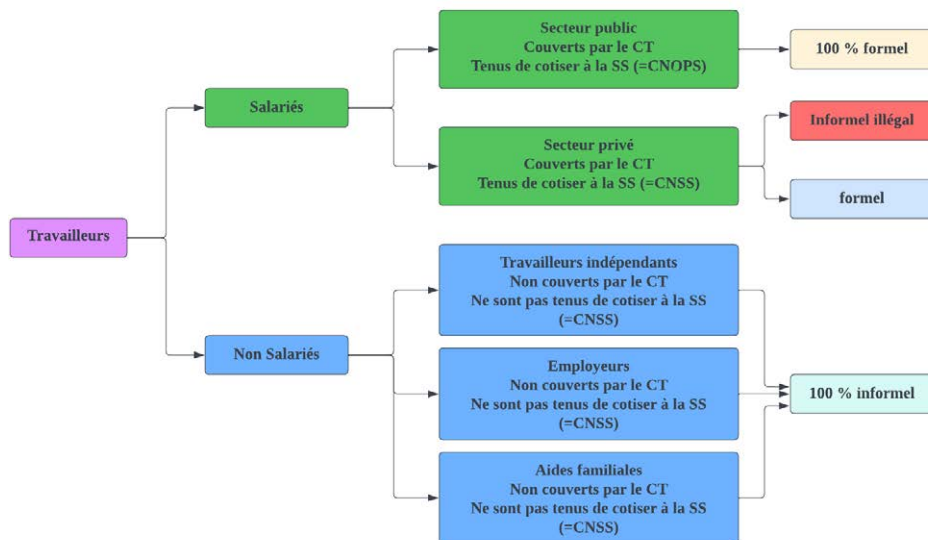
3 Caisse Marocaine des Retraites. Guide du pensionné, régime des pensions civiles et militaires.

Certains employeurs souscrivent même des couvertures complémentaires en leur faveur, notamment au titre de l'assurance maladie et de la retraite. En revanche, à mesure que le travail devient instable, mal rémunéré ou informel, les travailleurs risquent d'être exclus de la couverture sociale, soit en raison de l'irrégularité de leurs contributions ou de la modicité des salaires déclarés. Comme il s'agit par ailleurs d'un régime géré par répartition et bien qu'ils soient assujettis aux cotisations légales, les travailleurs temporaires et à faible revenu, n'arrivent pas à accéder aux prestations sociales.

Sur la base de la définition de l'informalité utilisée dans cette étude et de la réglementation marocaine, nous pouvons distinguer deux types d'informalité : l'informalité légale et l'informalité illégale. En d'autres termes, on peut distinguer deux catégories de travailleurs dans le secteur informel : ceux qui sont informels et ne violent pas la loi, ce qui s'applique à tous les travailleurs non-salariés et travailleurs indépendants jusqu'en 2019⁴, et ceux qui sont tenus de cotiser aux régimes d'assurance sociale mais ne le font pas parce que les entreprises qui les embauchent exercent dans l'illégalité. Il convient de souligner que cet acte illégal de ne pas cotiser au système de sécurité sociale est le fait des entreprises et non par des travailleurs. Au Maroc, ce sont les entreprises qui sont légalement tenues de déclarer les travailleurs à la CNSS.

4 À partir de 2020, 5 catégories de travailleurs non-salariés doivent cotiser aux assurances sociales : les kinésithérapeutes, les sage-femmes, les adouls (notaires publics), les guides touristiques et les huissiers de justice.

Figure 2 : Catégories d'emploi et couverture en termes de réglementation du licenciement, de salaire minimum, de conventions collectives et d'assurance sociale contributive jusqu'en 2019.



Source : Élaboré par les auteurs

CT : Code du travail ; SS : sécurité sociale

II. Un aperçu global du marché du travail

2.1. Un aperçu de la situation du marché du travail en 2018

En 2018, le taux d'informalité global au Maroc s'élevait à 77,2 % et le taux d'informalité hors travailleurs du secteur public était de 84,3 %⁵. L'informalité au Maroc résulte en partie d'une conception juridique et en partie d'une faible application de la loi et de fortes incitations à la contourner parmi les entreprises.

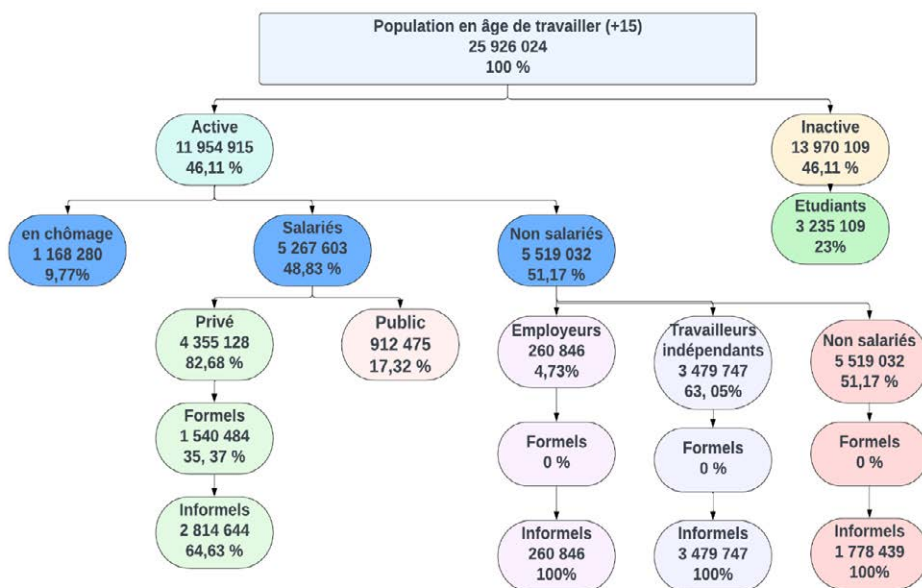
Selon les données de l'enquête emploi de 2018 et comme le montre la figure 3 ci-dessous, il convient de souligner qu'il existe une forte prépondérance de travailleurs indépendants et d'aides familiaux dans la population active occupée totale dans le secteur privé, représentant près de 49 %, contre 43 % des travailleurs salariés dans le secteur privé, et environ 8,5 % de la population active sont employés dans le secteur public.

5 Haut-Commissariat au Plan. 2018, "Enquête nationale sur l'emploi".

L'analyse révèle également la présence de davantage de travailleurs salariés informels que formels dans le secteur privé. 33 % seulement de la population salariée privée sont formels, ce qui reflète un énorme problème d'évasion parmi les travailleurs salariés du secteur privé, dont environ 64 % devraient cotiser mais ne le font pas. En d'autres termes, 64 % des travailleurs salariés du secteur privé sont informels de manière illégale, ce qui indique une prépondérance de la non-conformité des entreprises et le non-respect du cadre légal et législatif de la part des entreprises qui ne déclarent pas leurs salariés à la sécurité sociale.

Jusqu'en 2018, les travailleurs indépendants ainsi que les aides familiaux étaient exclus et n'étaient pas tenus de cotiser à la CNSS, représentant respectivement 45 % et 21 % à l'emploi informel dans le secteur privé ; ils sont aussi légalement informels.

Figure 3 : Aperçu de la situation du marché du travail en 2018



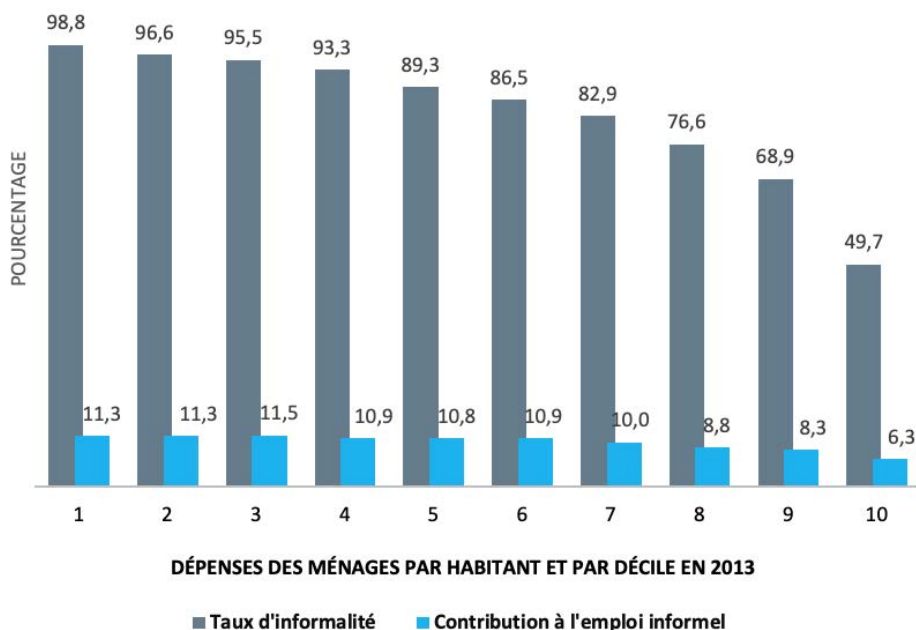
Source : Élaboration des auteurs, Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

La question de l'enquête-emploi utilisée pour définir l'emploi informel est :
"Êtes-vous affilié à la CNSS, à la CNOPS ou à un autre système mutualiste ?"

Être un travailleur du secteur informel ne signifie pas forcément être pauvre ; jusqu'au 9ème décile, plus de la moitié des emplois sont informels. L'informalité au Maroc est répartie sur l'ensemble de la

distribution des revenus (Lopez-Acevedo et al, 2023). Comme le montre la figure 4 ci-dessous, et bien qu'il y ait une tendance à la baisse de l'importance de l'informel à mesure que le niveau de vie augmente, jusqu'au 9ème décile, plus de la moitié des emplois au Maroc sont informels.

Figure 4 : Distribution des travailleurs informels selon le niveau de revenu



Source : Élaboration des auteurs, Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

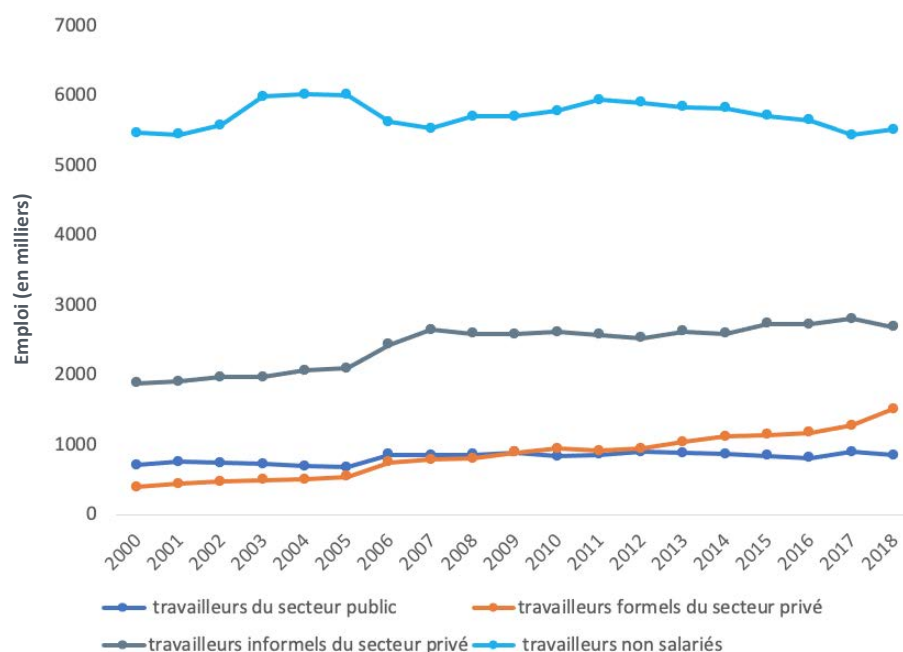
2.2. Évolution de l'informel au Maroc sur la période 2000-2018

Le marché du travail marocain a été marqué sur la période 2000-2018 par un phénomène de salarisation dans le secteur privé. L'analyse de la dynamique de création d'emplois salariés et non-salariés au Maroc sur la période 2000-2018 montre que le nombre et la proportion de salariés dans le secteur privé ont augmenté au fil du temps, tandis que le nombre de travailleurs indépendants est resté à peu près constant ; leur part dans l'emploi total a baissé de près de 65 % en 2000 à près de 52 % en 2018. En revanche, le nombre de salariés du secteur public n'a que légèrement augmenté et leur part est restée quasiment constante, se situant en moyenne autour de 8 % sur la période 2000-2018. Le nombre de travailleurs formels

du secteur privé a quant à lui significativement augmenté de plus de 280 %, passant de moins de 400 000 en 2000 à plus de 1,5 million en 2018, tandis que le nombre de travailleurs informels du secteur privé a augmenté d'environ 42 % (figure 5)

Par ailleurs, la part des salariés formels du secteur privé est passée de 4,7 % à 14,3 %. Cette évolution est la conséquence d'un dynamisme soutenu de la croissance économique d'environ 4,3 % en moyenne sur la période 2000-2018, qui s'est accompagnée d'une augmentation de la population salariée privée (de 28 % en 2000 à plus de 39 % en 2018) et d'un plus grand nombre de travailleurs du secteur privé qui ont rejoint le système d'assurance maladie obligatoire après son entrée en vigueur en 2005.

Figure 5 : Évolution de l'emploi dans les secteurs public, privé et non salarié de 2000 à 2018

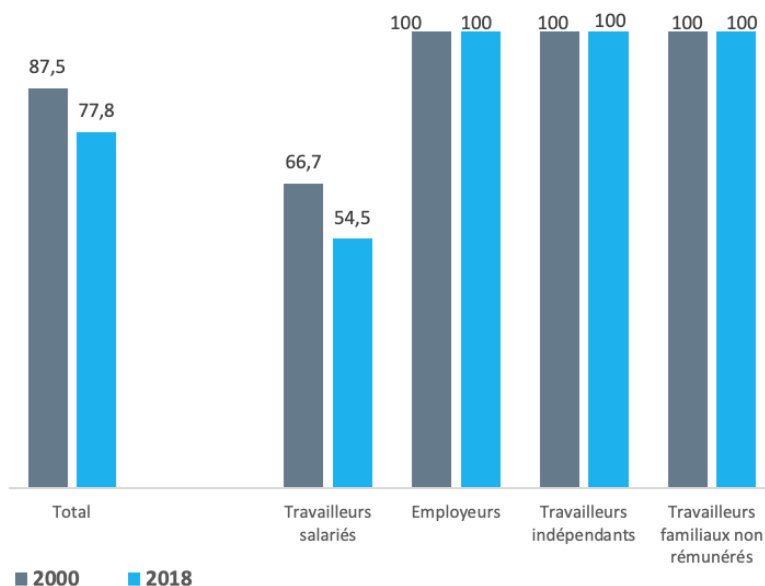


Source : Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

Entre 2000 et 2018, le taux d'informalité a diminué, passant de 87 % à 78 %. Il convient de souligner que cette baisse globale de l'informel au Maroc s'est accompagnée par une baisse de l'informel parmi les salariés

du secteur privé, dont la part de l'emploi total dans le secteur est passé de 66,7 % à près de 54,5 % (voir figure 6 ci-dessous).

Figure 6 : The Share of informal employment overall and by employment type, 2000 and 2018 (%)



Source : Élaboration des auteurs, Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

2.3. Transitions entre les différents statuts du marché du travail au Maroc

La mobilité entre les emplois du secteur public et du secteur privé est limitée. En revanche, il existe un certain degré de mobilité dans le marché du travail marocain qui s'exerce du secteur formel vers le secteur informel. En un an, seuls 6,7 % des travailleurs ont quitté le secteur public pour un emploi formel dans le secteur privé, et seulement 2,8 % des travailleurs du secteur privé ont quitté leur emploi formel dans le secteur privé pour rejoindre le secteur public. En revanche, en un an, 8,7 % des travailleurs ont quitté le secteur privé formel pour des emplois informels⁶.

⁶ Les hommes qui se retrouvent au chômage sont susceptibles de migrer vers le secteur informel via un emploi salarié informel ou un emploi non salarié. Par contre, les femmes en situation de chômage ont tendance à devenir inactives et quitter définitivement le marché du travail dans l'attente de retrouver un nouvel emploi dans le secteur formel (voir annexe 2).

L'emploi dans le secteur public est caractérisé par plus de stabilité en comparaison avec le secteur privé. En un an, 11,8 % des travailleurs du secteur public ont quitté le secteur public, contre 23 % des travailleurs formels pour le privé. Les personnes employées dans le secteur public ont tendance à y rester, et lorsqu'elles quittent ce secteur, c'est essentiellement pour quitter le marché du travail, probablement pour prendre leur retraite. En revanche, dans le secteur privé, on observe une plus grande mobilité entre les types d'emploi. En un an, environ 23 % des travailleurs formels du secteur privé ont quitté ce secteur, et 8,7 % de l'ensemble de la main-d'œuvre formelle du secteur privé sont passés à l'emploi informel, tandis que seulement 2,8 % des travailleurs salariés formels du secteur privé sont passés à l'emploi formel du secteur public.

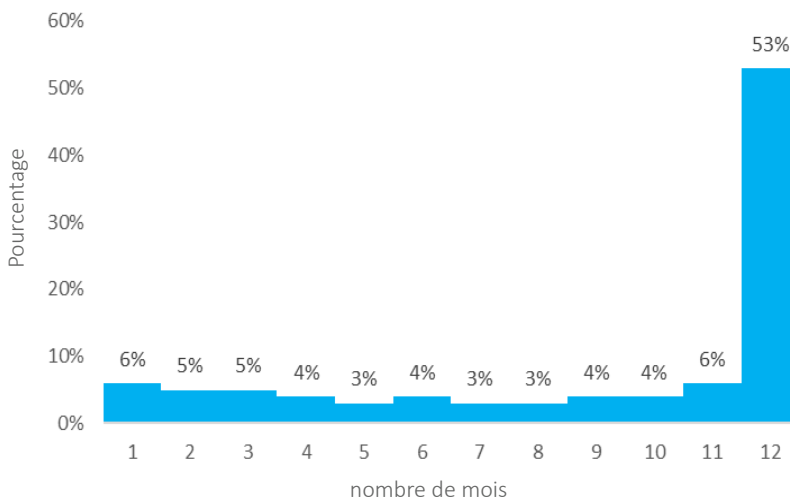
Tableau 1 : Matrice de transition des statuts d'emploi des travailleurs sur le marché du travail entre 2017 et 2018.

Total [15 +] 2018								
2017	Salarié du secteur public	Salarié du secteur privé formel	Travailleur salarié privé informel	Travailleurs non-salariés du secteur privé	Chômeurs	Inactif	Non précisé	Total
Salarié du secteur public	84,2	6,7	0,7	1,3	0,7	4,9	1,6	100,00
Salarié du secteur privé formel	2,8	76,8	8,7	3,5	2,9	4,7	0,6	100,00
Travailleur salarié privé informel	0,4	10,3	66,1	12,0	4,9	5,3	1,1	100,00
Travailleurs non-salariés du secteur privé	0,2	0,9	4,7	84,3	1,2	8,5	0,2	100,00
Chômeurs	0,6	4,3	17,2	9,7	51,5	15,4	1,4	100,00
Inactif	0,1	0,4	1,2	3,6	1,8	92,6	0,3	100,00
Non précisé	10,0	9,5	14,6	5,0	3,7	10,8	46,5	100,00
Total	3,2	5,4	9,7	22,3	4,0	54,6	0,9	100,00

Source : Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

Par ailleurs, même parmi les salariés du secteur privé inscrits à la CNSS, seule une fraction est déclarée tout au long de l'année. En 2019, par exemple, un employé seulement du secteur privé sur deux a cotisé pour toute l'année, tandis que le reste n'a cotisé que pour une fraction de l'année, se situant ainsi à la frontière entre formalité et informalité (figure 7). Cette caractéristique a des conséquences importantes sur les avantages que les employés peuvent tirer de la formalité, notamment en termes de retraite, comme nous le verrons dans la section suivante.

Figure 7 : Répartition des salariés du secteur privé inscrits à la CNSS selon le nombre de mois de cotisations, 2019.



Source : Basé sur les données de la CNSS, 2019.

III. Que signifie d'être un travailleur salarié privé formel ?

Les travailleurs formels du secteur privé bénéficient en principe d'une bonne protection sociale puisqu'ils disposent de plusieurs droits sociaux, notamment le droit d'accès à une assurance maladie obligatoire, l'indemnité pour perte d'emploi, les allocations familiales et la pension de retraite, toutes fournies par la CNSS. Ces travailleurs bénéficient également d'une assurance privée contre les accidents du travail et sont couverts par les dispositions relatives au salaire minimum et au licenciement. Il convient toutefois de souligner que l'analyse de chacun des grands

systèmes institutionnels de protection sociale dont bénéficient en principe les travailleurs du secteur privé révèle certaines défaillances et inégalités de traitement entre les travailleurs à hauts revenus, les travailleurs temporaires et les travailleurs à faibles revenus, que nous tenterons d'examiner dans les sections suivantes.

Il est toutefois coûteux pour les entreprises d'embaucher un travailleur salarié dans le secteur privé. Le taux de cotisation total à la CNSS est d'environ 27 % du salaire, auquel il faut ajouter le coût de l'assurance contre les accidents du travail (tableau 2). Les prestations couvertes les plus coûteuses sont la pension de retraite (13,46 % du salaire plafonné à 6 000 DH), les allocations familiales (6,4 % du salaire non plafonné, entièrement prises en charge par les employeurs) et l'assurance maladie (6,37 % du salaire non plafonné). L'absence de plafond salarial dans le cas de l'assurance maladie et des allocations familiales peut inciter à déclarer le salaire le plus bas possible, car les prestations ne sont pas corrélées au montant des cotisations versées et sont identiques pour tous les travailleurs, à condition d'avoir une structure familiale similaire. En d'autres termes, les travailleurs à hauts salaires qui déclarent la totalité de leur revenu à la CNSS subventionnent l'assurance maladie et les allocations familiales des travailleurs à bas salaires ainsi que ceux qui ne déclarent que partiellement leur salaire.

Tableau 2 : Coût de l'embauche de travailleurs salariés formels dans le secteur privé

Bénéfices	Base de calcul	Coût pour l'entreprise	Coût pour le travailleur	Coût total
Assurance maladie obligatoire	Salaire brut	4,11%	2,26%	6,37%
Pension de retraite	Salaire plafonné à 6000DH	8,98%	4,48%	13,46%
Indemnité pour perte d'emploi	Salaire plafonné à 6000DH	0,38%	0,19%	0,57%
Allocations familiales	Salaire brut	6,40%	-	6,40%
Assurance privée	Salaire brut	1,90%	0,84%	2,74%
Règlement relatif au licenciement	-	-	-	-
Réglementation du salaire minimum et conventions collectives	-	-	-	-
Coût total				29,54 %*
Coût total payé à la CNSS.				26,80%*

*29,54 % représente le coût total payé par les travailleurs et les entreprises. Ce taux peut être inférieur car certaines cotisations sont versées sur la base du salaire plafonné à 6 000 DH. Mais il faut souligner que le plafond de 6000 DH ne joue pas un grand rôle car environ 86 % des salaires des employés du secteur privé touchent un salaire en dessous du plafond de revenu fixé par la CNSS pour les cotisations à la retraite et l'indemnisation de la perte d'emploi.

Source : CNSS, 2021

3.1. L'Assurance maladie obligatoire

En principe, les salariés formels du secteur privé bénéficient d'une bonne couverture d'assurance maladie, compte tenu du type de services couverts et des taux de remboursement des actes de soins et de médicaments ; ils peuvent également bénéficier d'une assurance maladie complémentaire dans le secteur privé (ANAM, 2018). Au Maroc, les cliniques et hôpitaux publics et privés sont les prestataires de services de santé. Les salariés du secteur privé, en cas de maladie, peuvent se rendre dans ces hôpitaux, payer les prestations de santé rendues et ensuite

se faire rembourser par la CNSS⁷. Le remboursement des services de soins de santé ainsi que des médicaments se fait sur la base des tarifs légaux fixés au niveau national par le ministère de la Santé. Les travailleurs des différents niveaux de revenu paient une cotisation forfaitaire (sans plafond), c'est-à-dire que les travailleurs à hauts salaires contribuent davantage au système que les travailleurs à bas salaires, mais tous bénéficient des mêmes avantages. Ainsi, en principe, une certaine redistribution se produit à travers l'assurance maladie dans le secteur privé, des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires, et conceptuellement, l'assurance maladie sous la CNSS fournit une protection égale contre les risques à tous les travailleurs salariés privés.

Toutefois, dans la pratique, la couverture de l'assurance maladie des travailleurs est limitée et l'accès des travailleurs aux services de santé dépend de leur niveau de revenu, ce qui va partiellement à l'encontre de l'objectif de l'assurance sociale. En effet, d'une part les travailleurs formels à bas salaire ont peu de chances de pouvoir se permettre d'aller dans les cliniques et les hôpitaux privés et peuvent être obligés de se diriger vers les établissements de santé publique, où la qualité des prestations, qui était déjà faible, s'est encore détériorée à cause de la population RAMED (Cour des comptes, 2020). À noter que la généralisation du RAMED a entraîné une pression accrue de la population inactive et informelle sur les structures sanitaires du secteur public ; dans un contexte où l'offre est constante, cette augmentation de la demande sur ces structures a entraîné des pénuries, matérialisées par l'allongement des files d'attente et une détérioration de la qualité des services de santé fournis dans les structures sanitaires du secteur public à la population salariée formelle. Ainsi, la protection contre les risques sanitaires des travailleurs à bas salaires est moindre que celle dont bénéficient les travailleurs à hauts salaires.

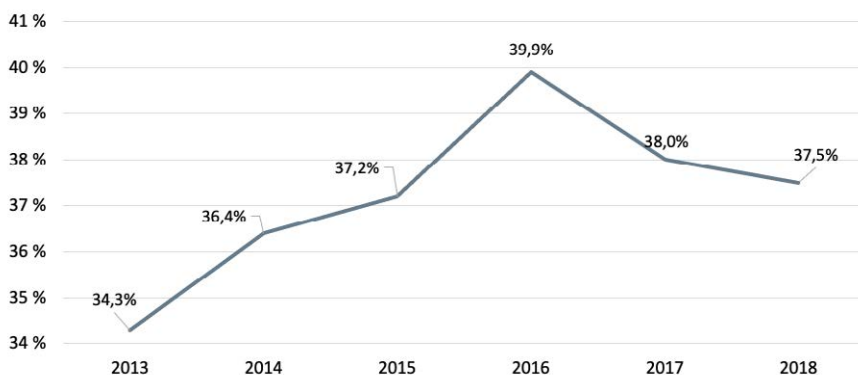
En outre, l'accès des travailleurs aux services de santé et à la protection contre les risques n'est pas garanti, même en ayant un statut formel. Le système de santé au Maroc se caractérise par plusieurs insuffisances, notamment une faible offre de soins et une répartition inégale entre les zones urbaines et rurales et entre les régions, ainsi qu'une répartition régionale inégale des ressources humaines. Par conséquent, l'accès

7 Le taux de remboursement de l'Assurance maladie obligatoire est de 70 % de la tarification nationale de référence pour les soins prodigués dans le privé, 90 % du même tarif pour les maladies graves et invalidantes nécessitant des soins de longue durée ou particulièrement coûteux, lorsque les prestations y afférentes sont dispensées dans les établissements publics (voir CNSS pour plus de détails).

physique aux hôpitaux reste problématique pour la population⁸ (ONDH, 2017). Par ailleurs, les prix des médicaments au Maroc sont anormalement élevés, quels que soient les critères de comparaison choisis et la catégorie des médicaments (Cour des Comptes, 2018). Ce problème des prix des médicaments constitue un véritable obstacle à l'accès des citoyens aux soins de santé⁹. À noter que, comme le montre la figure 8 ci-dessous, près de 37,5 % des dépenses totales de santé sont supportées par les salariés formels du secteur privé et que certains ménages, en particulier ceux situés au bas de la distribution des revenus, sont confrontés à des dépenses de santé qui restent difficiles à supporter.

Il convient tout de même de souligner qu'une cotisation de 6,37 % est plutôt faible pour les prestations qu'en théorie la CNSS doit fournir à ses affiliés. De plus, le système d'assurance maladie au Maroc offre une mutualisation limitée des risques parmi ses adhérents, car seulement 25 % de la main-d'œuvre y contribue. En outre, cette mutualisation de risques est encore plus limitée dans la pratique, étant donné que moins d'un travailleur salarié sur deux contribue au système.

Figure 8 : Évolution de la part des frais médicaux restant à la charge des travailleurs salariés formels privés sur la période 2013-2018

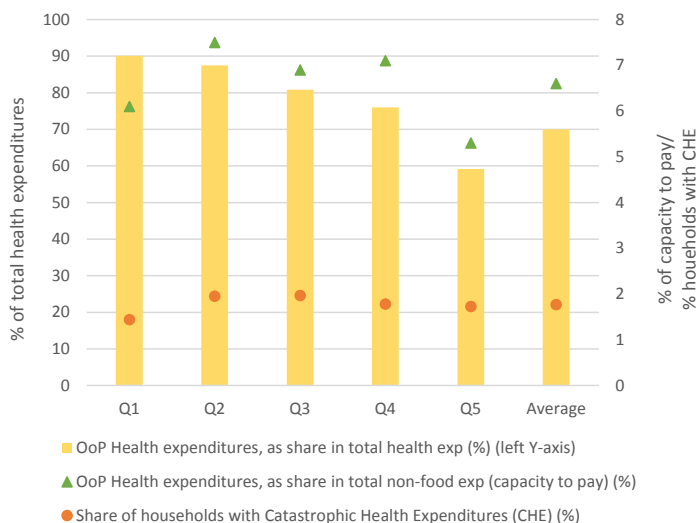


Source : AGENCE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE.

8 <https://www.ondh.ma/fr/publications/rapport-de-levaluation-du-regime-dassistance-medicale-ramed>

9 Selon la Cour des Comptes, la faiblesse du taux de couverture réel par rapport au taux de couverture réglementaire s'explique par le fait que les bases de remboursement sont souvent inférieures aux prix pratiqués et facturés par les prestataires des soins

Figure 9 : Incidence des dépenses catastrophiques de santé par quintile de dépenses des ménages par habitant, 2013



Source: Based on data from the Household Consumption and Expenditures Survey 2013, HCP in Oudmane et al., (2019) "The impact of out-of-pocket health expenditure on household impoverishment: Evidence from Morocco".

3.2. Pension de retraite

Les régimes contributifs d'assurance maladie et de retraite fonctionnent par répartition et, tels qu'ils sont conçus, peuvent être une source importante d'inégalités entre les travailleurs des différentes tranches de revenus. La structure des cotisations, pour le régime de retraite et d'assurance maladie, peut constituer une source importante d'inégalités du système de sécurité sociale de la CNSS, car non seulement les travailleurs n'ayant pas droit à une pension de retraite perdent les 2/3 des cotisations versées par l'employeur et ne reçoivent qu'un montant forfaitaire correspondant à la somme de toutes les cotisations versées par le travailleur plus les intérêts, calculés à un taux fixé par la CNSS, mais en outre ils ne bénéficient pas de l'assurance maladie lorsqu'ils partent en retraite. En d'autres termes, les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension finissent par subventionner l'assurance maladie et les pensions de retraite de ceux qui remplissent ces conditions. Toutefois, cette subvention demeure faible pour ce qui est du cas de l'assurance maladie vu que les retraités doivent payer une cotisation de 4,52 % sans plafond, ce qui est inférieur à la cotisation totale des salariés et des entreprises, laquelle

est de 6,37 %. Il y a donc une subvention de ceux qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité au profit de ceux qui reçoivent une pension, mais elle reste relativement peu importante si l'on considère que les retraités devraient contribuer.

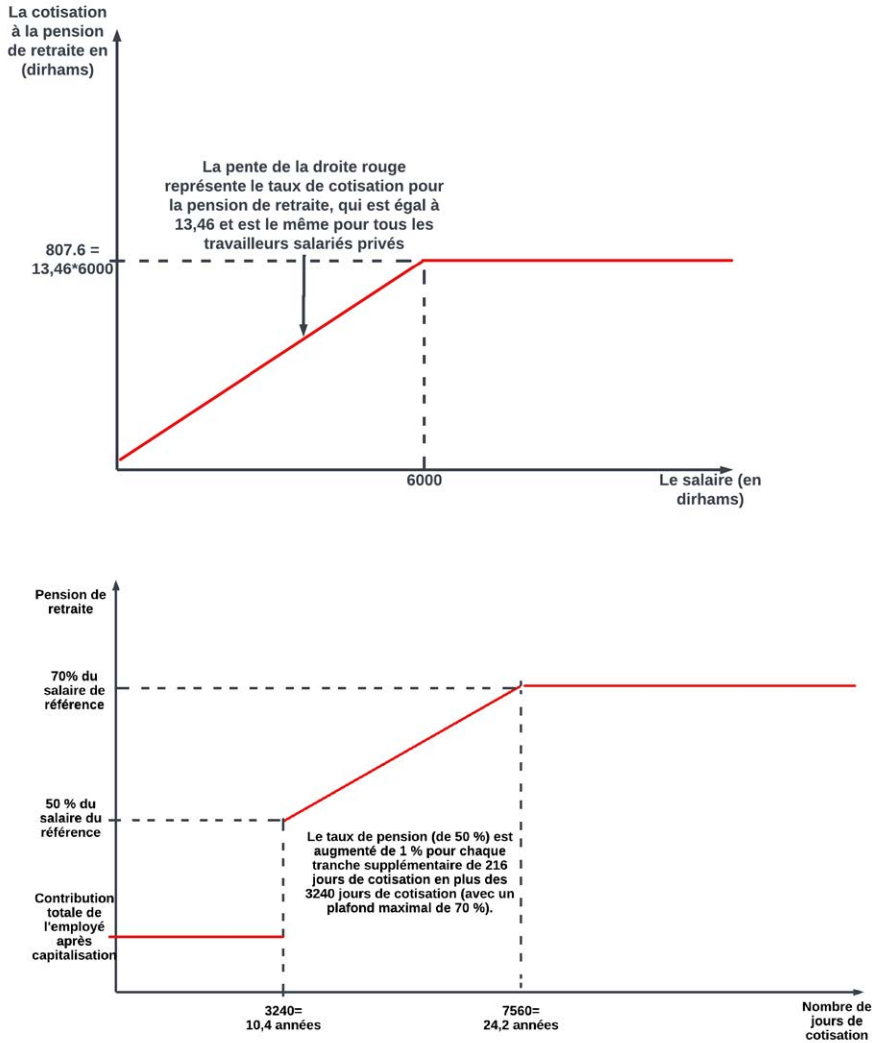
Il en résulte que ceux qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité pour bénéficier d'une pension de retraite, généralement les travailleurs temporaires, sont fortement désavantagés par le système de sécurité sociale et sont exposés non seulement au risque de longévité, mais aussi au risque de santé. Par conséquent, l'incitation et l'intérêt de ces travailleurs à cotiser à la CNSS ne sont pas assez élevés.

16 % du total des travailleurs salariés privés ne rempliront pas les critères d'éligibilité de 10,4 ans pour obtenir une pension. Il est très important de savoir qu'il n'existe pas d'informations précises permettant d'identifier les travailleurs qui finiront par accumuler le nombre d'années de cotisation minimale de 10,4 pour avoir droit à une pension de retraite. En faisant une inférence basée sur la distribution des travailleurs déclarés à la CNSS par nombre de mois d'inscription en 2019¹⁰ et en supposant que l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail est de 25 ans, toutes choses étant égales par ailleurs, 16 % du total des travailleurs salariés privés ne rempliront pas les critères d'éligibilité de 10,4 ans pour obtenir une pension. En réalité, toutefois, ces chiffres pourraient être encore plus élevés. Il convient de souligner qu'il s'agit d'une question pertinente au Maroc car, en un an, 23 % de l'ensemble des travailleurs salariés du secteur privé formel quittent ce dernier en changeant de statut d'emploi, ce qui signifie que certains travailleurs pourraient ne pas être en mesure d'accumuler le critère d'éligibilité pour bénéficier d'une pension (HCP, 2018).

En outre, même si 84 % de l'ensemble des travailleurs de la CNSS bénéficient d'une pension contre 16 % qui n'en bénéficient pas, la réalité diffère selon qu'il s'agisse de travailleurs à hauts salaires ou à bas salaires. En fait, il est moins probable qu'un travailleur à bas salaire jouisse d'une pension qu'un travailleur à haut salaire, car les travailleurs à bas salaire sont probablement ceux qui sont susceptibles de passer du secteur formel au secteur informel.

10 En 2019, seul 1 travailleur sur 2 a cotisé à la CNSS pendant toute l'année. Environ 23 % ont cotisé pendant moins de 6 mois. Et les femmes sont en retrait par rapport aux hommes, puisque 32 % seulement d'entre elles ont cotisé pendant toute l'année, contre 68 % pour les hommes. Voir tableau 1 en Annexe.

Figure 10 : Structure des cotisations et prestations de retraite de la CNSS



Source : Élaboration des auteurs

*Les salariés qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite (3240 jours ou 10,4 années de cotisation) reçoivent un capital égal à la somme de toutes les cotisations versées par le travailleur plus les intérêts calculés avec un taux de rendement défini par la CNSS.

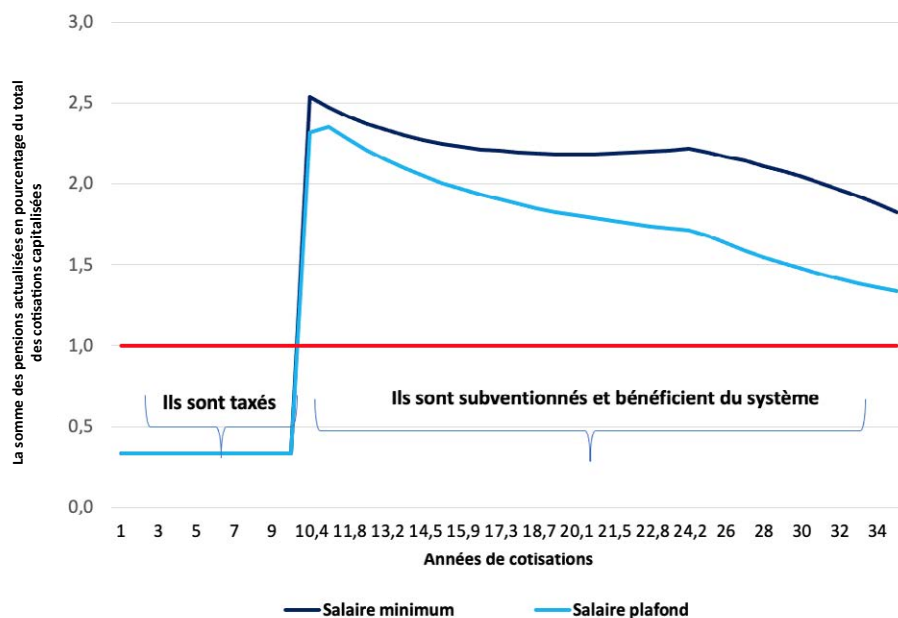
*Le salaire de référence correspond à la moyenne des salaires soumis à cotisations des huit dernières années avant la retraite plafonnée à 6000 DH.

Le taux de pension de 50 % est augmenté de 1% pour chaque période d'assurance de 216 jours accomplie en plus des 3240 jours, sans toutefois, dépasser 70%

Du point de vue de la protection contre les risques, les travailleurs permanents du secteur formel et les travailleurs à hauts salaires sont mieux protégés que les travailleurs temporaires. Le système de retraite marocain a des caractéristiques redistributives très contradictoires, puisqu'il présente à la fois des propriétés progressives et régressives. Les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à la pension sont taxés, et ceux à bas salaires sont plus susceptibles d'être taxés en ne remplissant pas les mêmes critères d'éligibilité à une pension (10,4 années de cotisations minimales) que les travailleurs à hauts salaires, ce qui constitue donc une caractéristique indésirable de la protection sociale censée protéger tous les travailleurs, quel que soit leur niveau de revenu. Par conséquent, le système est plus ou moins régressif pour les travailleurs qui n'arrivent pas à accumuler les 10,4 années de cotisations à la CNSS. Ces derniers finissent donc par subventionner les travailleurs dont le temps de travail cumulé sur le cycle de vie est supérieur à 10,4 années. En revanche, si les travailleurs remplissent les conditions d'éligibilité à une pension, les travailleurs à bas salaires sont subventionnés par les travailleurs à hauts salaires.

Le régime de retraite de la CNSS favorise légèrement les travailleurs à bas salaire ayant une longue durée de formalité par rapport aux travailleurs à hauts salaires ayant une longue durée de formalité (généralement les travailleurs permanents). Sur la base de nos simulations du rapport entre le total des prestations de pension actualisées et le total des cotisations totales capitalisées, comme le montre le graphique ci-dessous, il apparaît que le système de pension de la CNSS favorise légèrement plus les travailleurs à bas salaires avec un statut formel long que les travailleurs à hauts salaires avec un statut formel long (en général les travailleurs permanents). Mais en général, le régime de la CNSS pénalise les travailleurs ayant un état de formalité court, inférieur à 10,4 ans (généralement les travailleurs temporaires). En fin de compte, tous ceux qui remplissent les conditions d'éligibilité pour obtenir une pension bénéficient de la contribution au régime de retraite de la CNSS. Il convient de mentionner que le total des prestations de pension de retraite en tant que part des cotisations totales par niveau de revenu atteint son maximum juste après 10,4 ans (la période de cotisation minimale pour bénéficier d'une pension de retraite) et diminue au fil du temps.

Figure 11 : L'évolution du ratio du total des prestations de retraite par rapport au total des cotisations par niveau de revenu et années de cotisations.



Source : Calculs des auteurs

*Le salaire de référence correspond à la moyenne des salaires soumis à cotisations des huit dernières années avant la retraite plafonnée à 6000 DH.

Cependant, le régime de la CNSS pénalise les travailleurs ayant un court séjour de formalité inférieur à 10,4 ans (généralement les travailleurs temporaires). Les salariés qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité pour bénéficier d'une pension de retraite sont taxés à hauteur de 8,98 % sur leurs salaires et ne reçoivent qu'un capital égal à la somme de toutes les cotisations versées par le travailleur plus les intérêts calculés avec un taux de rendement défini chaque année par la CNSS ; le risque de longévité revient aux salariés.

3.3. Les allocations familiales

Le montant des allocations familiales¹¹ est uniforme. Il ne dépend pas de la situation professionnelle ou sociale du bénéficiaire et reste le même quel que soit le niveau de revenu du salarié. Le montant des allocations familiales est de 300 dirhams par enfant pour les trois premiers enfants et de 36 dirhams pour les trois suivants. Étant donné que le taux de fécondité au Maroc est d'environ 2,5, les montants des allocations familiales représentent plus de 25 % du salaire d'un travailleur gagnant le salaire minimum.

Tous les travailleurs bénéficient des mêmes prestations, quel que soit le revenu de l'employé. Toutefois, la CNSS limite l'octroi des allocations familiales aux seuls travailleurs pouvant justifier de 108 jours (4,15 mois) continus ou discontinus de cotisation au cours d'une période de 6 mois civils d'immatriculation et pour lesquels les employeurs ont cotisé au moins sur la base d'une assiette équivalente à 60 % du salaire minimum légal pour la durée mensuelle de travail. Le seuil de 60 % vise à prendre en compte les travailleurs temporaires inscrits à la CNSS travaillant pour une durée inférieure à un mois.

Les allocations familiales assurent une certaine redistribution parmi les salariés formels et peuvent être attrayantes pour les travailleurs informels, mais tout le monde ne peut pas en bénéficier même s'il a un emploi formel. Les allocations familiales dans le secteur privé sont financées exclusivement par les cotisations des employeurs, sans limite de plafond par rapport au salaire, c'est-à-dire que les travailleurs à hauts salaires cotisent plus que les travailleurs à bas salaires, mais tous reçoivent les mêmes prestations. En fait, les travailleurs à hauts salaires ayant de longs séjours dans la formalité (généralement des employés permanents) subventionnent de manière croisée les travailleurs à bas salaires qui remplissent la condition d'éligibilité (4,15 sur 6 mois de cotisations). Ceux qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité aux allocations familiales (généralement les travailleurs temporaires) sont à nouveau laissés pour compte par le régime de la CNSS. Il convient de noter que, puisque les avantages ne sont pas proportionnels au salaire, il s'agit d'une incitation supplémentaire pour les employeurs à ne

11 Les allocations familiales versées par la CNSS aux pensionnés sont payées dans les mêmes conditions que pour les salariés.

Le nombre total d'enfants pouvant bénéficier des allocations familiales est plafonné à six enfants. En outre, l'âge des enfants est limité à 12 ans pour les enfants à charge résidant au Maroc, 18 ans pour l'enfant placé en apprentissage, et 21 ans pour l'enfant bachelier poursuivant des études au Maroc ou à l'étranger. Il n'y a pas de limite d'âge pour l'enfant handicapé qui ne dispose pas d'un revenu stable.

pas déclarer la totalité du salaire qu'ils versent à leurs employés.

Une grande partie des salariés formels du secteur privé ne bénéficie pas des allocations familiales, En 2019, 20 % de la population salariée formelle privée est déclarée à la CNSS pour moins de quatre mois (CNSS, 2019); toutes choses étant égales par ailleurs et en supposant que la population salariée déclarée à la CNSS par nombre de mois de déclaration reste constante dans le temps, au moins 20 % de la population salariée formelle privée ne pourra pas remplir la condition minimale (4,15 mois) pour bénéficier des allocations familiales.

Encadré 1 : Indemnité pour perte d'emploi (IPE)

Les salariés qui perdent involontairement leur emploi et qui recherchent activement un nouvel emploi bénéficient d'une indemnité fournie par la CNSS dite l'Indemnité pour perte d'emploi (IPE). Elle correspond à un revenu minimum proportionnel au montant du salaire mensuel perçu par le salarié déclaré à la CNSS et qui peut couvrir jusqu'à six mois de rémunération. Ce montant mensuel est égal à 70 % du salaire de référence (salaire mensuel moyen déclaré au cours des 36 derniers mois) sans excéder le montant du salaire minimum légal, qui est de 2 828,71 DH (janvier 2021) et permet au bénéficiaire de continuer de bénéficier des allocations familiales, de la couverture Assurance maladie obligatoire (AMO) et de la retraite pendant la période d'indemnisation. Ce mécanisme repose sur une approche contributive de l'employeur et du salarié moyennant un taux de cotisation correspondant à 0,57 % du salaire plafonné à 6 000 DH. Les cotisations sont versées par l'employeur à hauteur de 0,38 % et par le salarié à hauteur de 0,19 %. La mise en place de ce dispositif a aussi nécessité la mobilisation d'un fond d'amorçage par l'État marocain de l'ordre de 500 millions de DH, étalé sur 3 ans (250 MDH la première année, et le reliquat à verser en cas de besoin, 125 MDH la deuxième année et 125 MDH la troisième). Ainsi, une première tranche de 250 millions de DH a été débloquée, en 2015.

Cette indemnité est l'un des mécanismes mis en œuvre par l'État marocain pour favoriser la réinsertion du travailleur dans le marché du travail. Toutefois, cette allocation reste un instrument très limité en termes de protection des chômeurs en raison des conditions très restrictives pour en bénéficier et en raison aussi de son niveau de rémunération. En 2019, sur 32 564 salariés ayant sollicité l'accès à l'IPE, seuls 46 % ont pu en bénéficier.¹² La période d'affiliation au régime de sécurité sociale à la CNSS que le salarié doit justifier pour pouvoir

12 <https://www.cese.ma/media/2021/11/Indemnite-pour-perde-demploi.pdf>

bénéficier de l'IPE limite l'accès aux travailleurs à cette allocation. Les salariés doivent justifier d'une période d'affiliation au régime de sécurité sociale d'au moins 780 jours au cours des 3 années précédant la date de perte d'emploi, dont 260 jours au cours des 12 derniers mois. Dans ce cas de figure, les salariés déclarés pour une période en dessous du nombre de jours assurés requis se trouvent exclus de cet avantage. Selon le ministère du Travail, une demande d'indemnisation pour perte d'emploi sur deux est rejetée, principalement en raison du nombre insuffisant de jours d'assurance ou de l'absence de documentation justifiant le nombre de jours d'assurance.

D'autres motifs peuvent aussi restreindre l'accès à cette indemnité, comme l'incapacité des bénéficiaires à compléter les pièces justificatives requises ou encore le dépôt des dossiers hors délais (la CNSS exige que le dossier d'IPE soit déposé sous huitaine suivant la date de perte d'emploi par le salarié). Ce délai relativement court contraint les travailleurs à rassembler les pièces demandées par l'employé et prive par conséquent un nombre important de chômeurs de cette allocation. Par ailleurs, l'indemnité perçue par les bénéficiaires qui remplissent les conditions d'éligibilité de l'IPE n'est pas corrélée au revenu d'activité du salarié étant donné que les cotisants ne reçoivent qu'une fraction de leur salaire, plafonnée au SMIG. Ce dispositif s'apparente donc beaucoup plus à un filet de sécurité sociale qu'à un dispositif de protection des salariés contre le risque de perte d'emploi.

Encadré 2 : Accident de travail – maladies professionnelles

La protection des travailleurs du secteur formel contre les accidents de travail est limitée par une législation poreuse et peu développée sur la médecine du travail. La souscription à une assurance d'accident de travail est obligatoire pour toutes les entreprises au Maroc mais le recours à cette pratique reste limité à un nombre restreint d'entreprises dans le pays. Les accidents de travail et les maladies professionnelles ne sont pas couverts par les régimes de la CNSS et les entreprises doivent souscrire une assurance pour le compte de leurs salariés auprès d'une société d'assurance et de réassurance relevant du secteur privé. Si les employeurs sont tenus de souscrire une police d'assurance contre les risques d'accidents de travail, la couverture des maladies professionnelles n'est pas obligatoire, conformément à la législation en vigueur. Ainsi, tous les travailleurs salariés du secteur privé doivent en principe être couverts par une assurance accidents de travail mais une grande partie de la masse salariale du secteur privé n'est pas couverte contre ce risque. De plus,

de nombreuses entreprises refusent de reconnaître l'accident de travail ou la maladie professionnelle pour éviter de payer les frais de justice et réduire les coûts d'assurance. Elles ont donc tendance à sous-déclarer les accidents de travail quand ils ont lieu. Selon le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le nombre de travailleurs relevant du circuit formel de l'économie qui décèdent des suites d'un accident de travail est estimé à 3 000 par an et ce taux est probablement plus élevé dans la réalité.

En ce qui concerne la procédure relative aux accidents de travail, le salarié doit prouver que l'accident s'est produit sur le lieu de travail selon un recueil de témoignages et l'édition d'un rapport médical par la médecine du travail. En cas de preuve, c'est la responsabilité civile de l'employeur qui assure les prestations en nature et en espèces. Quant aux maladies professionnelles, elles sont couvertes par une procédure de conciliation obligatoire entre la compagnie d'assurance et la victime.

3.4. Le salaire minimum au Maroc

Le salaire minimum¹³ joue un rôle important dans la détermination du coût de la main-d'œuvre peu ou non qualifiée pour les employeurs, tout en visant à assurer des conditions de vie décentes aux travailleurs. Le salaire minimum est fixé par les autorités gouvernementales après consultation des partenaires sociaux (représentants des employeurs et employés). Actuellement, trois niveaux de salaire minimum distincts sont mis en place :

- Le SMIG (Salaire minimum dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services). Il est calculé sur la base de 191 heures de travail par mois.
- Le SMAG (salaire minimum dans le secteur agricole) qui est calculé sur la base de 26 jours de travail par mois.
- Le salaire minimum pour les travailleurs domestiques (également calculé sur la base de 191 heures de travail par mois) et ne peut être inférieur à 60 % du salaire minimum légal. Il est appliqué dans l'industrie, le commerce et les professions libérales. Est-ce une

13 En 2020, le salaire minimum horaire légal a été fixé à 14,81 dirhams (MAD) (1,65 USD) pour les professions libérales et les secteurs industriels et commerciaux. Sur une base mensuelle, le salaire minimum dans ces secteurs est de 2828,71 MAD (314 USD). Dans le secteur agricole, le salaire minimum est fixé à 76,70 MAD par jour (8,52 USD) ou 1994,20 MAD par mois (222 USD).

référence à la loi 19-12 sur les travailleurs domestiques ? Si oui, ne faut-il pas inclure les travailleurs domestiques à domicile ?

La part du salaire minimum par rapport au salaire moyen et la valeur ajoutée par travailleur est élevée, ce qui peut décourager les entreprises à embaucher des travailleurs dans le secteur formel et conduire par conséquent à une augmentation de l'informalité. Il convient de souligner que le ratio du SMIG par rapport au salaire moyen, bien qu'il ait connu une baisse de 6,2 % entre 2000 et 2019 en passant de 57,8 % à 51,6 %, demeure élevé par rapport aux standards internationaux, suggérant un niveau qui ne doit pas dépasser 40 % (Achour et Chafik, 2019). Par ailleurs, le ratio du salaire minimum par rapport à la productivité des travailleurs au Maroc est également largement supérieur à la moyenne mondiale de même que par rapport à des pays à niveau de développement similaire.

Tableau 3 : Évolution du SMIG et SMAG au Maroc sur la période 2000-2019

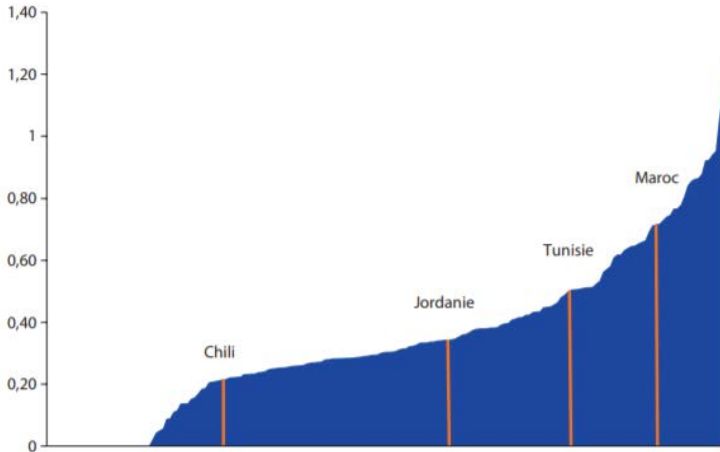
	SMIG horaire	SMAG horaire	SMIG mensuel	SMAG Mensuel	IPC	Part du SMIG dans le salaire moyen (%)
2000	8,78	45,50	1 826,2	1 183,0	149,2	57,8%
2004 *	9,66	50,00	1 845,1	1 300,0	158,4	54,1%
2008	10,14	52,50	1 936,7	1 365,0	175,0	47,9%
2009	10,64	55,12	2 032,2	1 433,1	176,7	46,8%
2011	11,70	60,63	2 234,7	1 576,4	180,1	50,2%
2012	12,24	63,39	2 337,8	1 648,1	182,4	50,8%
2014	12,85	66,56	2 454,4	1 730,6	186,7	51,4%
2015	13,46	69,73	2 570,9	1 813,0	189,6	52,4%
2019	14,13	73,22	2 698,8	1 903,7	197,9	51,6%

* En 2004, la réglementation sur la durée maximale du travail est passée de 208 heures par mois à 191 heures. En conséquence, l'augmentation du salaire minimum mensuel a été de 1 % malgré une augmentation de 10 % du salaire minimum horaire.

* Toutes les valeurs salariales sont exprimées en termes nominaux.

Source : Ministère de l'inclusion économique, de la petite entreprise, de l'emploi et des compétences

Figure 12 : Comparaison internationale du salaire minimum, 2015
(en proportion de la valeur ajoutée par travailleur)

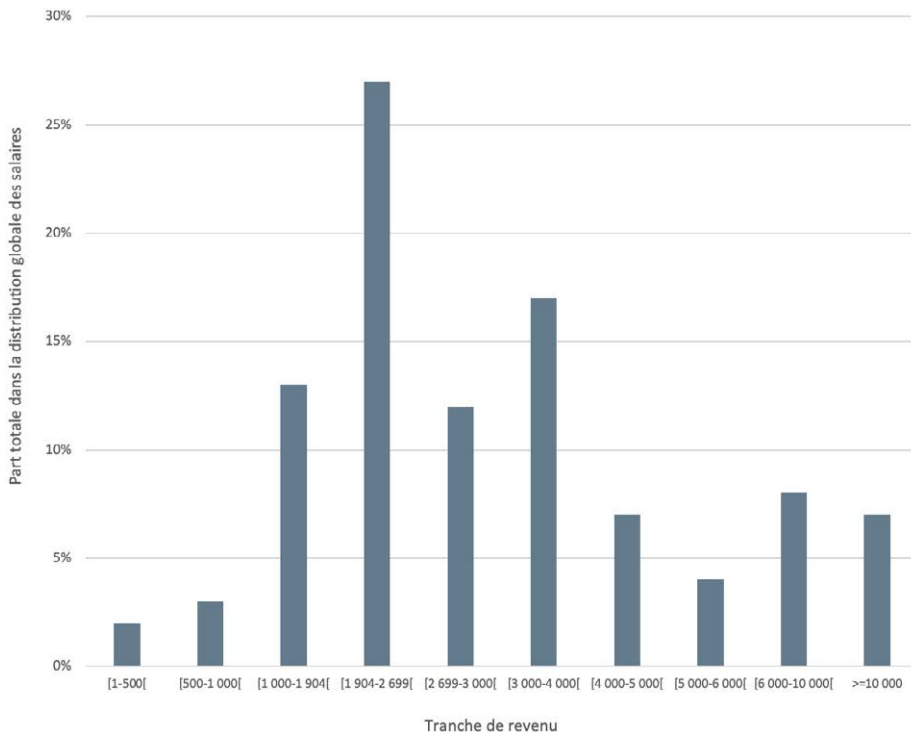


Source : Banque mondiale, 2016c (à l'exclusion d'Haïti, du Honduras, du Kenya, du Mozambique, de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et du Zimbabwe).

Note : La zone bleue représente 194 pays classés par ordre décroissant du salaire minimum en tant que part de la valeur ajoutée par travailleur.

Une part importante des employeurs au Maroc évite de se conformer à la réglementation relative au salaire minimum. En 2019, la distribution des salaires dans le secteur privé montre que près de 45 % de l'ensemble des travailleurs inscrits à la CNSS perçoivent un revenu mensuel moyen sur un an inférieur au salaire minimum (SMIG). Cela s'explique principalement par le fait que ces travailleurs sont sous contrat temporaire et ne travaillent pas pendant une année entière. Ces travailleurs peuvent certes percevoir un salaire plus élevé que le SMIG, mais comme ils n'ont qu'un contrat transitoire et ne travaillent pas pendant toute une année, leur salaire mensuel moyen sur un an est inférieur au salaire mensuel minimum des travailleurs formels. Cette proportion élevée de travailleurs recrutés au Maroc sur la base de contrats temporaires peut indiquer que les entreprises ont tendance à éviter d'embaucher des travailleurs peu ou pas qualifiés et de respecter les dispositions relatives au salaire minimum, d'autant plus que la productivité des travailleurs marocains est, d'une certaine manière, inférieure au salaire minimum, ce qui constitue un autre obstacle à l'embauche formelle.

Figure 13 : La distribution des salaires du secteur privé formel au Maroc, en 2019



Source : CNSS, 2019.

Selon l’enquête du Haut-commissariat au Plan (HCP) sur les entreprises, 26 % des entreprises estiment que le coût de la main-d’œuvre est une contrainte à l’embauche et ce taux s’élève à 43 % pour les grandes entreprises. Dans la mesure où le salaire minimum reste élevé par rapport au salaire moyen et également par rapport à la productivité des travailleurs marocains, le salaire minimum peut entraîner une hausse du coût global de la main-d’œuvre que de nombreux employeurs considèrent comme élevé et qui contribue probablement à l’informalité. Cette évidence explique l’ampleur du nombre de travailleurs payés en dessous du SMIG au Maroc.

3.5. Conventions collectives

Au niveau de l’entreprise, la pratique des conventions collectives est très limitée en raison des conditions fixées par le législateur pour leur introduction, du paysage syndical et de la nature du tissu économique.

Au Maroc, les conventions collectives sont des instruments juridiques de négociation collective. Elles permettent de négocier les conditions de travail entre les employeurs et les employés et peuvent être mises en œuvre au niveau de l'entreprise, d'un secteur de l'économie ou même au niveau national. La convention collective en entreprise est essentiellement appliquée au sein des grandes entreprises qui emploient un effectif important de salariés. Selon le Code du travail, ces conventions ne peuvent être valables et efficaces que si elles sont conclues avec le syndicat "le plus représentatif" au niveau de l'entreprise (au moins 35 % du nombre total de représentants élus du personnel de l'entreprise).

La multiplicité des syndicats présents au Maroc rend difficile la promotion de la négociation collective entre entreprises et salariés. Au sein de la même entreprise, les salariés peuvent relever de différentes organisations syndicales, et chacun trouve une difficulté à établir sa "représentativité" en atteignant les 35 % de représentants élus pour conclure une convention collective. Au niveau national, ce critère de qualification est de 6 % des élus dans les secteur public et privé (Meknassi et Rioux 2010).

La prédominance des Petites et Moyennes Entreprises (PME) dans le tissu productif national limite le recours aux conventions collectives en entreprise¹⁴. Ces entreprises ne s'engagent pas dans des négociations collectives¹⁵, pour la simple raison qu'elles ne cherchent pas à fournir des avantages sociaux supplémentaires ou complémentaires aux employés. Elles se limitent à se conformer au minimum légal défini par le législateur en termes de protection des salariés (couverture AMO).

14 Au niveau national, les négociations sur le salaire minimum et les conditions de travail sont menées dans le cadre du dialogue social (discussion tripartite entre le gouvernement, les syndicats et la CGEM ou Confédération générale des entreprises du Maroc.)

15 Depuis 1996, seuls 4 accords de dialogues sociaux ont été conclus : (1996, 2000, 2003, 2011). Il est difficile d'établir une évaluation de l'impact des syndicats dans la négociation collective car les statistiques officielles sur la syndicalisation des travailleurs font défaut. En outre, le paysage syndical est très fragmenté et politisé et la négociation collective au Maroc reste de nature épisodique car elle est fortement liée à la prévention d'apparition de risques de conflits sociaux dans le milieu salarié, tant dans le secteur privé que public.

3.6. Stabilité de l'emploi et réglementation du licenciement

Encadré 3 : la cessation du contrat de travail au Maroc (Code du travail marocain)

Le CDD prend fin au terme fixé par le contrat ou par la fin de la mission qui fait l'objet du contrat. La rupture avant terme du CDD provoquée par l'une des parties et non motivée par la faute grave de l'autre ou par un cas de force majeure donne lieu au paiement de dommages et intérêts dont le montant équivaut aux salaires correspondant à la période allant de la date de la rupture du contrat jusqu'au terme fixé par le contrat. Le CDI peut, quant à lui, être interrompu sous réserve des dispositions relatives au motif et au préavis.

Le licenciement fondé sur un motif valable

Le licenciement ne peut être fondé que sur un motif valable lié à l'aptitude ou la conduite du salarié ou les nécessités de fonctionnement de l'entreprise. Pour sanctionner des fautes non graves, l'employeur dispose d'un éventail de mesures qu'il doit prendre de manière graduelle. Lorsqu'elles sont épuisées dans l'année, il peut procéder au licenciement (art 38).

Faute grave du salarié et de l'employeur

Selon l'article 19 du Code du travail, les fautes graves peuvent justifier le licenciement du salarié (divulgaration d'un secret professionnel). Il définit également les fautes graves de l'employeur à l'encontre du salarié (insulte grave ou violence, ...). Le fait pour le salarié de quitter son travail en raison d'une faute grave de l'employeur est assimilé à un licenciement abusif. En cas de rupture abusive du contrat de travail par l'une des parties, la partie lésée a le droit de demander des dommages et intérêts.

Le préavis de rupture du CDI

En l'absence de faute grave de l'autre partie, la rupture unilatérale du CDI est subordonnée au respect du délai de préavis. Sa durée est réglementée par les textes législatifs et réglementaires, le contrat de travail, la convention collective, le règlement intérieur ou les usages. Le non-respect du délai oblige le responsable du manquement à dédommager l'autre partie (art 51).

Le licenciement disciplinaire

En cas de faute grave, le salarié peut être licencié sans préavis ni

indemnité. Cette procédure est encadrée par un certain formalisme que l'employeur devra respecter (art 62).

Le licenciement économique

Le licenciement pour motif technologique ou économique ne peut intervenir que dans une entreprise de plus de 10 salariés. La procédure est extrêmement encadrée (art 66 à 71).

Obligation de l'employeur lors de la cessation du contrat.

L'employeur doit au salarié un certificat de travail dans un délai maximum de 8 jours (art 72) et le solde de tout compte (art 73).

Juridiction compétente

La juridiction compétente pour connaître des litiges en matière de droit de travail est le tribunal de première instance en formation sociale.

La formalisation du travail salarié passe par la contractualisation entre employeurs et employés. Or, selon le Haut-commissariat au Plan, plus de la moitié de la population active en 2020 (55,2 %) ne dispose pas de contrat formalisant sa relation avec son employeur (HCP, 2020). De nombreuses entreprises enfreignent la loi et le Code du travail en n'utilisant pas de contrat¹⁶ pour formaliser leur relation avec leurs travailleurs. Cette tendance à la sous-contractualisation reflète à la fois une faible application de la loi et de fortes incitations à la contourner parmi les entreprises.

En principe, même si les entreprises sont autorisées à ajuster leurs effectifs en réponse à un choc dans le cas d'un licenciement individuel, il est c teux de le faire. Les entreprises doivent rassembler les preuves qui justifient le licenciement de l'employé et informer un inspecteur du travail. L'inspecteur du travail est celui qui assure la médiation entre l'employeur et le salarié, en essayant de trouver un terrain d'entente et une solution satisfaisante pour les deux parties avant d'entamer, en cas de désaccord, une procédure judiciaire. Dans la pratique, certaines entreprises tentent de trouver un accord à l'amiable avec les travailleurs qu'elles veulent licencier, et elles essaient de leur donner leurs droits et leurs indemnités sans être obligées de faire appel à la justice. Mais si cet accord n'aboutit pas, le travailleur peut

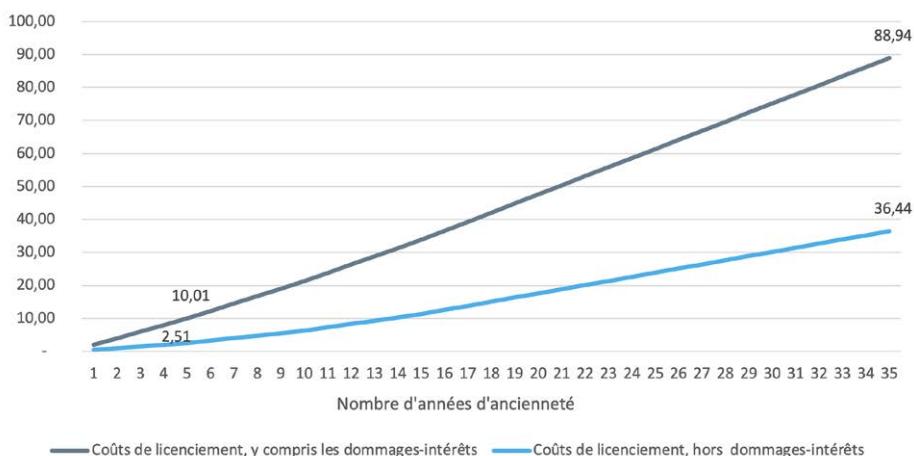
¹⁶ Il convient de souligner que seuls 27 % des travailleurs au Maroc sont embauchés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, contre 13 % avec un contrat à durée déterminée alors que 6,2 % sont recrutés sur la base d'un "contrat" verbal.

aller au tribunal et demander son droit, et l'entreprise peut être invitée à payer des dommages et intérêts aux travailleurs, ce qui augmente d'autant les coûts de licenciement.

Si l'augmentation des indemnités de licenciement avec l'ancienneté joue en faveur de l'employé, elle décourage fortement les employeurs à créer de nouveaux emplois et à contractualiser les salariés en CDI.

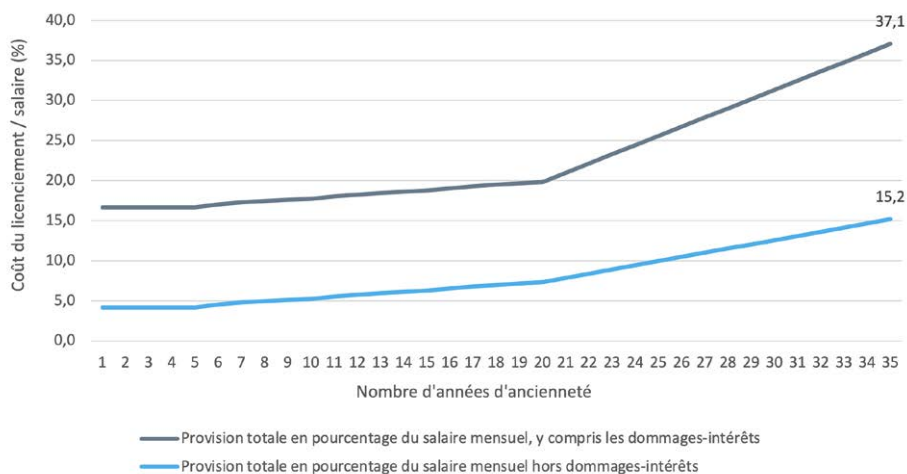
Le coût élevé des licenciements est l'une des raisons pour lesquelles les travailleurs du secteur privé peinent à convaincre leur employeur à les engager dans le cadre d'un contrat à long terme. Les travailleurs ayant un contrat à durée indéterminée et plusieurs années d'ancienneté chez le même employeur sont mieux protégés contre le risque de licenciement que les nouveaux arrivants ou les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée. Comme le montre la figure 14, le coût des licenciements augmente considérablement avec le temps et peut aller de deux mois de salaire après un an travaillé à plus de 20 mois de salaire pour 10 années de travail. Cela dit, les entreprises sont amenées à provisionner des sommes importantes d'argent pour pouvoir faire face à un éventuel licenciement. Pour éviter ces risques, plusieurs entreprises, particulièrement les très petites et moyennes entreprises (TPE), peuvent être fortement incitées à conclure des contrats à court terme.

Figure 14 : L'évolution du coût cumulé des licenciements en termes de salaire mensuel par année d'ancienneté



Source : Calculs des auteurs

Figure 15 : Coût du licenciement en pourcentage du salaire, par nombre d'années d'ancienneté



Source : Calculs des auteurs

Toutefois, si les entreprises sont autorisées à ajuster leurs effectifs en réponse à un choc pour le cas du licenciement collectif, il demeure coûteux de le faire. D'autant plus que le licenciement collectif doit obéir à une procédure complexe et reste très réglementé par le Code du travail. Il est soumis à une autorisation délivrée par le gouverneur de la préfecture ou de la province dont relève le siège social de l'entreprise dans un délai maximum de deux mois à compter de la date de dépôt de la demande par l'employeur auprès du délégué provincial chargé du travail. Les petites ou moyennes entreprises dont la survie est menacée pour une quelconque raison peuvent être contraintes par cette complexité d'avoir recours au licenciement collectif des effectifs.

La rigidité du marché du travail est élevée. Elle se manifeste également par le transfert d'activités des entreprises formelles vers les entreprises informelles. Les règles d'embauche et de licenciement des travailleurs telles que stipulées dans le Code du travail affectent nettement la formalisation de l'emploi, restreignent la création de nouveaux emplois formels et expliquent, en conséquence, le faible taux de contractualisation dans le marché du travail marocain. La généralisation du recours au CDD dans tous les secteurs peut par exemple inciter les employeurs à concentrer les nouvelles créations d'emploi en fonction de la nature de l'activité de l'entreprise et de ses hausses ou baisses de l'activité en fonction de la

conjoncture. En revanche, les restrictions sur le CDD peuvent générer une limitation de la création d'emplois formels. En outre, la rigidité des procédures de licenciement collectif et les obligations des employeurs pour les entreprises qui emploient moins de 10 salariés (qui restent prédominantes dans le tissu productif au Maroc) en cas de motif valable peut décourager la contractualisation permanente de l'emploi. A cet effet, le législateur marocain doit privilégier le bon degré de flexibilisation du marché du travail afin d'encourager la contractualisation et la formalisation de l'emploi.

3.7. Évaluation de la protection contre les risques parmi les salariés du secteur privé

La formalité n'a pas la même signification pour tous les travailleurs, qui peuvent être formels à un moment de leur carrière et informels à un autre. Les travailleurs du secteur formel qui restent dans le marché du travail plus longtemps sont mieux protégés contre les risques sociaux que ceux qui travaillent pour de courtes périodes, quel que soit le niveau de salaire perçu par ceux-ci.

La probabilité de travailler de manière formelle pendant de longues périodes est probablement plus élevée chez les travailleurs à hauts salaires que chez ceux à bas salaires. Par conséquent, les travailleurs qui perçoivent un salaire élevé sont mieux protégés contre les risques¹⁷. Dans ce contexte, la formalité a plus de sens pour les travailleurs à hauts salaires installés longtemps dans le marché du travail que pour les travailleurs à bas salaires déclarés pour une courte période¹⁸ et qui n'ont pas droit à une pension plus tard en fin de carrière, devenant ainsi de plus en plus exposés aux risques de santé à l'âge de retraite.

La protection contre les risques parmi les travailleurs salariés du secteur privé est erratique/inégale ; cela dit les travailleurs à hauts revenus sont mieux protégés que ceux à faibles revenus. Certains passent plus de temps dans des emplois formels (plus de 10,4 ans) que d'autres et sont mieux protégés contre les risques, notamment lorsqu'ils vieillissent, et finissent donc par avoir droit à une pension. Les travailleurs ayant un statut de formalité court (moins de 10,4 ans) sont dans une situation très défavorable au moment de leur départ à la retraite, car ils n'ont accès ni à la pension ni à l'assurance maladie. Cela dit, ils sont exposés à des risques

17 Ils bénéficieront probablement d'allocations familiales, d'une indemnité pour perte d'emploi et de leur contribution à la CNSS.

18 (en dessous de 10,4) pour bénéficier des prestations sociales.

élevés de longévité et de maladie à l'âge de la retraite.

La redistribution est assez complexe car il y a des forces qui vont dans des directions opposées. Il existe, d'une part, une redistribution qui se produit parmi tous les travailleurs ayant un état de formalité long, des travailleurs à hauts salaires aux travailleurs à bas salaires. D'autre part, les travailleurs à faible statut de formalité et qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à une pension de retraite subventionnent les travailleurs à statut de formalité long. La redistribution s'opère par le biais de la santé et des allocations familiales. En matière de santé, il y a une certaine redistribution des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires, car tous les travailleurs paient les mêmes cotisations (sans plafond) et reçoivent des mêmes prestations. Cependant, la protection contre les risques de santé est plutôt médiocre, même si les soins de santé fournis par la CNSS sont en principe bons, car un peu plus du tiers des dépenses de santé restent toujours à la charge des assurés et les soins de santé demeurent de faible qualité, surtout dans les établissements de santé publique. Les soins de santé dans le secteur privé, bien qu'ils soient meilleurs que dans le secteur public, demeurent inaccessibles pour une large partie des travailleurs à faibles revenus.

Les allocations familiales assurent également une certaine redistribution parmi les travailleurs du secteur formel, des travailleurs à hauts revenus à ceux à faibles revenus, et peuvent donc être attrayantes pour les travailleurs informels. Les travailleurs à bas salaires bénéficient de leurs cotisations aux allocations familiales et peuvent récupérer plus d'argent que ce qu'ils ont versé au système, mais là encore, tout le monde n'en profite pas. Mais comme il est peu probable que les travailleurs à bas salaires remplissent les conditions requises pour bénéficier des prestations d'allocations familiales, il y a en pratique peu de redistribution par la santé.

Le système de retraite a des propriétés redistributives très contradictoires, car il présente à la fois des caractéristiques progressives et régressives. Les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension sont taxés à hauteur des 2/3 de leurs cotisations, et les travailleurs à bas salaires sont plus susceptibles que les travailleurs à hauts salaires de ne pas remplir les conditions requises et d'être imposés, ce qui est un point négatif du système de sécurité sociale au Maroc. Toutefois, lorsque les travailleurs remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une pension, les travailleurs à bas salaires sont davantage subventionnés que les travailleurs à hauts salaires et le rapport entre leurs prestations de retraite et leurs cotisations est plus élevé que celui des travailleurs à hauts salaires. Cependant, la redistribution par la pension

reste limitée en raison du plafond de 6 000 DH de la pension.

Les personnes dont le statut de formalité est long sont plus incitées à être formelles que les personnes dont le statut de formalité est faible et qui bénéficient d'une protection contre les risques erratiques. Le fait qu'il y ait beaucoup de croisements/transitions entre les travailleurs salariés privés légaux et illégaux suggère qu'il y a beaucoup d'arbitrages de la part des entreprises qui recourent à des pratiques frauduleuses. Comme le coût de l'embauche de travailleurs privés formels est élevé et associé à une faible application de la loi, des entreprises sont plus incitées et ont tendance à enfreindre la loi en ne déclarant pas leurs travailleurs à la CNSS. En fait, seulement 50 % de la population salariée totale du secteur privé est déclarée à la CNSS.

IV. Que signifie d'être un travailleur formel du secteur public ?

Les travailleurs du secteur public bénéficient d'une meilleure protection sociale et d'une plus grande stabilité de l'emploi que les travailleurs du secteur privé. En plus de leur couverture par deux régimes contributifs, à savoir celui de la Caisse marocaine des retraites (CMR) pour la retraite et celui de la Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale (CNOPS) pour le droit d'accès à une assurance maladie obligatoire + salaire minimum, les travailleurs du secteur privé bénéficient d'une grande stabilité d'emploi et d'un système de promotion. Le maintien des émoluments des travailleurs du secteur public en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie, d'accident de travail ou de maternité ainsi que leur droit aux allocations familiales relève de leur position statutaire et ne nécessite guère la souscription à une assurance quelconque. Ces travailleurs bénéficient également d'une grande stabilité de l'emploi et sont couverts par des systèmes de promotion qui leur assurent des augmentations de salaires statutaires. En outre, comme le montre la figure 16 ci-dessous, les travailleurs du secteur public bénéficient de salaires plus élevés que ceux du secteur privé.

Tableau 4 : Coût de l'embauche de travailleurs salariés du secteur public

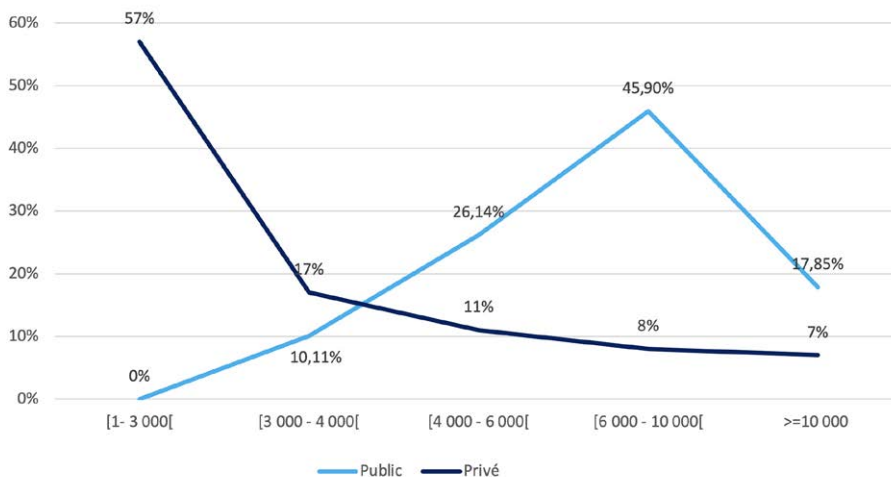
Bénéfices	Base de calcul	Coût pour l'entreprise	Coût pour le travailleur	Coût total
Assurance maladie obligatoire	Salaire brut mais avec :	2,5%	2,5%	5%
	Seuil mini : 70 Dhs			
	Seuil max : 400 Dhs			
Pension de retraite	Salaire brut	14%	14%	28%*
Allocations familiales*	-	-	-	-
Assurance-invalidité	-	-	-	-
Assurance contre les accidents de travail	-	-	-	-
Règlement relatif au licenciement	-	-	-	-
Coût total				33%

Les taux de cotisation au régime de retraite sont transitoires et devraient augmenter dans les années à venir.

*Les allocations familiales sont financées par le budget de l'État au ministère de l'Économie et des Finances.

À l'âge de la retraite, les travailleurs qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une pension continuent de bénéficier de l'assurance maladie obligatoire avec un taux de cotisation de 2,5 %.

Figure 16 : Répartition des actifs par tranches de salaire mensuel moyen dans le secteur public et privé, 2019



Source : Ministère de l'Économie et des finances, CNSS, 2019

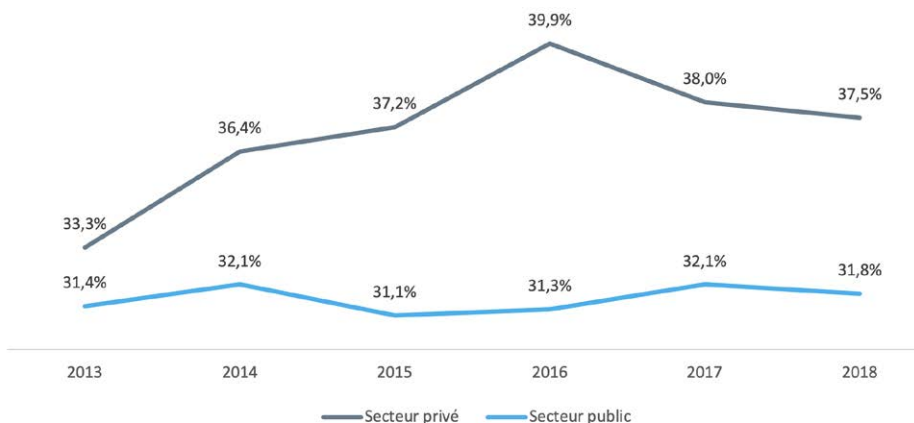
4.1. L'Assurance maladie obligatoire

L'assurance maladie dans le secteur public est légèrement meilleure que dans le secteur privé. Les travailleurs du secteur public s'acquittent d'une cotisation légèrement inférieure mais bénéficient plus ou

moins des mêmes avantages que les travailleurs du secteur privé. De plus, les dépenses de santé sont légèrement inférieures dans le secteur public que dans le secteur privé. En effet, comme le montre la figure 17 ci-dessous, la part des dépenses restant à la charge des assurés dans le secteur public s'élève à 31,8 % en 2018, contre 37,5 % dans le secteur privé. En outre, le taux de cotisation de 5 % pour les employés du secteur public au système d'assurance maladie obligatoire est faible même par rapport aux employés du secteur privé et aussi pour les prestations que la CNOPS est en principe supposée prendre en charge.

Par ailleurs, les travailleurs de différents niveaux de salaires paient une cotisation forfaitaire, c'est-à-dire que les travailleurs à hauts salaires contribuent davantage au système que les travailleurs à bas salaires, mais tous bénéficient des mêmes avantages. Il y a donc une certaine redistribution qui se produit par le biais de l'assurance maladie dans le secteur public, des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires. Cependant, tant que cette contribution est plafonnée à 400 DH, la redistribution des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires par le biais des régimes d'assurance maladie du secteur public est limitée par rapport au secteur privé.

Figure 17 : Évolution de la part des dépenses médicales restant à la charge des assurés du public et du privé sur la période 2013-2018.



Source : Rapport annuel global de l'AMO de 2018, ANAM.

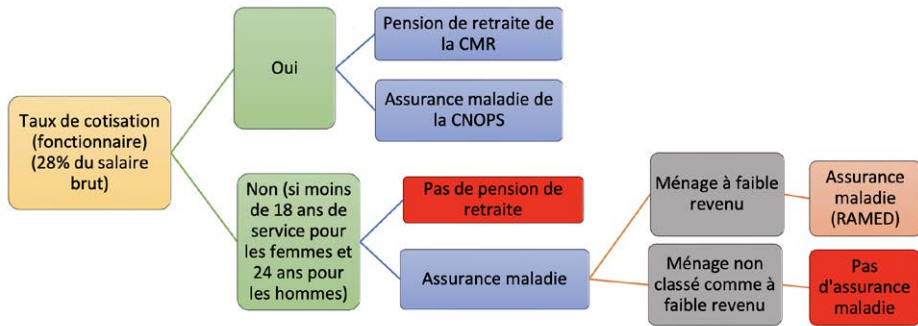
4.2. Pension de retraite

Le régime marocain de retraite des fonctionnaires de l'État était beaucoup plus généreux avant la réforme de la CMR en 2016.

Le système de pension civile octroyait aux affiliés une pension de retraite calculée à raison de 2,5 % du dernier salaire par année de cotisation. Cependant, la générosité inhérente à ce système, combinée à des rendements insuffisants des placements financiers, ne suffit plus à financer le déficit prévu du régime de retraite CMR, ainsi qu'à faire face aux défis découlant des changements démographiques tels que l'évolution du rapport entre la population retraitée et la population active cotisante. Ces facteurs représentent des enjeux majeurs pour la durabilité à court terme du système de retraite. En ce sens, la réforme de 2016 est intervenue en réduisant la base de calcul de la pension de 2,5 % à 2 %. Dans le cadre de cette nouvelle réforme de la CMR, la contribution totale à la pension est passée à 28 % (50 % sont payés par les employés et les 50 % restants sont pris en charge par l'État). Ces contributions ne sont que temporaires et devraient augmenter dans les années à venir, car le système CMR devrait être déficitaire. Dans la simulation du rapport entre les prestations de retraite et les cotisations dans le cadre du nouveau système CMR, nous supposons que la cotisation totale à la retraite restera constante et égale à 28 %.

En outre, les travailleurs du secteur public doivent cotiser pendant 24 ans pour les hommes et 18 ans pour les femmes pour bénéficier d'une pension. Dans le secteur privé, il suffit de cotiser pendant 10,4 ans. Cela peut conduire à une grande immobilité dans le secteur public, ce qui n'est donc pas une bonne caractéristique du marché du travail. Contrairement au régime de retraite des travailleurs privés, les cotisations et les prestations de retraite sont calculées sur le salaire déplafonné.

Figure 18 : La structure des cotisations au système de retraite et d'assurance maladie de la CNSS



Source : Élaboration des auteurs

- 60 ans et 6 mois pour les travailleurs nés en 1957 ;
- 61 ans pour les travailleurs nés en 1958 ;
- 61 ans et 6 mois pour les travailleurs nés en 1959 ;
- 62 ans pour les travailleurs nés en 1960 ;
- 62 ans et 6 mois pour les travailleurs nés en 1961 ;
- 63 ans pour les travailleurs nés le ou après le 01-01-1962 ;
- 65 ans pour les professeurs nommés chercheurs et les fonctionnaires nommés ambassadeurs.

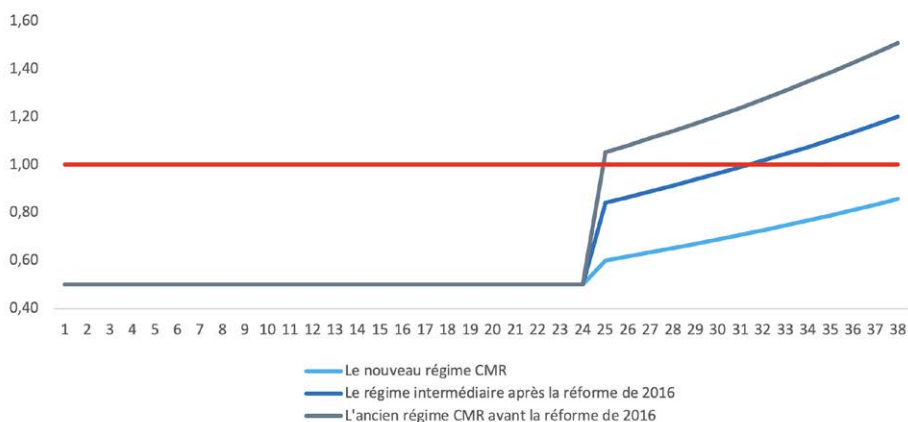
Les pensions du secteur public sont élevées et semblent meilleures que celles du secteur privé, mais les travailleurs du secteur public doivent cotiser sur une plus longue période et à un pourcentage plus élevé de leur salaire qui n'est pas plafonné. Sur la base de nos simulations¹⁹ du rapport entre le total des prestations de pension actualisées et le total des cotisations totales capitalisées²⁰, comme le montre le graphique ci-dessous, il apparaît qu'avant la réforme de la CMR de 2016, les travailleurs publics qui perçoivent une pension bénéficient de leurs cotisations au régime de retraite de la CMR. Cependant, ceux qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité (24 ans pour les hommes et 18 ans pour les femmes) sont pénalisés par le système et subventionnent ceux qui finissent par obtenir une pension. Toutefois, après la réforme de la CMR de 2016, les travailleurs ne commencent à bénéficier du système que 7 ans après l'âge de la retraite. Cependant, ceux qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité (24 ans pour les hommes et 18 ans pour les femmes) sont pénalisés par le système et ils subventionnent de manière croisée ceux qui finissent par obtenir une pension.

19 L'annexe 3 fournit des informations détaillées sur les hypothèses que nous avons utilisées pour développer ces simulations.

20 Le total des prestations de retraite / total des cotisations des travailleurs ne varie pas beaucoup avec le niveau de salaire car les cotisations des travailleurs et la pension de retraite sont déplafonnées et proportionnelles au salaire.

Dans ce nouveau système, c'est comme si la nouvelle génération subventionnait les anciennes. Il est important de souligner que les cotisations des employés et des employeurs peuvent changer dans les années à venir et que ces conclusions peuvent donc également changer. Cependant, le régime de retraite CMR désavantage les travailleurs du secteur public, du moins à court terme.

Figure 19 : L'évolution de la part de la pension de retraite dans le total des cotisations par années de cotisation



Source : Calculs des auteurs

Il n'existe aucune information permettant d'identifier les employés du secteur public qui rempliront finalement les conditions d'éligibilité pour recevoir une pension (18 ans pour les femmes et 24 ans pour les hommes). Cependant, si nous supposons que l'âge moyen d'entrée dans le secteur public est inférieur à 35 ans, et compte tenu de la stabilité du marché du travail public, les employés qui restent dans le secteur public rempliront les conditions minimales pour recevoir une pension. Toutes choses étant égales par ailleurs, et en supposant que la transition historique sur le marché du travail reste constante dans le temps, seuls ceux qui ont quitté le secteur public ne rempliront pas les conditions d'éligibilité à une pension, soit environ 15,8 % de la population salariée publique.

Comparé au secteur privé, le système public de retraite ne se révèle pas très généreux, mais si nous combinons cela avec la stabilité de l'emploi et les salaires plus élevés dans le secteur public par rapport au secteur privé, cela génère un marché du travail très segmenté entre les secteurs public et privé. Cela est confirmé par les matrices de transition, où nous constatons une plus grande stabilité dans le secteur public que dans le secteur privé.

4.3. Les allocations familiales

Les salariés des secteurs privé et public perçoivent le même montant des allocations familiales. En revanche, il existe une différence dans le financement de ces prestations entre le secteur public et privé et dans la procédure d'octroi aux salariés relevant de chaque secteur. Le montant des allocations familiales est de 300 DH par enfant pour les trois premiers et de 36 DH pour les trois suivants, le nombre total des enfants éligibles à cette allocation étant plafonné à six. Par ailleurs, l'âge des enfants est limité à 12 ans pour l'enfant à charge résidant au Maroc, à 18 ans pour l'enfant qui est placé en apprentissage, à 21 ans pour l'enfant qui a eu son baccalauréat et qui poursuit ses études au Maroc ou à l'étranger. Il n'y a pas de limite d'âge pour l'enfant handicapé ne disposant pas de revenu stable. Il convient toutefois de noter que les employés du secteur public reçoivent des allocations familiales sous la forme d'une subvention du budget de l'État, contrairement aux employés du secteur privé, où le système d'allocations familiales est contributif (les allocations familiales dans le secteur public sont financées par le ministère de l'Économie et des finances).

L'accès aux allocations familiales n'est pas équitable entre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public. Il existe donc une disparité d'accès à ces prestations sociales selon le secteur dont relève le salarié et selon sa longévité dans la formalité. Pour les salariés du secteur privé, avoir un emploi dans le secteur formel de l'économie ne garantit pas un accès immédiat aux allocations familiales. En d'autres termes, les salariés formels du secteur privé ne bénéficient pas tous du montant de ces allocations et de nombreux travailleurs se trouvent privés de cette ressource qui constitue un supplément de revenus pour les travailleurs à bas revenus ayant des enfants à charge. Cette situation s'explique par les conditions d'éligibilité pour bénéficier de ce type de prestations définies par le législateur. Le salarié doit en effet justifier de 108 jours correspondant à une période de 4,15 mois continus ou discontinus de cotisations à la CNSS pendant une période de six mois civils d'immatriculation et d'un salaire mensuel supérieur ou égal à 60 % du SMIG (ou 60 % du SMAG pour le secteur agricole-CESE, 2018).²¹ Quant aux employés du secteur public, ils réunissent toutes les conditions pour bénéficier en permanence des prestations prévues par la loi.

21 Conseil économique, social et environnemental. Rapport sur « la protection sociale : Revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'assistance sociales au Maroc »

4.4. Évaluation de la protection contre les risques parmi les salariés du secteur public

La protection des employés du secteur public contre les risques est bien meilleure que celle des employés du secteur privé. Même si, comme nous l'avons vu dans la section précédente, le rapport entre les prestations de retraite et les cotisations dans le secteur public n'est pas aussi généreux que dans le secteur privé, les travailleurs du secteur public bénéficient d'une plus grande stabilité de l'emploi, de salaires plus élevés, de prestations de santé légèrement meilleures, et ils sont subventionnés par le budget dans le cas des allocations familiales. Cela dit, pour les travailleurs du secteur public, la formalité est plus significative que celle du secteur privé. L'assurance maladie dans le secteur public est légèrement meilleure que dans le secteur privé. Les travailleurs du secteur public paient une cotisation légèrement inférieure mais bénéficient plus ou moins des mêmes avantages que les travailleurs du secteur privé. Ainsi, les dépenses de santé personnelles sont légèrement inférieures dans le secteur public que dans le secteur privé, environ 32 % contre 37 % dans le secteur privé (ANAM, 2018).

La redistribution se fait vers les travailleurs du secteur public. Toutefois, une certaine redistribution a lieu dans le secteur public par le biais du système de santé. Dans le secteur public, les salariés de différents niveaux de salaires paient une cotisation forfaitaire, c'est-à-dire que les travailleurs à hauts salaires contribuent davantage au système que ceux à bas salaires, mais tous bénéficient des mêmes avantages. Il y a donc une certaine redistribution qui se produit par le biais de l'assurance maladie dans le secteur public, des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires. Toutefois, tant que cette contribution est plafonnée à 400 DH, la redistribution des travailleurs à hauts salaires vers les travailleurs à bas salaires par le biais des régimes d'assurance maladie du secteur public est limitée par rapport au secteur privé.

Les incitations sont fortement orientées vers le travailleur salarié du secteur public. Une comparaison avec le système du secteur privé fait ressortir que le système public de retraite n'est pas très généreux, mais si nous combinons cela avec la stabilité de l'emploi et les salaires plus élevés dans le secteur public, cela génère un marché du travail très segmenté entre le secteur public et le secteur privé. Cela est confirmé par les matrices de transition où nous avons plus de stabilité dans le secteur public que dans le secteur privé.

V. Programmes d'assistance sociale au Maroc

La grande majorité des travailleurs marocains, soit 77 %, ne sont pas couverts par des systèmes de protection sociale contributifs. Au Maroc, les travailleurs salariés formels des secteurs privé et public sont en principe protégés par des programmes d'assurance sociale contributive contre les risques de santé, les risques de longévité et la perte d'emploi, et reçoivent des allocations familiales pour leurs enfants. Cependant, environ 77 % de la population totale du Maroc n'est pas couverte et protégée par ces programmes d'assurance sociale contributive parce qu'elle n'est pas employée dans le secteur formel. La population inactive et les travailleurs informels qui sont vulnérables ou pauvres peuvent, en principe, bénéficier de plus de 100 programmes d'assistance sociale²² (y compris les programmes de subvention alimentaire, qui sont toutefois conçus pour l'ensemble de la population), chacun de ces programmes d'assistance sociale utilisant ses propres critères de ciblage liés à la pauvreté, la vulnérabilité, l'âge et la situation géographique (UNICEF, 2018). Les deux principaux programmes d'assistance sociale qui sont les plus importants pour cette étude et qui peuvent affecter les incitations des travailleurs à opter pour un emploi informel ou formel sont le programme Ramed et Tayssir.

5.1. Ramed

Le programme Ramed a permis aux personnes pauvres et vulnérables qui ne sont pas protégées par les systèmes d'assurance maladie obligatoire d'accéder aux établissements de santé publique. Le Ramed, pour Régime d'Assistance Médicale, est un programme partiellement contributif, au profit des personnes vulnérables et pauvres. Le Ramed cible la population inactive ainsi que les travailleurs informels pauvres ou vulnérables qui ne sont pas couverts par la CNSS (ONDH, 2017). Étant donné que la majorité des travailleurs, comme le montre le tableau ci-dessous, appartiennent à des ménages non pauvres et non vulnérables, seuls 7,5 % des travailleurs informels peuvent théoriquement bénéficier du Ramed (les travailleurs du secteur privé ou public formel ne relevant pas du RAMED bénéficient en principe de l'assurance maladie obligatoire).

22 United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). « Mapping de la protection sociale au Maroc »

La plupart des travailleurs sont informels et appartiennent à des ménages non pauvres et non vulnérables.

HBS 2013/14: Population active âgée de 15 ans et plus				
	Travailleur du secteur public	Travailleur formel privé	Travailleur informel privé	Total
Non pauvres	537.367	1.446.788	9.019.736	11.003.891
Non vulnérables	(98.9%)	(99.7%)	(92.6%)	
Non pauvres	3.710	2.837	211.245	217.792
Vulnérables	(0,7%)	(0,2%)	(2,2%)	
Pauvres	2.181	2.128	512.057	516.366
	(0,4%)	(0,1%)	(5,3%)	
Total	543.258	1.451.753	9.743.038	11.738.049

Source : Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

*La vulnérabilité est définie en fonction de la distance de la consommation par tête du ménage par rapport au seuil de pauvreté officiel (<=10%).

*Les employés du secteur public sont identifiés à l'aide des codes industriels (administration publique, à l'exclusion des travailleurs des services de santé et d'éducation).

*Tous les travailleurs dont le code industriel est manquant ont été classés comme des travailleurs du secteur privé.

Source : Calculs des auteurs

Cependant, la généralisation du Ramed a entraîné une forte augmentation de la demande pour les structures hospitalières publiques, tant en termes de fréquentation que du nombre d'actes effectués. Dans un contexte où l'offre est pratiquement constante, l'augmentation de la demande a entraîné des pénuries, matérialisées par l'allongement des files et des temps d'attente. En conséquence, cette forte augmentation de la demande de services de santé publics dans des établissements qui étaient déjà sous pression a entraîné une forte détérioration de la qualité des services de santé et a même affecté leur disponibilité pour d'autres travailleurs formels à bas salaires, publics et privés, pour lesquels les coûts élevés des soins de santé dans les hôpitaux et cliniques privés sont prohibitifs (ONDH, 2017).

Les efforts déployés par le Maroc pour protéger les travailleurs informels et la population inactive contre les risques sanitaires sont faibles. Dans les pays d'Amérique latine (Mexique, Pérou ou Colombie), l'équivalent du Ramed en termes de dépenses totales atteint 2 % et 2,5 % du PIB. Étant donné que les dépenses par habitant du Ramed sont très faibles (environ 0,15 % du PIB au Maroc, environ 120 DH par

ménage et par an en 2019)²³, la qualité et les prestations médicales de l'assurance maladie fournie par le régime restent limitées (MEF, 2019). Cela dit, le Ramed fait très peu de redistribution, engendre des distorsions dans une certaine mesure sur le marché du travail car il détériore la valeur de la formalité pour les travailleurs à bas salaires du point de vue de la couverture médicale, ne protège pas très bien la population contre les risques de santé, et a quelques effets d'entraînement sur les salariés pauvres et vulnérables du secteur privé formel en détériorant la qualité des services publics dans le secteur public. Il convient de souligner que le Ramed a généré un impact asymétrique sur les travailleurs formels privés et publics sous les régimes de la CNSS et de la CNOPS qui décident d'aller se soigner dans les établissements de soins publics. Les bénéficiaires du Ramed poussent en quelque sorte les travailleurs formels publics et privés à bas salaires, en quête de services de santé publics abordables, vers les établissements de santé privés que seuls peuvent se permettre les travailleurs formels et informels à hauts revenus. De plus, les travailleurs à bas salaires doivent supporter des dépenses de santé importantes en raison des différences entre les tarifs légaux et les tarifs du marché.

Encadré 4 : Tayssir

Le programme Tayssir soutient partiellement les dépenses d'éducation des ménages pauvres et vulnérables, mais compte tenu de l'ampleur de l'aide, il est clair qu'elle n'est pas très significative pour inciter les ménages à rester dans le secteur informel. Tayssir est le plus grand programme de transfert d'argent au Maroc. Il est conçu pour limiter les déperditions scolaires dans le milieu rural et notamment dans les zones urbaines où le taux de pauvreté est supérieur à 30 % et où le taux d'abandon scolaire dans le primaire est élevé. Sa politique de ciblage²⁴ a été étendue à l'échelle nationale en 2018 à chaque bénéficiaire affilié au régime Ramed. Les prestations du programme Tayssir sont versées sur une base mensuelle pendant une période de 10 mois par année scolaire : 60 MAD par enfant en première et deuxième années du primaire ;

23 Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2019. Rapport sur les comptes spéciaux du trésor.

24 Le ciblage des ménages bénéficiaires est indirect car il est basé sur la zone géographique, et ne prend pas en compte le niveau des conditions socio-économiques des familles avant 2018 ; cette situation a créé une inégalité d'accès à ce programme de transfert monétaire entre les ménages pauvres et non pauvres. Le ciblage de certaines zones locales comme pauvres et l'exclusion des zones voisines qui peuvent contenir des familles pauvres et vulnérables rend le ciblage injuste pour les ménages défavorisés ; en d'autres termes, environ 9 % de la population active, en principe éligible pour bénéficier de Tayssir, sont partiellement couverts en fonction de leur localisation.

80 MAD par enfant en troisième et quatrième années du primaire ; 100 MAD pour ceux en cinquième et sixième années ; 140 MAD par enfant en secondaire (pour un nombre maximum d'élèves bénéficiaires par ménage de trois) (MEF, 2019).

Par ailleurs, les dépenses publiques pour le programme Tayssir sont également très limitées (environ 0,14 % du PIB en 2019) pour une population totale de 1,8 million de bénéficiaires (environ 900 MAD par ménage et par an en 2019). De plus, ce programme n'offre pas une bonne protection contre les risques, pour des raisons de ciblage catégoriel (Tayssir est conçu uniquement pour les ménages ayant des enfants scolarisés qui n'ont peut-être pas tous bénéficié de son aide pour des raisons de ciblage géographique).

Contrairement au programme Ramed, la participation au programme Tayssir ne dépend pas du critère de formalité/informalité. En principe, ce programme est destiné à tous les groupes de population pauvres et vulnérables vivant dans des zones où le taux de pauvreté est supérieur à 30 %. Il s'agit d'un transfert de revenu assez faible, 0,14 % du PIB en 2019, mais comme tout le monde peut en bénéficier en fonction de son lieu de départ, le critère de formalité/informalité n'a pas d'importance et, par conséquent, le programme n'a pas beaucoup d'impact sur l'incitation à être ou pas informel.

5.2. Évaluation de la protection contre les risques procurée par les programmes d'assistance sociale au Maroc

Les systèmes d'assistance sociale sont très peu redistributifs et ne protègent que partiellement les personnes pauvres et vulnérables. Au Maroc, les personnes vulnérables et pauvres bénéficient en principe de plus de 100 programmes d'assistance sociale non-contributive (y compris les programmes de subventions alimentaires fournis par la Caisse de compensation). Cependant, des études ont montré que l'efficacité et l'efficience de ces systèmes de protection sociale restent malheureusement limitées (Cour des Comptes, 2018). De plus, des problèmes persistent en ce qui touche à l'alignement, le ciblage et la coordination des différents programmes et des agences responsables de chaque programme. Par conséquent, la protection contre les risques qu'offrent ces programmes d'assistance sociale demeure très limitée.²⁵

25 Cour des Comptes. 2018. Synthèse du rapport sur les établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile.

La redistribution s'opère en principe de tous les contribuables formels vers les personnes pauvres et vulnérables. Cependant, en raison de la question du ciblage des programmes, des études ont montré que des personnes non pauvres dans des zones où le taux de pauvreté est plus élevé bénéficient en pratique de certains programmes sociaux (par exemple, dans le cas de Ramed et Tayssir) ; par conséquent, la redistribution est encore très limitée par ces programmes d'assistance sociale...

L'insuffisance de la couverture des risques offerte par les programmes d'assistance sociale au Maroc, dont l'objectif se limite à la réduction de la pauvreté, ne devrait pas servir d'incitation à la persistance des travailleurs dans le secteur informel. Les prestations en nature ne sont pas suffisantes pour inciter les travailleurs informels à rester dans l'informalité, tandis que les prestations en espèces sont bien trop faibles pour assurer les conditions d'une vie décente, puisqu'elles dépassent à peine 300 MAD par personne (soit 9 fois moins que le salaire minimum). Ces programmes sociaux sont principalement conçus pour réduire la pauvreté. À ce jour, les programmes d'assistance sociale non-contributive dans le cas du Maroc fournissent très peu de redistribution et de protection contre le risque, et il est peu probable qu'ils affectent les choix du marché du travail. Il est très peu probable que les programmes d'aide sociale incitent à être informel. En d'autres termes, la subvention de l'informalité par les programmes d'aide sociale au Maroc est presque inexistante.

La raison pour laquelle il existe tant d'informalité au Maroc tient plus aux institutions associées au travail salarié qu'au fait d'être une entreprise formelle. Elle met davantage l'accent sur la compréhension des contraintes qui empêchent les entreprises d'être formelles et sur la réglementation du marché du travail, en particulier le salaire minimum et les règles de licenciement.

Il est à souligner que la façon dont le système est structuré place le gouvernement face à un dilemme important, en raison de l'objectif de redistribution et d'incitation. En fait, à ce jour, le gouvernement ne dépense qu'environ 0,6 % du PIB pour ses trois grands programmes importants (MEF, 2019); ainsi, du point de vue de la redistribution, le gouvernement voudra allouer plus d'argent pour protéger la population pauvre et vulnérable non salariée et informelle. Cependant, si le gouvernement commence à accorder plus de fonds à ces programmes, il pourrait nuire aux incitations aux travailleurs à passer de l'informel au formel.

VI. Les dépenses gouvernementales dans les programmes de protection sociale

La structure des dépenses du gouvernement dans les programmes de protection sociale montre un déséquilibre d'allocation des ressources financières entre les différentes composantes du système, avec un écart important entre les régimes contributifs et non-contributifs. Dans les régimes contributifs, les pensions de retraite constituent la composante la plus budgétivore en termes de dépenses publiques. En 2019, le gouvernement a dépensé 6 % du PIB²⁶ sur la totalité des régimes des pensions de retraite, secteurs public et privé réunis²⁷ (ces ressources comprennent aussi bien le régime de base que complémentaire) alors que les dépenses au titre de la couverture maladie obligatoire n'ont pas dépassé les 2 % du PIB. Les dépenses relatives au programme Ramed sont aussi très limitées et ne tiennent pas compte de l'augmentation de la population bénéficiaire du Ramed au fil des années. Les dépenses publiques dans la protection sociale sont donc majoritairement orientées vers les régimes des retraites au détriment des autres composantes, ce qui joue en défaveur des travailleurs de la population active dans le marché du travail couvert par l'AMO et ceux du secteur informel inscrits au Ramed.

Les travailleurs du secteur formel sont mieux lotis que les travailleurs informels en termes de dépenses publiques dans le système de protection sociale et la structure des dépenses publiques ne prend pas en considération la taille de la population couverte par chaque régime. Selon les données de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), en 2018 la population couverte par le programme Ramed représentait environ 31 % de l'ensemble de la population. En 2019, cette population était estimée à 14,4 millions de bénéficiaires et le gouvernement n'a consacré que 120 MAD par tête pour ce régime, ce qui reste bien en deçà du niveau consacré au régime AMO dont ont bénéficié 9 900 000 personnes la même année mais avec une dépense publique par tête nettement plus importante (environ 1443 Dh). **En termes de protection sociale, le gouvernement marocain dépense presque 12 fois plus sur un travailleur du secteur formel que sur un travailleur du secteur informel.**

26 Le PIB du Maroc en 2019 (prix courant) est de 1 152 806 millions de DH selon le Haut-commissariat au Plan.

27 CNSS, CMR-RPC, Régimes spéciaux, RCAR-RC et Attakmili-CMR

Tableau 4 : Les dépenses du gouvernement sur les programmes de protection sociale en millions de MAD et en % du PIB

Régimes	Dépenses totales en millions de DH en 2019	Part du PIB (en 2019)
Pensions	70 109	6%
Régime AMO	14 294	1,24%
RAMED	1 710	0,15%

Source : Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), Maroc

VII. Aperçu de la structure fiscale au Maroc

L'évolution de la part des recettes fiscales dans le PIB entre 2000 et 2018 est irrégulière dans le temps et reste dominée, par ordre d'importance, par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu (IR), qui représentent les trois plus grandes composantes de la structure fiscale du Maroc. L'évolution dynamique de cette structure dans le temps s'explique par des facteurs liés aux performances de l'économie marocaine au gré des conditions du cadre macroéconomique de chaque année, aux résultats des différentes réformes fiscales engagées par l'État, au niveau de performance de l'administration fiscale dans la collecte des recettes, et à l'élargissement de la population fiscale en plus du renforcement des contrôles.

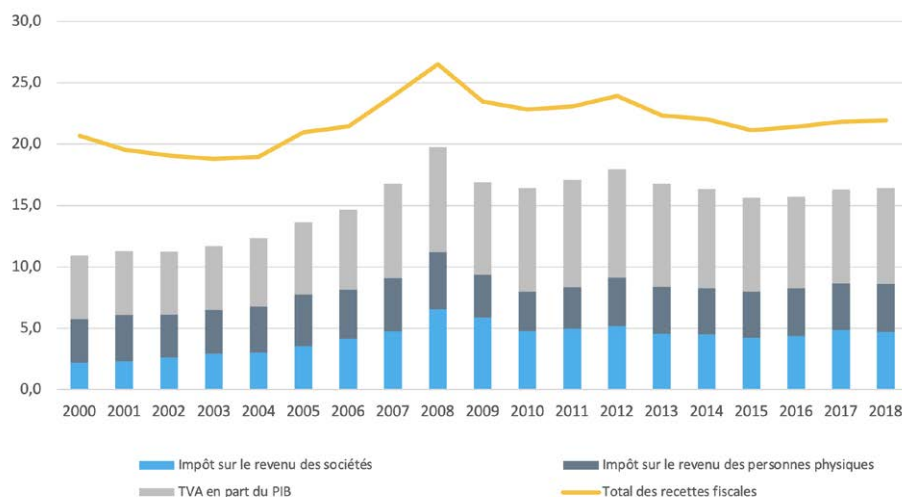
On peut distinguer deux périodes qui reflètent deux grandes tendances générales. Durant la première période 2000-2008, la part des recettes fiscales dans le PIB a sensiblement augmenté, en passant de 20 % à 26,5 %, soit le pic des recettes fiscales enregistrées durant cette décennie. Cette augmentation est tirée principalement par l'accroissement des recettes de la TVA et de l'IS. En effet, à partir de 2005 des réformes de fond ont été engagées dans l'objectif d'élargir l'assiette fiscale marocaine, comme la modernisation et la simplification du système de paiement de la TVA, la réduction du nombre des exonérations et celui des produits soumis à des taux réduits, l'amélioration du remboursement de la TVA et la modernisation du système de gestion de cet impôt par l'administration fiscale. La contribution de l'IS dans le PIB a presque triplé durant cette période, en passant de 2,2 % à 6,5 %. En revanche, les recettes de l'impôt sur le revenu (IR) ont stagné car la taille de la population active ne s'est pas élargie au fil des années.

Durant la deuxième période de 2008-2018, les recettes fiscales ont connu un recul très marqué pendant les quatre premières années, avec un

léger rebond en 2012, en passant de 26,5 % à 23,9 %. Cette baisse est due principalement aux effets de la crise financière de 2008 sur l'économie nationale, qui s'est traduite par une contraction du PIB. Un autre facteur explique ce recul, notamment la révision des taux d'imposition à la baisse, en particulier pour l'IS qui a été réduit en 2008 de 39,6 % à 37 % pour les institutions financières, et de 35 % à 30 % pour les autres secteurs d'activité, ce qui a sensiblement fait baisser les recettes générées par cet impôt, pour atteindre 4,7 % du PIB en 2018. À noter que la contribution de la TVA dans le PIB a aussi baissé, en passant de 8,5 % à 7,8 % du PIB.

L'examen de la structure des recettes fiscales par type d'impôt révèle que la fiscalité au Maroc repose essentiellement, par ordre d'importance, sur la TVA, l'IS et l'IR, qui représentent les trois plus grandes composantes dans le total des recettes fiscales. En 2018, les parts des recettes de la TVA, de l'IS et de l'IR dans le PIB sont respectivement de 7,8 %, 4,7 % et 3,9 %.

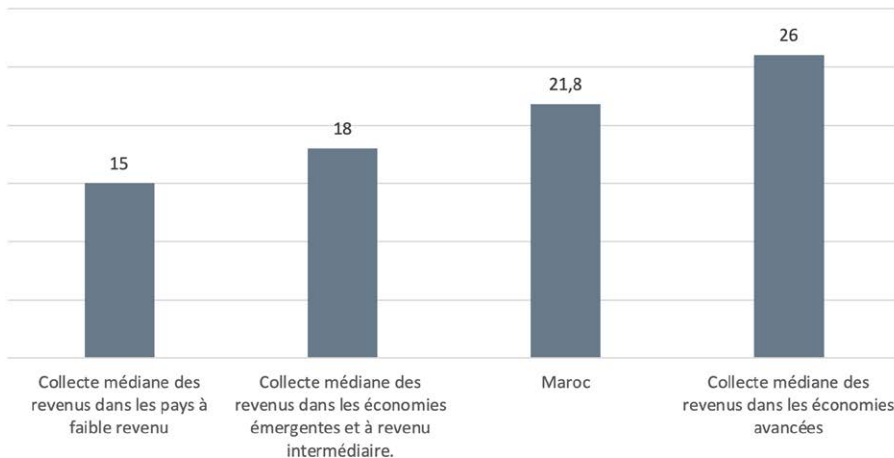
Figure 20 : Évolution des recettes fiscales sur la période 2000-2018 (% du PIB)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)

La pression fiscale au Maroc est proche de la médiane des recettes fiscales des pays avancés et bien supérieure à celle des pays en développement à faible revenu. En 2017, les recettes fiscales du Maroc s'élevaient à près de 22 % du PIB, ce qui est bien supérieur à la médiane des pays à faible revenu, qui n'est que de 15 %, et également à la médiane des pays émergents, qui est de 18 %. Elle est également proche de la médiane des pays avancés, qui se situe à près de 26 %.

Figure 21 : Recettes fiscales, 2017 (en pourcentage du PIB)



Source : FMI, 2017

VIII. Panorama des principales composantes du système fiscal marocain

8.1. L'impôt sur le revenu (IR)

Selon le Code général des impôts, l'impôt sur le revenu salarial s'applique sur les revenus et les profits des personnes physiques et des personnes morales, qu'elles aient leur domicile fiscal²⁸ au Maroc ou non, mais qui réalisent des bénéfices ou perçoivent des revenus de source marocaine ou étrangère dont le droit d'imposition est attribué au Maroc.²⁹ L'IR concerne donc toute personne n'ayant pas opté pour l'impôt sur les sociétés. Ainsi, les revenus et profits imposables concernent les catégories suivantes :

- Les revenus professionnels ;

28 Au sens du présent Code, une personne physique a son domicile fiscal au Maroc lorsqu'elle a son foyer d'habitation permanent sur le territoire national, le centre de ses intérêts économiques ou lorsque la durée continue ou discontinue de ses séjours au Maroc dépasse 183 jours pour toute période de 365 jours.

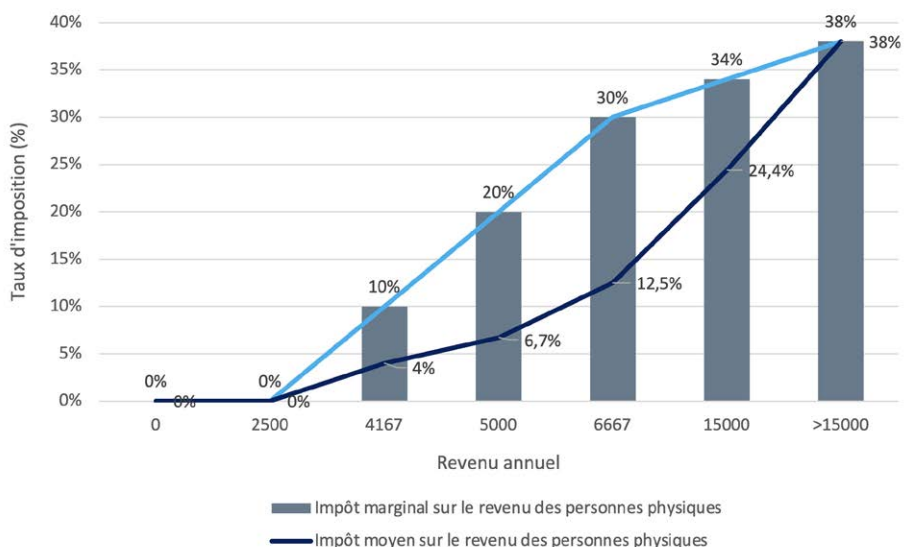
29 Les personnes physiques qui ont leur résidence fiscale au Maroc sont soumises à un impôt sur le revenu des personnes physiques sur leurs revenus mondiaux. Les personnes physiques n'ayant pas leur résidence fiscale au Maroc sont soumises à l'impôt uniquement sur les revenus de source marocaine.

- Les revenus provenant des exploitations agricoles ;
- Les revenus salariaux et revenus assimilés ;
- Les revenus et profits fonciers ;
- Les revenus et profits de capitaux mobiliers.

8.2. L'impôt sur le revenu salarial (IR salarial)

Le barème d'imposition de l'IR a été révisé plusieurs fois entre 1990 et 2010 et depuis, il est resté inchangé. Le taux d'imposition marginal a significativement baissé en passant de 48 % en 1993, à 38 % en 2010. De plus, le seuil d'exonération de l'IR sur la base du revenu mensuel a été relevé de 1000 DH en 1990, à 1500 DH en 1996, puis à 2500 DH en 2010³⁰. Ce barème d'IR concerne différentes tranches de revenus avec des taux d'imposition qui y sont associés. Il est constitué de taux progressifs allant de 0 % à 38 % applicables aux tranches de revenus mensuels allant de 0 à plus de 15 000 DH avec un seuil exonéré pour la tranche de salariés qui gagnent de 0 à 2500 DH, soit un revenu annuel inférieur à 30 000 DH.

Figure 22 : Évolution des taux marginaux et moyens d'imposition sur le revenu personnel en fonction du salaire net mensuel imposable*



Source : Élaboré par les auteurs

La pression fiscale pesant sur les travailleurs salariés formels est élevée, étant donné que seulement une faible fraction de la population active (les salariés formels) du secteur privé y contribue. En effet, 95 % du total de l'impôt sur le revenu salarial en 2017 est payé par seulement 11,47 % des entreprises enregistrées (11 489 entreprises) auprès des autorités fiscales (CESE, 2019). Ainsi, très peu d'entreprises et très peu de salariés marocains paient un montant élevé d'impôt sur le revenu, et un très grand nombre de salariés n'en paient pas du tout car ils travaillent dans le secteur informel. De plus, le nombre important de salariés du secteur privé touchant un salaire proche du SMIG et qui sont exonérés sur une grande partie de leur revenu (2500 DH mensuels) explique également l'ampleur de cette pression fiscale sur les salariés formels du secteur privé.

8.3. L'impôt sur le revenu professionnel

Le système d'imposition du revenu des personnes exerçant des activités libérales est différent de celui des travailleurs salariés déclarés auprès de la CNSS, tant en ce qui concerne le taux d'imposition que le mode de prélèvement de cet impôt. Si l'IR salarial est retenu à la source avec des taux progressifs, l'IR appliqué au revenu professionnel est d'ordre déclaratif et comprend différents régimes en fonction des activités professionnelles exercées et du niveau du chiffre d'affaires accompli par l'exercice de chaque année. L'impôt sur le revenu professionnel s'applique aux revenus perçus par des personnes physiques dans le cadre de l'exercice des professions commerciales, industrielles et artisanales et aux professions de promoteur immobilier, de lotisseur ou de marchand de biens, en plus des professions libérales. Jusqu'en 2020, les revenus professionnels au Maroc sont soumis à trois principaux régimes d'imposition, à savoir :

- a) Le régime du résultat net réel ;
- b) Le régime du résultat net simplifié ;
- c) Le régime du bénéfice forfaitaire.

Les revenus professionnels au Maroc sont en principe soumis au régime du revenu net réel (RNR), mais si certaines conditions sont remplies, le résultat fiscal peut être déterminé sur option selon le régime du revenu net simplifié (RNS) ou selon le régime du bénéfice forfaitaire (BF) (voir annexe 4)

Tableau des régimes d'imposition des revenus professionnels au Maroc :

Les activités professionnelles	Le régime du résultat net réel	le régime du résultat net simplifié	Le régime du bénéfice forfaitaire
Professions commerciales ; activités industrielles ou artisanales ; propriétaire d'un bateau de pêche.	Chiffre d'affaires > 2 millions de DH	1 million < chiffre d'affaires ≤ 2 millions	Chiffre d'affaires ≤ 1 million de DH
Les professions libérales et la prestation de services	Chiffres d'affaires > 0,5 million de DH	0,25 million < Chiffre d'affaires ≤ 0,5 million de DH	Chiffre d'affaires ≤ 0,25 million de DH

Source : Elaboration des auteurs, DGI

La contribution des travailleurs indépendants exerçant des professions libérales aux recettes fiscales de l'État reste très limitée et accentue le poids de la fiscalité sur les travailleurs du secteur formel en matière d'impôt sur le revenu. Cette faible contribution des personnes physiques non salariées (commerçants, entrepreneurs exerçant à titre individuel, professions libérales...) a été constatée en 2018, année où ils n'ont contribué qu'à hauteur de 9,7 % aux recettes totales de l'IR, le reste ayant été supporté à hauteur de 90,3 % par les travailleurs salariés (CESE, 2019). Il existe aussi une iniquité de traitement entre ces deux catégories de travailleurs en termes de mode de paiement du fait que l'IR reste basé sur le système déclaratif pour les professions libérales au moment où il est retenu à la source pour les salariés. Dans cette configuration, très peu d'entreprises et de salariés marocains paient un montant élevé d'impôt sur le revenu, et un très grand nombre de salariés échappent au paiement de ce même impôt.

8.3.1. Focus sur le régime spécial : « auto-entrepreneur » et ses implications dans l'informalité

Le régime autoentrepreneur est un statut mis en place par l'État pour encourager l'entrepreneuriat et l'auto-emploi. La loi de Finances 2014 a mis en place, dans le cadre de ses dispositions fiscales, ce régime d'auto-entrepreneur comme une mesure importante visant à réduire le poids du secteur informel dans l'économie et encourager l'activité entrepreneuriale. Ce régime permet à toute personne physique exerçant à titre individuel en tant qu'auto-entrepreneur de bénéficier de taux préférentiels par rapport à la contribution à l'IR en fonction du niveau du chiffre d'affaires enregistré

(DGI, 2019). Ces taux préférentiels sont les suivants :

- 1 % sur le montant n'excédant pas 500 000 DH pour les activités commerciales, industrielles et artisanales ;
- 2 % sur le montant n'excédant pas 200 000 DH pour les prestations de services.

Compte tenu de l'objectif de ce statut qui vise à encourager l'auto-emploi et au vu de la nature des activités exercées et du niveau du chiffre d'affaires encaissé, il convient de souligner que l'auto-entrepreneur est exonéré de TVA, mais reste soumis à la taxe professionnelle, après l'expiration de la période d'exonération de 5 ans prévue pour toute activité professionnelle nouvellement créée.

Sur la base de notre définition de l'informalité, ce régime n'encourage pas la formalisation. Il peut augmenter le nombre d'enregistrements de personnes auprès des autorités fiscales, mais il ne favorise pas l'affiliation des travailleurs à la CNSS car jusqu'en 2019, seuls les travailleurs salariés du secteur privé peuvent contribuer à la CNSS, les travailleurs indépendants étant exclus du système.

L'interaction entre le coût de l'IR salarial et celui de la cotisation à CNSS encourage plus le travail indépendant. L'impôt sur le revenu favorise davantage les travailleurs indépendants par rapport aux travailleurs salariés du secteur privé affiliés à la CNSS. Au Maroc, un travailleur indépendant peut payer très peu d'impôt sur le revenu par rapport à un salarié formel du secteur privé et, comme la législation de la couverture sociale exclut les travailleurs indépendants du paiement des cotisations à la CNSS, ces derniers peuvent aussi bien être totalement informels, se conformer à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et être exclus de la couverture maladie obligatoire. Il convient de souligner que les travailleurs indépendants n'ont aucune incitation à se développer car, lorsque leurs revenus atteignent un certain seuil, ils doivent changer de régime fiscal (et si le régime fiscal change, leur bénéfice après impôt peut diminuer).

De plus, les travailleurs indépendants sous le régime auto-entrepreneur peuvent faire des arbitrages pour réduire ou optimiser leur contribution fiscale sans être obligés d'être affiliés à la CNSS. En effet, à mesure que le chiffre d'affaires devient important (supérieur à 500 000 DH pour les activités commerciales et 200 000 pour les prestations de services), les travailleurs indépendants sont encouragés à structurer leur société, à payer l'impôt sur les sociétés (IS) et non l'impôt sur le revenu salarial. Par conséquent, les travailleurs indépendants disposent de cette

possibilité d'arbitrage entre les différents types d'impôt sur le revenu, ce qui constitue un point négatif dans la conception de l'IR au Maroc. Les salariés affiliés à la CNSS, quant à eux, sont obligés de cotiser indépendamment de leur niveau de revenu.

Encadré : La taxation des exploitants agricoles :

Au Maroc, les incitations fiscales mises en place en faveur du secteur agricole sont un moyen pour répondre aux enjeux du développement agricole au regard de la nature des unités de production dominées par des exploitations de petite taille en dessous de moins de 5 hectares. Les agriculteurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions de DH bénéficient d'une exonération totale de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, si ces agriculteurs réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de DH au cours de l'année (t), ils deviennent redevables de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de l'année (t), de l'année (t+1), de l'année (t+2) et de l'année (t+3). En outre, ces agriculteurs bénéficient d'un taux réduit de 17,5 % pendant les cinq premiers exercices fiscaux qui suivent la première année d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés. L'exonération susmentionnée n'est accordée que lorsque ledit chiffre d'affaires est resté inférieur à 5 millions de DH pendant trois (3) exercices consécutifs.

Des exonérations temporaires de l'IR ou de l'IS sont aussi accordées aux catégories suivantes des agriculteurs :

- du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015, les agriculteurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 35 000 000 de DH ;
- du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2017, les agriculteurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 20 000 000 de DH ;
- du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2019, les agriculteurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions de DH.

Les grandes exploitations agricoles bénéficient aussi d'un taux d'imposition réduit :

- Imposition temporaire des grandes exploitations agricoles dont le chiffre d'affaires dépasse 35 millions de DH, 20 millions de DH, ou 10 millions de DH respectivement en 2014, 2018 et 2020 au taux réduit de 17,5 % au titre de l'impôt sur les sociétés durant les cinq premiers exercices consécutifs, à compter du premier exercice d'imposition,
- 20 % au titre de l'IR pendant les cinq premiers exercices consécutifs, à compter du premier exercice d'imposition.

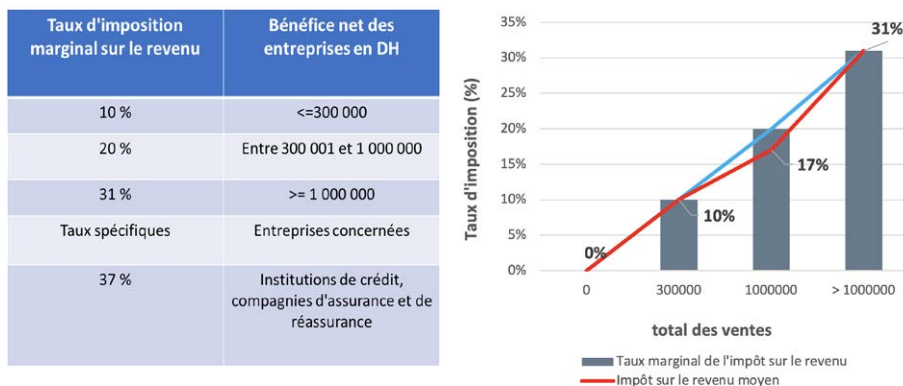
8.4. L'impôt sur les sociétés (IS)

L'impôt sur les sociétés (IS) s'applique obligatoirement aux produits, bénéfices et revenus des :

- Sociétés, quels que soient leur forme et leur objet (exclusion des sociétés de fait ne comprenant que des personnes physiques, des sociétés immobilières dites transparentes et des GIE) ;
- Établissements publics et autres personnes morales réalisant des opérations à caractère lucratif ;
- Associations et organismes légalement assimilés ;
- Fonds créés par voie législative ou par convention ;
- Centres de coordination de sociétés non-résidentes.

L'impôt sur les sociétés au Maroc est un impôt à régime progressif calculé sur la base du chiffre d'affaires. Ainsi, la charge fiscale découlant de cet impôt pour les contribuables s'explique par le niveau du taux d'imposition et les règles d'assiette dont la conjugaison permet de définir le taux effectif d'imposition qui constitue le vrai baromètre de la charge fiscale. A rappeler que les entreprises sont toujours soumises à une cotisation minimale (CM) de 0,5 % du chiffre d'affaires annuel qui correspond à un montant dû, lequel ne peut être inférieur pour chaque exercice quel que soit le résultat fiscal de la société. Ce taux est basé sur le chiffre d'affaires, les revenus d'intérêts, les subventions, les primes ou les dons reçus par la société et n'est pas dû par les entreprises pendant leurs 36 premiers mois d'activité. Toutefois, le montant de la cotisation minimale, même en l'absence de chiffre d'affaires, ne peut être inférieur à 3 000 DH pour les contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés.

Figure 23: Évolution du taux marginal personnel et du taux moyen de l'impôt sur le revenu des sociétés en fonction du salaire mensuel net imposable*.



Le problème des différents régimes d'IS est qu'ils établissent une distinction entre les entreprises sur la base de leur chiffre d'affaires total, ce qui peut encourager la fraude de la part des entreprises qui veulent rester petites, ou du moins en avoir l'air, et ne déclarent pas leur chiffre d'affaires afin de payer moins d'impôts. Il convient de souligner que le chiffre d'affaires ne constitue pas un critère pertinent pour apprécier les bénéfices des sociétés et donc leur capacité contributive, et tant que cet impôt n'est toujours pas calculé sur la base du bénéfice, il favorise nettement la pratique de comportements frauduleux dans les déclarations et limite, par conséquent, les recettes fiscales de l'État. Si l'administration fiscale renforce le contrôle, les entreprises peuvent se scinder en plusieurs entités juridiques distinctes, déclarer un chiffre d'affaires qui correspond à la tranche d'imposition inférieure et, par conséquent, payer moins d'impôts.

Par ailleurs, ces différents régimes sont problématiques, car même si les autorités fiscales décident de renforcer leur contrôle, les entreprises peuvent se scinder en plusieurs entités juridiques distinctes, déclarer un chiffre d'affaires inférieur et, par conséquent, payer moins d'impôts.

L'impôt sur les sociétés est supporté par une minorité d'entreprises qui restent soumises à une forte pression fiscale. En effet, en 2017, 95 % du total de l'impôt sur les sociétés est payé par seulement 6,1 % du total des entreprises enregistrées auprès des autorités fiscales (CESE, 2019).³¹

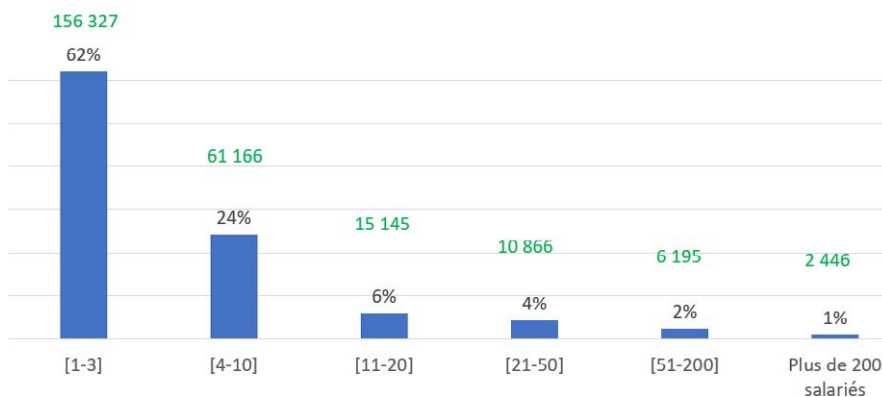
Les très petites entreprises (moins de 10 employés) représentent

31 <https://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Un-syst%C3%A8me-fiscal.pdf>

près de 90 % de l'emploi salarié informel et 30 % de l'emploi salarié formel. Avec l'absence d'études analytiques sur le travail salarié informel en entreprise et pour comprendre le poids de l'informel en fonction de la taille des entreprises, nous avons exploité les données fournies dans le rapport démographique de la CNSS de 2019 avec les données de l'enquête emploi du Haut-commissariat au Plan de 2017. Nous constatons que la distribution des entreprises formelles enregistrées à la CNSS montre que les micros et petites entreprises présentes dans le tissu productif concentrent la plus grande partie de la population active du circuit formel. En effet, 62 % des entreprises emploient moins de 3 salariés et seulement 1% des entreprises emploient plus de 200 salariés (CNSS, 2019).

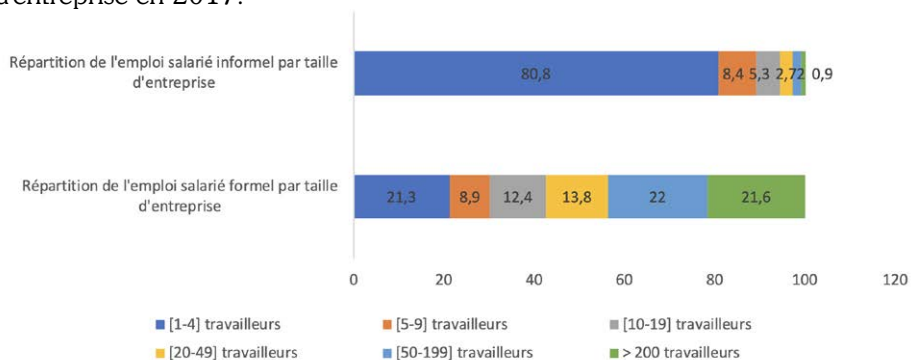
Ces entreprises concentrent également l'écrasante majorité des travailleurs du circuit informel car si on se fie aux données de l'enquête emploi, les entreprises qui emploient moins de 4 salariés formels concentrent une population de travailleurs informels qui dépasse les 2 millions de personnes, soit 80 % de l'emploi salarié informel. En revanche, bien que l'informalité soit très élevée dans les micros et petites entreprises, elle ne disparaît pas dans les grandes entreprises (en 2017 presque 13 % du travail salarié informel est concentré au niveau des entreprises qui emploient plus de 200 personnes).

Figure 24 : Répartition des entreprises formelles enregistrées auprès de la CNSS par taille en 2019



Source : Élaboration des auteurs sur la base des données de la CNSS, 2019

Figure 25 : Répartition de l'emploi salarié formel et informel par taille d'entreprise en 2017.



Source : Lopez-Acevedo et al. (2023), Banque mondiale

Note : La part des valeurs manquantes de la taille de l'entreprise est de 18% parmi les travailleurs informels rémunérés et de 48% parmi les travailleurs rémunérés formellement.

Cela peut biaiser l'interprétation des statistiques présentées

8.4.1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est applicable en vertu de l'article 87 du Code général des impôts uniquement aux opérations de nature industrielle, commerciale, artisanale ou relevant de l'exercice d'une profession libérale accomplies au Maroc, ainsi qu'aux opérations d'importation et aux opérations de promotion immobilière. Ce qui exclut de fait de son champ d'application les opérations et les activités agricoles.

Les personnes assujetties à la TVA doivent souscrire une déclaration qui doit être déposée trimestriellement³² si le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million de DH et mensuellement³³ si le chiffre d'affaires est supérieur à 1 million de DH. Le taux normal de la TVA au Maroc est de 20 % mais certains produits sont taxables à des taux spécifiques ; il s'agit notamment de :

- 7 % avec un droit de déduction pour certains biens d'usage quotidien

³² Elle concerne les contribuables exploitant des établissements saisonniers, ainsi que ceux exerçant une activité périodique ou réalisant des opérations occasionnelles ; ceux-ci doivent remettre à l'administration fiscale, avant le 20 du premier mois de chaque trimestre, une déclaration du chiffre d'affaires réalisé au cours du trimestre précédent et payer en même temps l'impôt correspondant.

³³ Elle concerne toute personne ne disposant pas d'un établissement au Maroc et y réalisant des opérations taxables. Les contribuables imposés doivent remettre à l'administration fiscale avant le 20 du mois une déclaration du chiffre d'affaires réalisé au cours du mois précédent et payer en même temps l'impôt correspondant.

tels que le lait en poudre, les produits pharmaceutiques, l'eau fournie aux différents réseaux d'utilité publique, ... ;

- 10 % avec droit de déduction pour certains produits alimentaires, boissons, établissements touristiques ou certaines opérations financières, ... ;
- 14 % avec droit de déduction pour le beurre et certains produits artisanaux, le transport de passagers et de marchandises, l'énergie électrique ;
- 14 % sans droit de déduction pour les services d'assurances en règle générale.

Encadré : Le système de paiement de la TVA

La TVA est une taxe qui s'applique à la valeur ajoutée. Elle fonctionne selon le principe que chaque fois qu'un produit passe entre les mains d'un intermédiaire, celui-ci y ajoute de la valeur, et c'est sur cette augmentation de valeur que la taxe est payée. Il en découle que :

- a) La TVA basée sur les éléments de prix d'une opération imposable peut être déduite de la TVA applicable à cette opération ;
- b) Au cas où le volume de la taxe due pour une période ne permet pas la déduction totale de la taxe déductible, la taxe restante est reportée sur le mois ou le trimestre suivant ;
- c) Le droit à déduction de la taxe en amont prend effet à la fin du mois qui suit celui au cours duquel les quittances douanières ont été délivrées, ou les factures ou mémorandums émis au nom du bénéficiaire ont été payés en partie ou en totalité,

Pour les exercices fiscaux commençant le 01.01.2014, le droit à la déduction de l'impôt préalable prend effet le même mois que celui qui suit le mois au cours duquel les quittances douanières ont été délivrées, ou les factures ou mémorandums émis au nom du bénéficiaire ont été payés en partie ou en totalité.

La TVA ne touche pas des pans importants de l'activité économique qui créent de la richesse à cause de l'ampleur de l'informel. Des circuits entiers de production et surtout de distribution de biens et services restent en dehors du champ d'application de cet impôt, réduisant ainsi les recettes qui devraient être naturellement dégagées et alourdissant la pression fiscale

supportée par le secteur formel, et plus particulièrement les entreprises les plus transparentes en termes de déclarations d'impôts.

Les entreprises opérant dans le secteur informel détiennent un avantage compétitif par rapport aux entreprises formelles enregistrées auprès de l'administration fiscale, car elles ne se sentent pas obligées de facturer la TVA sur les ventes qu'elles réalisent, mais cela ne fonctionne que si toute l'entreprise est informelle, c'est-à-dire illégale. Selon le Haut-commissariat au Plan, la TVA est une des principales composantes fiscales qui influencent le secteur informel, à l'inverse de l'impôt sur les sociétés (IS). Les chefs d'unités de production informelles s'approvisionnent en amont auprès de fournisseurs qui, eux-mêmes, sous-déclarent ou travaillent dans le secteur informel. Ceci leur permet d'acheter sans facture réglementée et donc d'échapper à la facturation en mode TVA. Cette situation est aussi attribuable à leur faible inclusion financière qui réduit de fait la transparence dans les transactions de ventes assujetties à la TVA.

Encadré : Focus sur les régimes spéciaux ou les incitations fiscales les plus importantes au Maroc

La politique fiscale au Maroc comporte deux mesures incitatives phares qui ont pour objectif d'attirer les investisseurs industriels à la fois nationaux et internationaux, afin de dynamiser la croissance économique et de créer de l'emploi au niveau national. Ces deux mesures peuvent avoir un impact indirect sur le secteur informel en favorisant une réduction de son poids dans l'économie.

1/ Il s'agit d'une mesure qui concerne les avantages fiscaux accordés au secteur des exportations. Dans ce sens, la politique fiscale prévoit deux principales incitations : la première concerne l'exonération totale de l'impôt sur les sociétés pendant 5 années consécutives et l'imposition au taux réduit de 17,5 % appliqué à la partie dont le bénéfice net dépasse 1 000 000 de DH au-delà de cette période (ce taux vient d'être porté à 20 % dans le cadre de la loi de Finances 2020). La deuxième incitation est l'exonération totale de l'impôt sur le revenu pendant les cinq premiers exercices, puis une imposition permanente au taux réduit de 20 % au-delà de cette période.

Cette mesure concerne :

- Les entreprises exportatrices de produits ou de services, à l'exclusion des entreprises exportatrices de métaux recyclés, qui réalisent un chiffre d'affaires à l'exportation au cours de l'année ;

- Les entreprises industrielles exerçant des activités déterminées par voie réglementaire, au regard de leur chiffre d'affaires correspondant aux produits fabriqués et vendus aux entreprises exportatrices qui les exportent ;
- Les prestataires de services et les entreprises industrielles exerçant des activités déterminées par voie réglementaire au titre de leur chiffre d'affaires en devises avec des entreprises établies à l'étranger ou dans des zones d'accélération industrielle et correspondant à des transactions portant sur des produits exportés par d'autres entreprises.

2/ Cette mesure concerne les entreprises qui exercent leurs activités dans les zones d'accélération industrielle d'exportations et qui bénéficient de deux principaux avantages fiscaux : le premier est relatif à l'exonération totale de l'IS durant les 5 premiers exercices à compter de la date du début de leur exploitation, et d'une imposition au taux de 8,75 % pour les 20 exercices consécutifs suivants. Le deuxième concerne l'exonération totale de l'impôt sur le revenu pendant les cinq premiers exercices consécutifs, à compter de la date du début de l'exploitation, ainsi qu'une réduction temporaire de l'impôt par l'application d'un abattement de 80 % pour les vingt exercices consécutifs suivants.

Il convient de souligner que la loi de Finances de 2020 prévoit de préserver les mesures incitatives en faveur des entreprises exerçant leur activité dans les zones d'accélération industrielle, à travers :

- Le maintien de l'exonération quinquennale en matière d'IS à partir du début de l'exploitation ainsi que l'application d'un taux préférentiel de 15 % en matière d'IS et de 20 % en matière d'IR de manière uniforme au bénéfice global sans distinction entre le chiffre d'affaires local et le chiffre d'affaires à l'export, et cela à partir de la sixième année suivant la période quinquennale. Il est à noter que cette mesure concerne toutes les sociétés industrielles, quelles que soient leurs implantations géographiques au niveau national ;
- Le maintien du taux de 15 % au-delà de la période précitée au lieu du taux de 17,5 %. En effet, ce taux devrait selon les anciennes dispositions s'appliquer au chiffre d'affaires à l'export réalisé par les entreprises exerçant dans cette zone au-delà de la période de 20 ans.

L'État marocain accorde également aux entreprises hôtelières une exonération totale de l'impôt sur les sociétés sur leurs bénéfices relatifs au chiffre d'affaires en devises pendant les cinq premières années suivant

leur première opération d'hébergement en devises, puis d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 17,5 % sur la partie de la base imposable correspondant à leur chiffre d'affaires en devises dûment rapatrié directement par elles ou pour leur compte par l'intermédiaire d'une agence de voyages pour les années suivantes.

IX. Volet 3 : “Les conditions de marché”

Dans ce volet, notre analyse porte sur la compréhension des facteurs qui dictent et conditionnent le fonctionnement des marchés économiques. Ces facteurs impactent directement ou indirectement le nombre, la taille et la productivité des entreprises et peuvent inciter ou dissuader le passage à la formalisation des acteurs informels. Compte tenu de la diversité des éléments qui régissent les conditions du marché, nous mettrons en évidence quelques dimensions qui jouent un rôle clé dans la création et le développement d'une entreprise formelle dans le secteur privé et qui nous semblent utiles pour les besoins de cette étude, en nous appuyant pour ce travail sur le rapport du "Doing Business" 2019-2020 de la Banque mondiale et sur d'autres études antérieures sur le climat des affaires au Maroc. Les dimensions retenues sont :

- (i) *Les procédures et le coût d'enregistrement d'une entreprise* : car la présence de procédures complexes, lentes ou coûteuses peuvent décourager les micros et petites entreprises à se conformer à la loi et d'opérer de manière formelle.
- (ii) *Le financement des entreprises et l'accès au crédit* : lorsqu'il est difficile et coûteux d'accéder au financement, les entreprises informelles préfèrent ne pas s'enregistrer afin de garder la liberté de contrôle de leurs actifs et rester sous le radar de la loi. De plus, le passage à la formalité et l'acquisition d'un encours de crédit implique des risques de saisie en cas d'insolvabilité de la part des institutions financières contractantes, chose que les entreprises informelles souhaiteraient éviter en restant dans l'informalité et en choisissant d'autres modes de financement.
- (iii) *La résolution des différends commerciaux* : Ce volet se rapporte aux règles de fonctionnement du système judiciaire et aux conditions d'application des contrats commerciaux. Cette dimension renseigne sur le niveau de sécurité et d'intégrité des transactions économiques

des entreprises formelles. La présence d'une justice commerciale accessible, transparente et efficace, des procédures judiciaires peu coûteuses et de qualité renvoient à des niveaux de protection élevés des transactions économiques et constituent des éléments qui incitent les entreprises à se formaliser.

- (iv) *La contestabilité des marchés* : Une forte empreinte des entreprises d'État peut fausser la concurrence et entraîner des structures de marché inéquitables et non contestables. Ainsi, un marché où il y a une forte concentration économique peut limiter la possibilité des nouvelles entreprises formelles à y pénétrer, espérer y gagner des parts de marché et y croître avec le temps.

9.1. Les procédures et le coût d'enregistrement des entreprises

Au Maroc, la création d'une entreprise est un processus rapide, efficace, à faible coût et ne requiert aucun capital minimum. D'une manière générale, le pays a nettement amélioré les conditions de création de nouvelles entreprises grâce à l'adoption de réformes qui visent à faciliter les affaires, comme l'allègement des dispositifs réglementaires se rapportant à la création d'entreprises qui ont permis de raccourcir le temps nécessaire pour enregistrer une entreprise formelle et se conformer aux obligations réglementaires et fiscales en vigueur. Les réformes mises en œuvre pour faciliter la création d'entreprises concernent la rationalisation des procédures d'enregistrement et la réduction des frais d'enregistrement (Banque mondiale, 2020).

Depuis 2012, le Maroc a mis en œuvre des réformes qui facilitent l'enregistrement des entreprises, telles que l'élimination de la nécessité de déposer une déclaration de constitution d'entreprise auprès du ministère du Travail, la réduction des frais d'enregistrement des sociétés et l'élimination des exigences de capital minimum pour les sociétés à responsabilité limitée. Le processus d'enregistrement d'une entreprise au Maroc prend en moyenne neuf jours, soit une durée plus courte comparée à la moyenne régionale de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord qui se situe aux alentours de 21 jours³⁴.

La principale réforme qui a permis de faciliter les conditions de créer et d'enregistrer de nouvelles entreprises au Maroc concerne le regroupement

34 Banque Mondiale : Rapport "Doing Business" 2019-2020 accessible au : <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/morocco/MAR.pdf>

des procédures d'enregistrement³⁵ auprès de centres (ou guichets uniques) appelés les Centres régionaux d'investissement (CRI) créés à partir de 2002. À côté d'autres réformes, la création de ces centres a permis au Maroc de se classer au 43ème rang parmi 190 pays selon le rapport Doing Business 2019-2020 en ce qui concerne la facilité de création d'entreprises.

9.2. Le financement des entreprises et l'accès au crédit

Durant la dernière décennie, les petites et moyennes entreprises ont été confrontées à des contraintes majeures dans leur accès au financement bancaire, malgré le fait que le pays ait réalisé des progrès considérables en matière d'inclusion financière. Les difficultés d'accès au crédit pour les entreprises de petite taille s'expliquent par les pratiques prudentielles des banques et des institutions financières en termes d'octroi de crédits, avec une préférence pour les prêts sécurisés, de court terme et l'exigence de garanties. En 2019, l'enquête nationale auprès des entreprises³⁶ du Haut-commissariat au Plan révèle que 28% parmi les très petites entreprises (TPE) qui ont demandé un crédit n'ont pas reçu de réponse favorable à leurs demandes en raison de l'insuffisance de garanties pour 52% des entreprises et du manque de confiance dans l'entreprise pour 20%. Les freins pour l'accès au crédit bancaire sont essentiellement le taux d'intérêt élevé, l'exigence de garanties excessives et parfois les considérations religieuses des demandeurs. Ces conditions incitent les entreprises en phase de démarrage à privilégier d'autres sources de financement comme l'autofinancement (famille, amis ou collègues de travail) plutôt que de recourir aux banques conventionnelles et aux institutions financières ce qui limite leur possibilité de croître et de créer des emplois formels (Bank Al Maghrib, 2022).

Toutefois, ces dernières années, de grandes avancées ont été réalisées pour lever les contraintes d'accès au financement des entreprises et plusieurs initiatives ont été prises en réponse à ce défi majeur. Bank Al-Maghrib a mis en place en décembre 2013 un nouveau mécanisme permettant aux banques de se refinancer auprès d'elle pour les prêts accordés aux micros, petites et moyennes entreprises (MPME). Par ailleurs, la Caisse centrale de garantie (CCG), acteur majeur de garantie des crédits bancaires aux petites et moyennes entreprises (PME) au Maroc a adopté en juillet 2013 un nouveau plan de développement 2013-2016 et dispose de plusieurs outils

35 Il s'agit des procédures liées à la sécurité sociale, aux impôts et à l'enregistrement des entreprises auprès du tribunal de commerce.

36 https://www.hcp.ma/Enquete-nationale-aupres-des-entreprises-2019_a2405.html

pour soutenir les prêts bancaires aux PME par le biais de garanties et de prêts conjoints. Concernant le défi d'application des taux d'intérêts élevés, le gouvernement et la banque centrale ont élaboré, en collaboration avec le système bancaire, le programme Intelaka qui a pour objet de favoriser le financement des auto-entrepreneurs, des jeunes entrepreneurs, des TPE et des petites entreprises exportatrices. Dans ce cadre, deux produits de garantie et un produit de financement ont été lancés avec des taux d'intérêt très bas et à des conditions préférentielles. « Damane Intelak » accordé à un taux fixe de 2%, « Damane Intelak Al Moustatmir Al Qaraoui » à 1,75% et « Start TPE » sans intérêts.

9.3. Le règlement des litiges commerciaux

La qualité de la résolution des litiges commerciaux au Maroc doit être améliorée pour encourager le recours à un usage formel des transactions économiques entre les opérateurs informels. Il est important de rappeler que plusieurs facteurs peuvent rendre difficile toute tentative d'évaluer le système judiciaire qui gouverne l'environnement des affaires comme la présence d'aspects humains (conditions professionnelles des ressources humaines, indépendance des juges et qualité de leur formation), des aspects de gouvernance des tribunaux (gestion des cas de litiges, degré de complexité des procédures, les coûts associés au traitement des cas), et d'autres aspects physiques en relation avec l'environnement des tribunaux et leurs équipements. Selon l'OCDE, il existe des insuffisances dans le système de règlement judiciaire et extra-judiciaire des différends commerciaux :

- Le fonctionnement des tribunaux est inégal et dépend de la concentration des entreprises dans leur ressort. Une grande partie des affaires commerciales est traitée par le tribunal de commerce d'une seule région, celle de Casablanca-Settat ;
- Les tribunaux de commerce rencontrent des difficultés dans l'application du droit commercial et la formation des professions judiciaires est peu efficace ;
- Les litiges commerciaux impliquent généralement des questions juridiques plus complexes et des intérêts économiques circonscrits par des frontières juridictionnelles. ;
- Le système des tribunaux de commerce est surchargé par le volume des affaires et les sessions des tribunaux exigent souvent que les juges rendent des décisions et des jugements sur plusieurs affaires au cours d'une seule audience. La résolution simultanée d'affaires

relativement peu importantes en termes d'intérêt financier, telles que les affaires de défaut de paiement (chèques sans provision...), et d'autres affaires économiquement plus importantes est également problématique.

9.4. La contestabilité des marchés et présence des entreprises d'État

Le Maroc dispose d'un large portefeuille d'entreprises publiques bénéficiant d'avantages réglementaires, ce qui limite l'expansion du secteur privé en restreignant l'entrée et le développement des entreprises formelles dans certains secteurs de l'économie nationale. Selon la Banque mondiale, le portefeuille de l'État comprend 725 entreprises qui fournissent environ 130 000 emplois (2016-2017), dont 210 établissements publics statutaires et 515 sociétés à responsabilité limitée dont l'État est le propriétaire ultime et dans lesquelles il exerce un contrôle partiel ou total. Au cours de la dernière décennie, des centaines de filiales d'entreprises d'État ont été créées. Il s'agit principalement de sociétés à responsabilité limitée, entièrement ou partiellement contrôlées par des sociétés de portefeuille. Ces nouvelles entreprises publiques ont joué un rôle clé dans le soutien des principaux programmes gouvernementaux, mais elles peuvent également avoir eu un impact négatif sur le développement du secteur privé.

La participation de l'État dans l'économie est donc importante et plusieurs secteurs restant sous monopole public sont gérés soit directement par des institutions publiques (transport ferroviaire, certains services postaux et services aéroportuaires), soit par des municipalités (distribution en gros de fruits et légumes, poisson et abattoirs). Toutefois, les secteurs où il y a des pratiques monopolistiques ne seraient pas facilement accessibles par les entreprises de petite taille, notamment informelles ; par conséquent l'impact des entreprises d'État sur le secteur informel est à nuancer. Ces secteurs sont les suivants :

- Secteur de l'électricité : l'ONEE, qui appartient à l'État, domine la production, la distribution et le transport de l'électricité ;
- Secteur bancaire : les trois premières banques détiennent les deux tiers des actifs du système bancaire,
- Télécommunications : la concurrence dans le haut débit fixe est faible, Maroc Telecom (dont 22% sont propriété de l'État) détenant une part de marché de 89% des lignes fixes en septembre 2018.

La contestabilité du marché intérieur au Maroc est faible en raison d'une réglementation avantageuse pour les entreprises d'État³⁷ et d'un manque d'application de la loi sur la concurrence. La législation marocaine n'empêche pas les entreprises d'État d'être compétitives sur d'autres marchés dans différents secteurs d'activité. Ces entreprises peuvent librement s'engager dans des activités commerciales en dehors de leur secteur d'activité par la création de filiales qui rendent les marchés inégaux, limitent l'expansion des entreprises existantes et découragent la formalisation de nouvelles entreprises qui souhaitent opérer dans le même marché. En effet, les entreprises d'État ne sont pas tenues d'atteindre systématiquement un taux de rendement commercial, et certaines sont exonérées de l'impôt sur les sociétés, peuvent recevoir des subventions du gouvernement et peuvent également bénéficier de privilèges réglementaires (Banque mondiale, 2019).

Toutefois, le Maroc a ouvert à la concurrence plusieurs activités détenues traditionnellement par l'État en utilisant des accords de gestion déléguée ou de concession à des opérateurs privés pour encourager la participation du secteur privé dans l'économie formelle. Ces opérateurs sont généralement soumis à des procédures d'appel d'offres (distribution d'eau et d'électricité, construction et exploitation d'autoroutes, et gestion des déchets non dangereux). Dans certains cas, les entreprises publiques continuent de contrôler l'infrastructure tout en autorisant la concurrence du secteur privé par le biais de concessions.

Le Maroc a mis en place une série de réformes visant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics. Parallèlement, des mesures ont été prises pour renforcer les institutions chargées de réguler la concurrence sur ces marchés. Auparavant, les PME ont été empêchées de participer aux marchés publics en raison d'obstacles tels que le manque de capacités techniques et financières, le manque d'accès à l'information, le temps et le coût nécessaires à la préparation des offres, et la taille des contrats. Ces dernières années, le Maroc a mené d'importantes réformes législatives, réglementaires et institutionnelles pour améliorer les processus de passation des marchés :

37 Par rapport à la gouvernance des entreprises d'État, le Maroc a accéléré les réformes visant à améliorer la performance globale des entreprises publiques. La Commission nationale marocaine de la gouvernance d'entreprise, créée en 2007, a rédigé le Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise dédié aux entreprises d'État, en s'inspirant des lignes directrices de l'OCDE. Ce code exige une plus grande utilisation de règles normalisées en matière de marchés publics et de comptabilité, des audits externes, l'inclusion d'administrateurs indépendants, des évaluations du conseil d'administration, une plus grande transparence et une meilleure divulgation. Le gouvernement donne également la priorité à un certain nombre d'initiatives liées à la gouvernance, telles que l'utilisation de contrats pluriannuels avec les principales entreprises d'État comme outil d'amélioration des performances et de la transparence.

- Mise en place d'un organe national d'élaboration des politiques de passation des marchés, création d'une stratégie nationale de formation à la passation des marchés et développement d'un nouveau système national de passation électronique des marchés pour simplifier les procédures de passation,
- Mise en place de la Commission nationale de la commande publique (CNCP) dont le rôle est de réguler les marchés publics, de contrôler les dépenses publiques et de garantir les principes de transparence et de parité dans l'élaboration et l'exécution des contrats entre concurrents, tout en améliorant le traitement des réclamations,
- Renforcement du rôle du Conseil de la concurrence (CC) en veillant à ce que les marchés fonctionnent de manière équitable et efficace par l'introduction de nouvelles règles, donnant au conseil le pouvoir de sanctionner certaines entreprises, en particulier pour les pratiques anticoncurrentielles et le contrôle des fusions (les prix des biens, produits et services sont généralement déterminés par la concurrence sur le marché, avec des exceptions lorsque les prix sont fixés par voie réglementaire après consultation du Conseil de la concurrence). D'ailleurs, la loi interdit aussi les pratiques anticoncurrentielles, notamment la collusion, la fixation des prix, l'abus de position dominante et le dumping ;
- Examen des fusions (fusions-acquisitions) par le Conseil de la concurrence avant leur autorisation et mise en œuvre. Cependant, les lois marocaines sur la concurrence n'ont pas encore été activées de manière efficace.

Conclusion et recommandations politiques :

Le secteur informel joue un rôle crucial dans le développement économique et social du pays, en tant que filet de sécurité sociale pour de nombreux travailleurs. Cependant, sa concentration dans de petites entreprises dépourvues de moyens de production innovants et sophistiqués peut avoir des implications négatives sur la croissance à long terme, piégeant le Maroc dans un équilibre sous optimal de faible niveau. Ce rapport opportun et important arrive dans un contexte de multiples réformes sociales en cours au Maroc, notamment la réforme ambitieuse de la protection sociale visant à étendre la couverture sociale à tous les citoyens d'ici 2025. Le succès de cette réforme dépend d'une augmentation de la mutualisation des risques au sein du système, ce qui passe en partie par la formalisation de l'économie informelle. Comme le souligne clairement le rapport, comprendre les incitations qui poussent les travailleurs et les entreprises à opérer dans l'informalité plutôt que dans la formalité, et aller au-delà de la question de la coercition comme solution à l'informalité, est crucial pour aborder l'informalité aujourd'hui. Cela constitue une étape importante dans le débat vers une approche et une solution plus intégrée de la question de l'informalité.

Le niveau élevé d'informalité au Maroc, atteignant près de 77,2% en 2018, est attribuable en partie à des lacunes juridiques et à une application insuffisante des lois, ainsi qu'à des incitations significatives à les contourner parmi les entreprises. Dans la période de recherche antérieure à 2019 et avant la récente réforme visant à généraliser la protection sociale au Maroc, il convient de rappeler que le système contributif de la protection sociale dans le secteur privé, à savoir celui géré par la CNSS, ne permettait de contribuer qu'aux travailleurs salariés. Les travailleurs non-salariés, tels que les travailleurs indépendants, les aides familiaux et les employeurs, étaient exclus de la possibilité de contribuer à ce système. Par conséquent, cela indique que ce système lui-même encourageait l'emploi informel, conformément à la définition de l'informel adoptée dans ce rapport, qui qualifie les travailleurs informels comme étant ceux qui ne participent pas au régime contributif de la protection sociale. Cette réalité implique que plus de la moitié des travailleurs salariés étaient considérés comme étant dans une situation informelle, tant sur le plan juridique que légal. De plus, même parmi les salariés, il y a plus de travailleurs informels que de travailleurs formels. En fait, il existe un énorme problème d'évasion parmi les travailleurs salariés du secteur privé, puisque près de 64 % d'entre eux devraient payer des cotisations, mais ne le font pas. En d'autres termes, 64 % des travailleurs salariés du secteur privé sont employés illégalement.

Au Maroc, comme nous venons de le voir dans ce rapport, l'interaction entre les trois domaines clés formant la structure globale des incitations des travailleurs et des entreprises - le cadre institutionnel et la réglementation du marché, le cadre fiscal et les conditions de marché - conduit à une forte proportion d'emplois informels. Cette situation expose particulièrement les travailleurs à faible revenu à une protection sociale insuffisante. Afin de remédier à cette situation, il est essentiel que les politiques publiques adoptent une approche visant à rendre la dichotomie entre le secteur formel et informel moins pertinente, tout en promouvant une protection sociale universelle de qualité. Les mesures proposées impliqueraient un changement vers un système de protection sociale plus inclusif, basé sur les principes d'universalité et d'égalité des prestations, afin de remplacer la segmentation actuelle des systèmes de protection sociale et la couverture inégale des travailleurs et des familles (Gladys Lopez-Acevedo, et al., 2023). Dans le but de réduire la prévalence du secteur informel au Maroc, le gouvernement pourrait envisager la mise en œuvre des six mesures suivantes :

- 1. Coordination des réformes :** Il est donc essentiel de concevoir et d'évaluer de manière intégrée et holistique les politiques de lutte contre l'informel. Les décideurs politiques, lorsqu'ils introduisent de nouvelles politiques ou modifient celles déjà existantes, doivent être attentifs à la manière dont ces mesures peuvent influencer le comportement des travailleurs et des entreprises en matière d'emploi informel. La prise en compte de l'interaction entre les politiques et le comportement des travailleurs et des entreprises est cruciale pour améliorer la conception et l'efficacité des politiques économiques. A cet effet, une vision intégrée et cohérente est essentielle pour améliorer l'efficacité et la prévisibilité des mesures politiques, notamment en termes de comportement des travailleurs et des entreprises. Ceci contribuerait à minimiser les résultats involontaires et souvent indésirables, tels que l'informalité, qui peuvent résulter d'une politique inappropriée ou inadaptée.

Les politiques de lutte contre l'informel doivent être conçues et évaluées de manière globale, en prenant en compte les interactions potentielles dans les domaines suivants :

- **Assurance sociale non contributive :** L'évaluation de l'impact des programmes d'assurance sociale non contributive sur l'emploi informel est une tâche cruciale. Il est important de déterminer si ces programmes, en fournissant des soins de santé gratuits ou subventionnés de qualité adéquate, ainsi qu'en offrant des transferts de revenus significatifs, peuvent involontairement subventionner

l'emploi informel. Une analyse rigoureuse de ces programmes est nécessaire afin de mieux comprendre leur véritable impact sur la dynamique de l'emploi informel.

- **Réglementation sur le lieu de travail** : Les réglementations sur le lieu de travail peuvent être combinées de manière à intégrer les règles régissant le licenciement des travailleurs, l'assurance chômage et les politiques actives du marché du travail, dans le but de faciliter la reconversion des travailleurs. Cette approche vise à promouvoir la flexibilisation du marché du travail, tout en évitant d'inciter ou de décourager excessivement les entreprises à contractualiser leur emploi. Une telle intégration des réglementations peut contribuer à établir un équilibre favorable entre la flexibilité du marché du travail et la promotion de contrats formels plus attractifs pour les travailleurs.
- **Fiscalité** : L'utilisation des recettes fiscales provenant des impôts indirects, tels que la TVA, pour financer des programmes de transfert visant à réduire les inégalités et soutenir les ménages les plus pauvres. Bien que les impôts indirects tels que la TVA soient régressifs, les recettes fiscales peuvent être utilisées pour financer des programmes de transfert pour les ménages les plus pauvres afin de produire le degré de progressivité souhaité.
- **Régimes fiscaux spéciaux** : Une évaluation rigoureuse des régimes fiscaux spéciaux est nécessaire pour comprendre leur impact sur l'expansion des entreprises, la croissance de la productivité, la création d'emplois formels et les inégalités. Bien que ces régimes cherchent à réduire les inégalités en soutenant les entrepreneurs à faible revenu, il est important d'analyser leur éventuel effet négatif sur ces différents aspects économiques. Une telle évaluation permettra de guider les politiques fiscales en conciliant la réduction des inégalités avec la promotion d'une expansion économique durable.
- **Règles applicables aux entreprises** : La simplification des procédures d'enregistrement des entreprises revêt une importance cruciale afin de promouvoir la conformité à la législation fiscale et d'encourager l'enregistrement des entreprises. Lorsque les démarches administratives liées à l'enregistrement sont coûteuses, longues et complexes, les incitations à se conformer à la législation fiscale et à procéder à l'enregistrement peuvent être entravées. Par conséquent, la simplification de ces procédures est une mesure essentielle pour faciliter l'accès des entreprises au marché formel et encourager leur engagement dans le respect des obligations fiscales.

2. Généralisation de la protection sociale : Selon la définition de l'informalité avancée dans le rapport, la généralisation de la couverture sociale constitue une solution au problème de l'informalité, au moins en ce qui concerne la protection contre les risques de santé et de longévité. Cette universalité devrait être atteinte en garantissant que tous les programmes destinés à couvrir les personnes exposées à un risque donné soient standardisés. L'absence d'uniformité dans les régimes de sécurité sociale diminue leur capacité de protection, encourage l'informalité et crée des opportunités d'arbitrage au sein du système. Une couverture universelle des personnes exposées à un même risque via un programme unique peut améliorer la mutualisation des risques, accroître l'efficacité et l'équité de la couverture, et garantir que toutes les personnes concernées bénéficient d'une qualité de prestations équivalente. Le Maroc s'est déjà lancé dans cette réforme visant à généraliser la protection sociale à toute la population d'ici 2025, la qualité des prestations et de protections procurées par cette couverture sociale peut jouer un rôle important dans la formalisation de l'économie informelle. Le grand défi pour le gouvernement est, d'un côté, d'assurer la durabilité et la pérennité du financement de ce système de protection sociale, et de l'autre côté, d'assurer des prestations de qualité capable de rendre le secteur formel plus attractif.

3. L'élargissement de l'assiette fiscale : L'élargissement de l'assiette fiscale revêt une importance primordiale pour garantir la généralisation, la pérennité, la qualité et la durabilité de la couverture sociale universelle. Cela implique la réduction ou la suppression des dépenses fiscales, l'introduction de nouvelles taxes et/ou l'augmentation des taxes existantes sur certaines activités, telles que les activités polluantes et les taxes sur la propriété. La taxation des produits nocifs pour la santé, tels que les boissons alcoolisées, les boissons sucrées et les cigarettes électroniques, peut également être envisagée.

Parallèlement, des réformes plus larges sont nécessaires pour créer une marge de manœuvre budgétaire. Il est crucial de stimuler la croissance économique, d'éliminer les obstacles à la participation des femmes au marché du travail et d'adopter une politique fiscale progressive. La rationalisation des dépenses publiques et le remplacement des programmes de subventions non ciblés par des filets de sécurité sociale et des transferts ciblés sont également importants. Ces mesures doivent être accompagnées de réformes plus larges, notamment la stimulation de la croissance économique, l'élimination des obstacles à la participation des femmes au marché du travail et l'adoption d'une

politique fiscale progressive.

- 4. Réforme de la fiscalité :** La structure fiscale devrait être conçue pour renforcer les incitations à l'emploi formel et être progressive, en complément de la protection sociale. Il est recommandé de réduire au minimum le nombre de régimes fiscaux disponibles, afin de supprimer les échappatoires fiscales, les régimes spéciaux et les exonérations fiscales. Les barèmes fiscaux devraient être suffisamment progressifs pour financer la redistribution et créer des opportunités sans nuire à la productivité, tout en garantissant une qualité élevée des services publics. En outre, l'application et le recouvrement des impôts doivent être améliorés. L'uniformisation du système fiscal en éliminant les exonérations et les réductions d'impôts favorise la sélection naturelle des entreprises, la croissance de la productivité et la création d'emplois formels. Cette mesure, combinée à un renforcement de l'application fiscale, élargit également l'assiette fiscale et augmente les recettes fiscales qui peuvent être utilisées pour financer la couverture universelle des soins de santé et des transferts de retraite, ainsi que pour améliorer la qualité des services fournis. Cela peut rendre la formalité plus attrayante pour les travailleurs et les entreprises, contribuant ainsi à réduire l'informalité.
- 5. Dynamisation du secteur privé et amélioration du climat des affaires :** Les réformes devraient également viser à améliorer le climat des affaires, les avantages dont bénéficient les entreprises enregistrées, et aussi à faciliter l'accès des petites entreprises au financement et aux marchés publics, en mettant en place des procédures administratives plus souples, en identifiant et supprimant les obstacles qui peuvent décourager ou entraver la formalisation des entreprises informelles, essentielles pour favoriser une dynamisation du secteur privé et la création d'emploi formel. Ces avantages peuvent être améliorés en renforçant l'application des contrats commerciaux et de crédit, incitant ainsi les entreprises à s'enregistrer. Et en s'enregistrant, les entreprises peuvent accéder à des conditions de crédit plus favorables, pénétrer de nouveaux marchés, bénéficier de transferts technologiques et réduire les risques en séparant leurs actifs commerciaux du budget. Cette mesure politique permet également d'accroître les recettes fiscales et la diversification des marchés du crédit, bénéficiant ainsi aux institutions étatiques et bancaires. De plus, les entreprises enregistrées ont tendance à embaucher davantage de travailleurs formels, ce qui contribue positivement à l'emploi formel.

6. Amélioration de la justice commerciale. La résolution des litiges commerciaux peut encore être améliorée de manière significative. Si les systèmes judiciaires fonctionnent avec efficacité et les contrats commerciaux sont appliqués d'une manière stricte, ils auront une incidence directe sur le niveau de sécurité quant à la protection des transactions économiques effectuées par les entreprises formelles. Une meilleure application correspond à des coûts de transaction plus faibles et à des incitations plus fortes à opérer de manière formelle.

Références

ACAPS (Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale). 2020. "Rapport annuel." ACAPS, Rabat.

ANAM (Agence nationale de l'assurance maladie). 2018. "Rapport annuel." ANAM, Rabat.

Bank Al-Maghrib. 2022. Commission des finances et du développement économique. Présentation du Wali de Bank Al-Maghrib Abdellatif Jouahri. "Bank Al Maghrib et la situation de l'investissement"

Banque africaine de développement et Organisation internationale du travail. "Impact de la COVID-19 sur l'emploi et les TPME au Maroc."

Banque mondiale. 2015. "Morocco : Social Protection and Labor : Diagnostic." Banque mondiale, Washington DC. Disponible sur : <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/485991468190443363/morocco-social-protection-and-labor-diagnostic>.

Banque mondiale. 2019. "Créer des marchés au Maroc : une deuxième génération de réformes : stimuler la croissance du secteur privé, la création d'emplois et l'amélioration des compétences." Diagnostic du secteur privé. Banque mondiale, Washington DC.

CMR (Caisse Marocaine des Retraites). "Guide du pensionné. Régime des pensions civiles".

CMR (Caisse Marocaine des Retraites). "Guide du pensionné. Régime des pensions militaires".

CNSS (Caisse nationale de sécurité sociale). 2019. "Rapport statistique et démographique." CNSS, Rabat.

CNSS (Caisse nationale de sécurité sociale). 2020. "Rapport statistique et démographique." CNSS, Rabat

Comité national de l'environnement des affaires. Politique nationale d'amélioration de l'environnement des affaires au Maroc. Feuille de route 2021-2025.

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). "Guide de la conformité sociale." CGEM.

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). "Guide pratique de l'employeur sur les accidents du travail." Commission emploi et relations sociales.

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). 2012. "Guide des

programmes de financement et d'accompagnement des entreprises au Maroc."

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). 2019. "Les 3èmes Assises de la fiscalité marocaine. Projet de contribution de la CGEM soumis au conseil d'administration du 23 avril 2019."

Conseil déontologique des valeurs mobilières. 2011. "Le financement des PME au Maroc."

Conseil économique, social et environnemental. 2021. "Indemnité pour perte d'emploi : quelles alternatives à la lumière de la loi-cadre sur la protection sociale".

Conseil économique, social et environnemental. 2012. "Le système fiscal marocain : Développement économique et cohésion sociale.", CESE Rabat.

Conseil économique, social et environnemental. 2014. "Projets de lois relatives au régime des pensions civiles.", CESE Rabat

Conseil économique, social et environnemental. 2018. "La protection sociale au Maroc : Revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'assistance sociales." CESE Rabat.

Conseil économique, social et environnemental. 2019. "Un Système fiscal, pilier pour le Nouveau modèle de développement." CESE Rabat.

Cour des comptes - Royaume du Maroc. 2017. "Rapport sur la Caisse marocaine des retraites."

Cour des Comptes – "Rapport au titre des années 2019 et 2020 – synthèse".

Cour des Comptes. 2018. "Régime de l'Assurance maladie obligatoire de base, des salariés du secteur privé, géré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale".

Fédération du commerce et services (FCS). "Guide des programmes de financement et d'accompagnement des entreprises au Maroc."

Fond monétaire international. 2022. "Personal Income Tax Has Untapped Potential in Poorer Countries." FMI Blog. Washington, DC.

Haut-commissariat au Plan. 2019. "Enquête nationale auprès des entreprises." HCP, Rabat.

Levy, S., et G. Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America." UNDP LAC Working Paper 24. Background Paper for Regional Human Development Report 2021 : Latin America and the Caribbean Region. Programme des Nations Unies pour le Développement, New York.

Lopez-Acevedo, Gladys, Marco Ranzani, Nistha Sinha, and Adam Elsheikhi. 2023. Informality and Inclusive Growth in the Middle East and North Africa. Middle

East and North Africa Development Report. Washington, DC. World Bank.

Lopez-Acevedo, Gladys, Gordon Betcherman, Ayache Khellaf, et Vasco Molini. 2021. "Morocco's Jobs Landscape: Identifying Constraints to an Inclusive Labor Market." Banque mondiale. Washington, DC.

Meknassi, Rachid Filali et Rioux, Claude. 2010. "Labour relations and collective bargaining in Morocco" Working paper No 14. International Labour Office (ILO), Geneva.

Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), Direction du Budget et Ministère de l'Éducation Nationale, du Préscolaire et des Sports, Direction de l'Appui Social. "Evaluation de l'impact social (EIS) du programme Tayssir".

Ministère de l'Économie et des Finances. "Projets de loi de finances pour l'année budgétaire 2011 à 2019 - Rapport sur les comptes spéciaux du Trésor." MEF, Maroc.

Ministère de l'Economie et des Finances. 2019. "Recommandations des 3èmes Assises nationales sur la fiscalité."

Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle. 2018. "Rapport sur les grèves dans le secteur de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture." Ministry of Employment and Professional Training, Gouvernement du Maroc, Rabat.

Ministère de l'Économie et des Finances. 2020. "Recueil annuel des instruments d'appui à l'entrepreneuriat."

Observatoire marocain de la très petite et moyenne entreprise. 2018. "Rapport annuel."

Observatoire national du développement humain (ONDH). 2018. "Rapport sur le développement Hhmain au Maroc 2017, Inégalités et développement humain : Contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc." ONDH, Rabat.

Observatoire national du développement humain. 2018. "Rapport sur le développement humain au Maroc 2017, Inégalités et développement humain : Contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc." ONDH, Rabat.

Observatoire national du développement humain (ONDH). 2018. "Rapport sur le développement humain au Maroc 2017, Inégalités et développement humain : Contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc." ONDH, Rabat.

Organisation internationale du travail. 2012. "Maroc : rapport au gouvernement : Révision d'une série de rapports concernant la réalisation d'une étude sur la réforme des retraites." OIT, Maroc.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2011. "Maroc : Stratégie de développement du climat des affaires. Dimension : Droit des affaires et résolution des litiges commerciaux."

Oudmane, M., et al. 2019. "The Impact of Out-of-Pocket Health Expenditure on Household Impoverishment : Evidence from Morocco." *International Journal of Health Planning and Management* 34 (4): e1569-e1585. doi:10.1002/hpm.2848.

Projet de loi 09.21 relatif à la protection sociale au Maroc adopté par la Chambre des Conseillers. 09 mars 2021.

Rapport d'activité de l'Agence nationale de l'assurance maladie (ANAM). 2016.

Royaume du Maroc. Bulletin Officiel. Loi n° 65-17 relative au Code du travail.

Saoudi, Hamza. 2021. "The impact of new technologies on employment and the workforce : What are the implications for developing countries, especially in Africa ?" Policy report. Policy Center for the New South.

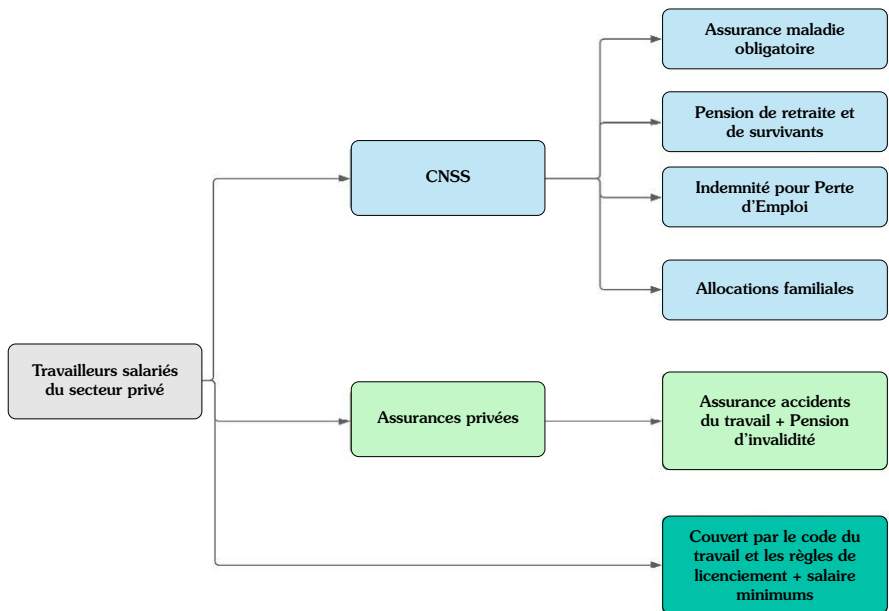
Saoudi, Hamza. 2021. "Formalizing the Informal Sector : a Fundamental Policy for the Economic Stability of the MENA Region." Policy Brief. Policy Center for the New South.

Saoudi, Hamza. 2021. "L'informel en Afrique : un levier de développement et une source de vulnérabilité." Rapport annuel sur l'économie de l'Afrique. Policy Center for the New South.

World Bank. 2021. "Comparing Business Regulation in 190 Economies : Doing Business 2020: Economy Profile of Morocco." World Bank, Washington

Annexe 1 : Qu'est-ce que cela signifie d'être un travailleur salarié privé formel ?

Figure 1 : Aperçu des avantages sociaux dont bénéficient les travailleurs formellement salariés du secteur privé.

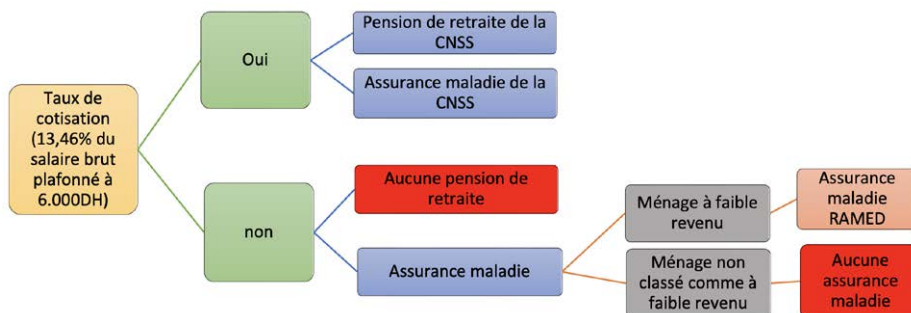


Source : Élaboration des auteurs

* L'assurance maladie était volontaire avant 2005, mais elle est devenue obligatoire après 2005.

*Les entreprises sont tenues de souscrire l'ensemble de leurs salariés à une assurance contre les accidents du travail et l'invalidité, mais celle-ci n'est pas gérée par la CNSS et est proposée directement par des assurances privées dont le coût varie en fonction du secteur et du risque lié à l'activité économique de l'entreprise.

Figure 2 : La structure des cotisations au système de retraite et d'assurance maladie de la CNSS



1 mois équivaut à 26 jours ouvrables.

1 an équivaut à 312 jours ouvrables.

Source : Élaboration des auteurs

Tableau 1 : La répartition des travailleurs inscrits auprès de la CNSS par genre et par mois de cotisation

Nombre de mois ²	Hommes	Proportion d'hommes %	Femmes	Proportion de femmes %	TOTAL	Part dans le total
1	136 755	65%	72 119	35%	208 874	6%
2	120 749	67%	59 025	33%	179 774	5%
3	112 082	67%	55 324	33%	167 406	5%
4	99 330	67%	49 454	33%	148 784	4%
5	77 044	69%	34 707	31%	111 751	3%
6	85 329	68%	39 989	32%	125 318	4%
7	78 916	68%	37 841	32%	116 757	3%
8	75 196	66%	39 199	34%	114 395	3%
9	84 660	64%	48 480	36%	133 140	4%
10	95 284	60%	63 307	40%	158 591	4%
11	135 031	65%	73 006	35%	208 037	6%
12	1 309 859	70%	561 777	30%	1 871 636	53%
Total	2 410 235	68%	1 134 228	32%	3 544 463	100%

Source : CNSS, 2019

Annexe 2.1 : Simulations des prestations de retraite sous l'ancien régime CMR

Les hypothèses des simulations :

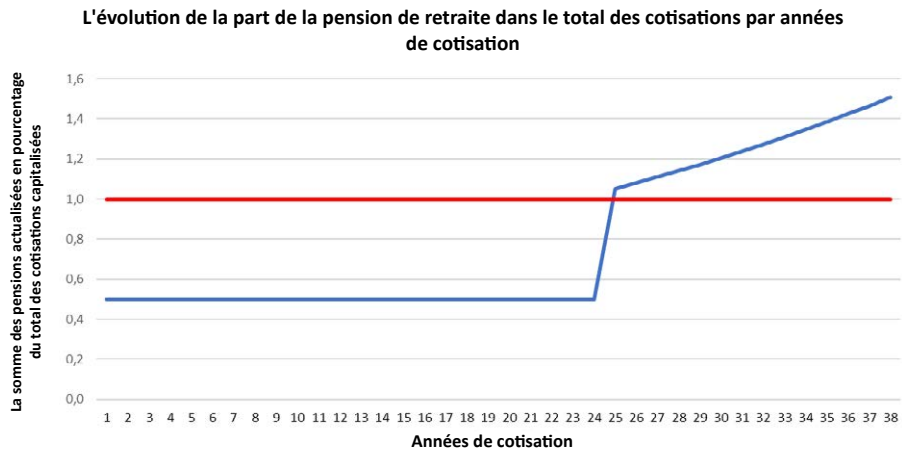
1- Une pension de retraite calculée sur la base de 2,5 % du dernier salaire pour chaque année de cotisation.

2- Taux de cotisation : 10 % pour le salarié et 10 % pour l'employeur.

3- Pour toutes les simulations suivantes, nous supposons que le nombre minimum d'années de cotisation pour bénéficier d'une pension de retraite est de 24 ans (cela correspond au nombre minimum d'années de cotisation pour les hommes pour bénéficier d'une pension au titre de la CMR, celui des femmes n'étant que de 18 ans).

4- Nous supposons que le salaire de référence correspond à la moyenne des salaires soumis à cotisations au cours des huit dernières années précédant l'âge de la retraite.

Avant la réforme de la CMR de 2016, tous les travailleurs publics qui finissent par obtenir une pension bénéficient de leurs cotisations au régime de retraite de la CMR. Cependant, ceux qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité (24 ans pour les hommes et 18 ans pour les femmes) sont pénalisés par le système et bénéficient de subventions croisées avec ceux qui finissent par obtenir une pension.



Hypothèses de calcul du ratio	
Âge moyen du 1er emploi	25 ans
Augmentation annuelle moyenne des salaires	3%
Espérance de vie à l'âge de la retraite	14
Espérance de vie	77 Ans
Taux d'actualisation	1,5 %
Taux de capitalisation	2,5%

Source : Calculs des auteurs.

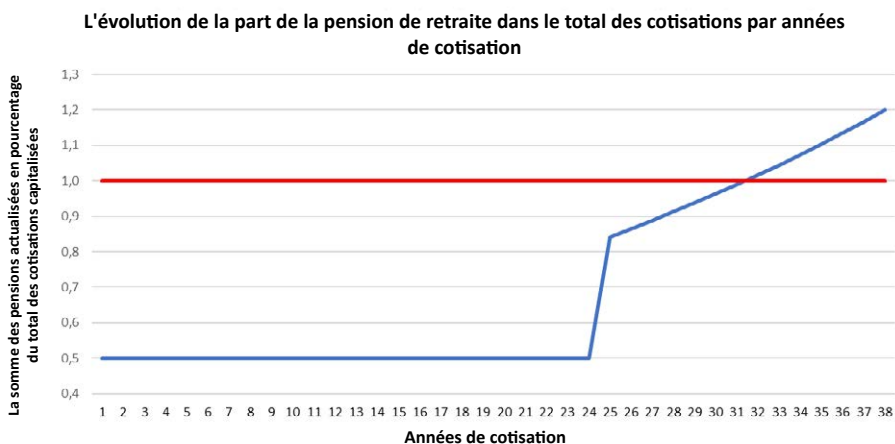
Annexe 2.2 : Simulations des prestations de retraite sous régime CMR après la réforme de 2016

1- Une pension de retraite calculée sur la base de 2 % du dernier salaire pour chaque année de cotisation.

2- Taux de cotisation : 10 % pour le salarié et 10 % pour l'employeur.

3- Pour toutes les simulations suivantes, nous supposons que le nombre minimum d'années de cotisation pour bénéficier d'une pension de retraite est de 24 ans (cela correspond au nombre minimum d'années de cotisation des hommes pour bénéficier d'une pension au titre de la CMR, celui des femmes n'étant que de 18 ans).

4- Nous supposons que le salaire de référence correspond à la moyenne des salaires soumis à cotisations au cours des huit dernières années précédant l'âge de la retraite.



Hypothèses de calcul du ratio	
Âge moyen du 1er emploi	25 ans
Augmentation annuelle moyenne des salaires	3%
Espérance de vie à l'âge de la retraite	14
Espérance de vie	77 Ans
Taux d'actualisation	1,5 %
Taux de capitalisation	2,5%

Source : Calculs des auteurs.

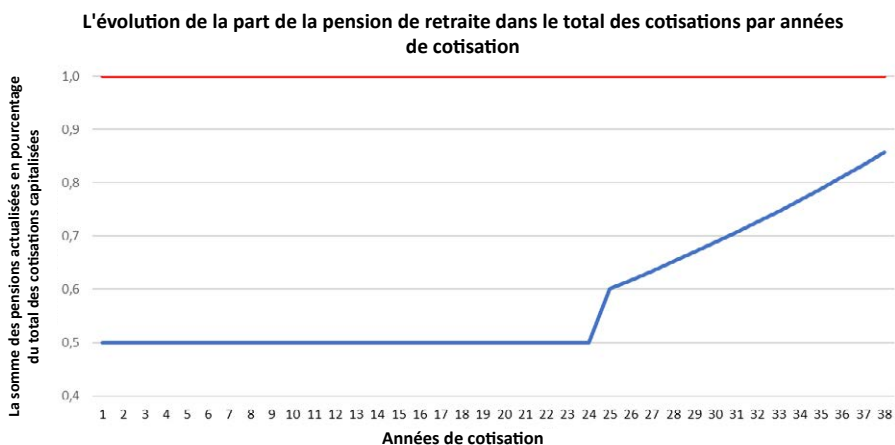
Annexe 2.3 : Simulations des prestations de retraite sous le nouveau régime CMR

1- Une pension de retraite calculée sur la base de 2 % du dernier salaire pour chaque année de cotisation.

2- Taux de cotisation : 14 % pour le salarié et 14 % pour l'employeur. Ces taux sont transitoires et devraient augmenter, mais dans la prochaine simulation, nous supposons qu'ils resteront constants pour faciliter les simulations.

3- Pour toutes les simulations suivantes, nous supposons que le nombre minimum d'années de cotisation pour bénéficier d'une pension de retraite est de 24 ans (cela correspond au nombre minimum d'années de cotisation pour les hommes pour bénéficier d'une pension au titre de la CMR, celui des femmes n'étant que de 18 ans).

4- Nous supposons que le salaire de référence correspond à la moyenne des salaires soumis à cotisations au cours des huit dernières années précédant l'âge de la retraite.



Hypothèses de calcul du ratio	
Âge moyen du 1er emploi	25 ans
Augmentation annuelle moyenne des salaires	3%
Espérance de vie à l'âge de la retraite	14
Espérance de vie	77 Ans
Taux d'actualisation	1,5 %
Taux de capitalisation	2,5%

Source : Calcul des auteurs

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University
Rocade Rabat Salé - 11103 Morocco

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54