

Les 3e Assises de la fiscalité expliquées par Mohamed Berrada

Mohamed Berrada a été de tous les bords: argentier du Royaume, industriel, professeur d'économie... C'est lui qui a porté une large part des ces assises de la fiscalité dont il a présidé la commission scientifique.



Toujours aussi didactique, Mohamed Barrada est intervenu lors de la séance d'ouverture des Assises, le vendredi 3 mai à Skhirat. Une intervention qui est un instantané des réflexions et des débats actuels sur la fiscalité et également le nouveau modèle de développement, ainsi que les défis auxquels fait face le Maroc.

Voici le texte de son intervention:

La fiscalité est un sujet d'actualité. Partout dans le monde. Chez nous aussi. Ces assises ont généré de multiples attentes et doléances. Avec comme principale préoccupation du public, **l'apparente contradiction entre le ras-le-bol fiscal et la demande de service public.**

Mais est-ce vraiment une contradiction ?

Je ne le pense pas. La baisse de la pression fiscale et l'amélioration du service public peuvent être en fait les deux faces de la même pièce de monnaie. Ils sont liés par deux principes majeurs : l'équité fiscale qui peut se traduire par une amélioration des recettes fiscales d'une part et l'efficacité dans la gestion de la dépense publique qui peut se traduire par un développement et une amélioration des services sociaux d'autre part. Et c'est à ce niveau à mon avis que devraient se situer les débats et le défi majeur de ces assises !

Comment peut-on réduire la pression fiscale tout en redynamisant la croissance et améliorant le service public ?

Dans le discours, on a tendance à privilégier l'aspect techniciste de l'impôt ; sans le placer dans un contexte plus global, dans un environnement où la sociologie et la science politique deviennent déterminantes pour mieux comprendre ses fonctions.

La fiscalité ne répond pas seulement à une fonction financière, mais aussi à une fonction de régulation économique, en ciblant par exemple des secteurs prioritaires vecteurs de croissance comme l'industrie, la recherche et développement, **une fonction sociale** grâce à une politique de redistribution par l'impôt progressif vers les plus pauvres, **une fonction territoriale**, en cherchant à réduire les inégalités fiscales sur le territoire national, mais surtout, **une fonction politique**, dans la mesure où l'impôt représente la contribution du citoyen au financement des politiques publiques d'intérêt général. Et où les opérateurs économiques sont appelés aussi à assumer leur responsabilité.

C'est cette fonction qui lui donne une légitimité politique, qui conduit au civisme fiscal, et au renforcement de la **démocratie**. Civisme fiscal et démocratie sont profondément liés !

La commission scientifique, qui a eu pour mission de préparer les assises de la fiscalité, a dès le départ adopté une démarche qui prend en considération l'ensemble de ces fonctions, une démarche marquée par une vision globale et complexe. Complexe ne veut pas dire compliqué ! Car la fiscalité ne vit pas en vase clos. Elle est reliée aux autres aspects de la vie économique, sociale, politique, géographique, culturelle et historique de la nation. **L'approche sectorielle conduit bien souvent à l'échec** et dans certains domaines, notre expérience l'a démontré ! Bien plus que les parties qui composent un système, ce sont les liens qui les sous-tendent qui en constituent l'armature essentielle.

Mais plus important, ces relations sont agencées de manière coordonnée en vue d'atteindre l'objectif fixé. Il y a donc ici une force majeure qui définit le système : sa **cohérence**. La convergence de tous les impôts vers les mêmes principes par exemple. La convergence de la politique fiscale avec le reste des politiques. De ce fait, la fiscalité n'est qu'un instrument parmi d'autres en vue d'atteindre un objectif : le **développement**. Evidemment, le concept de développement est plus global. Il comprend des indicateurs qualitatifs comme l'éducation, la culture et la santé, mais aussi des indicateurs quantitatifs comme la croissance économique.

En conséquence, notre préoccupation permanente au fur et à mesure que nous avançons dans nos travaux, a été de veiller à ce que **cette cohérence entre les instruments fiscaux et les autres instruments de la politique économique et sociale soit respectée**. Et à ce titre, les experts du ministère des finances, en liaison avec l'université, ont mis à notre disposition **un modèle économétrique permettant de mesurer l'impact du changement de chaque facteur sur le revenu, l'inflation, la consommation ou les recettes fiscales**. C'est un outil fondamental pour préparer la décision.

Le point de départ de nos travaux a été de déterminer les principes qui doivent guider nos réflexions, en respectant l'esprit de cohérence dont je viens de parler.

Quels sont ces principes ? **Équité, compétitivité, stabilité, efficacité, neutralité, simplicité, transparence, solidarité !**

Une note de cadrage a été rédigée à cet effet et envoyée aux ministères, à des institutions et des chercheurs pour recueillir leurs réactions. Un site a été créé. Nous avons reçu énormément de suggestions, ce qui montre la sensibilité et l'intérêt que porte le citoyen à la fiscalité.

(?)

Quelle a été la philosophie de notre démarche ?

Nous nous sommes posé plusieurs questions.

Pourquoi ces 3èmes assises ?

Il faut le dire : nous ne partons pas de rien. Incontestablement, depuis les années 80, le Maroc a réalisé de grandes avancées au niveau de son système fiscal. Nous disposons d'un système moderne, une modernité qui se vérifie, notamment, par l'existence d'un code général des impôts unique qui regroupe toutes les dispositions fiscales régissant l'ensemble des impôts marocains, tous les aspects techniques relatifs à ces impôts et taxes comme l'assiette, l'évaluation, le recouvrement et le contentieux, tous les avantages fiscaux qui prennent la forme d'exonérations, de taux réduits, d'abattements, alors que ces avantages fiscaux étaient autrefois dispersés dans des textes spéciaux. Notre système fiscal a connu aussi des avancées importantes concernant les garanties données aux contribuables, notamment en matière de contrôle, ainsi qu'au niveau de la simplification et de la transparence.

Mais cela n'empêche pas que l'on doit de manière régulière faire un bilan de ce qui a été fait, et de qu'il reste à faire. De ce qui a marché et de ce qui n'a pas marché.

Le problème est que souvent, après la mise en place d'une loi-cadre, différentes mesures se trouvent introduites dans les lois de finances successives, pour répondre à des préoccupations ou à des pressions sectorielles ou catégorielles du moment. Tout cela se traduit à la fin par des distorsions du système fiscal et par une atteinte à sa cohérence.

Je dois aussi souligner que le monde évolue à grande vitesse, les technologies aussi ! La mondialisation et la concurrence internationale que subissent nos entreprises nous commandent de faire le point régulièrement sur nos stratégies afin de nous réadapter. On a vécu des assises en 1999, des assises en 2013, et voici aujourd'hui, juste 6 ans après, les 3èmes assises.

Loi-cadre

Les assises de la fiscalité sont un moment de réflexion, d'écoute, d'échanges et débats. Le but est de préparer une loi-cadre issue de ces débats et dont la déclinaison sera faite progressivement sur une durée de 5 ans. Elle définit des principes qui doivent répondre à nos préoccupations majeures actuelles et futures, et qui doivent s'inscrire en harmonie dans le nouveau modèle économique que Sa Majesté a demandé d'élaborer.

Si ce modèle est en cours de conception, on s'est proposé de baser nos réflexions sur les problèmes structurels que nous vivons depuis un certain temps et qui ont été mis évidence par Sa Majesté pour expliquer les causes d'essoufflement du modèle actuel.

Quels sont ces messages ?

Notre société souffre de deux maux essentiels auxquels il faut remédier de toute urgence: le **chômage des jeunes**, en particulier les diplômés, et l'**aggravation des inégalités**.

Le taux de chômage atteint 26% chez les jeunes diplômés, alors qu'il n'est que de 4,50% chez les sans diplômés. C'est que les structures de notre économie n'ont pas évolué suffisamment pour être en mesure d'absorber les nouvelles compétences.

En théorie économique, on explique que l'investissement génère de la croissance qui génère des emplois. **Ce n'est pas le cas dans notre pays.** Le taux d'investissement au Maroc est supérieur à 32% du PIB. Il ne crée pas suffisamment de croissance et d'emploi.

Notre croissance est de mauvaise qualité ! Elle est irrégulière, insuffisamment inclusive et mal répartie. On sait qu'une croissance faible génère des inégalités dans la mesure où le facteur capital se trouve mieux rémunéré que le facteur travail. Si la demande publique et privée peut constituer un levier pour la croissance, pour reprendre le schéma Keynésien, dans notre cas, **elle s'adresse en bonne partie à la production étrangère** venant aggraver ainsi le déficit de notre balance commerciale.

Keynes avait pourtant bien souligné que sa théorie ne pouvait se vérifier que si la demande s'adresse en grande partie à la production nationale! Car c'est par la production que se créent les revenus, la consommation, les investissements et l'emploi. **Il suffit de regarder la structure de notre TVA : la TVA à l'import est supérieure à la TVA intérieure.**

Si le volume des investissements en infrastructures est indéniable, surtout au cours des 20 dernières années, les investissements productifs et créateurs d'emplois permanents ne sont pas à la hauteur de nos ambitions. Mises à part les branches automobiles et aéronautiques. Bien plus, la productivité n'évolue que très lentement. La productivité découle d'une combinaison ingénieuse entre le capital matériel et le capital immatériel. Elle est à la base de notre compétitivité.

Se Majesté avait appelé à prendre en considération le **capital immatériel** dans toute décision stratégique, avec ses trois composantes : le capital humain, le capital institutionnel et le capital social.

Nous enregistrons en effet un retard considérable sur ce plan, en particulier dans le domaine de l'éducation, alors qu'il constitue le ferment de notre productivité et de notre compétitivité, source de création d'emplois. Si le travail est d'abord une source de dignité humaine, avant d'être une source de revenu, **le chômage alimente les inégalités, et nuit à la cohésion sociale, qui est le ciment de notre identité et de notre unité.**

Alors comment une nouvelle politique fiscale pourrait-elle contribuer à résorber ces déficits et à promouvoir la production nationale ? C'est la croissance économique qui crée des emplois et qui alimente aussi les recettes fiscales. Cela se calcule en termes d'élasticité ! Mais la politique fiscale n'est qu'un des instruments pour promouvoir la croissance. D'où la nécessité de l'inclure dans une **vision globale** en liaison avec d'autres instruments comme la **politique monétaire, la politique des taux de change, l'évaluation des accords commerciaux, l'amélioration de la gouvernance, la rationalisation de la dépense publique, l'éducation** etc.

La croissance est tirée par les investissements productifs créateurs d'emplois permanents, en particulier ceux du secteur industriel. C'est à ce niveau que doit s'orienter notre stratégie fiscale. C'est notre principe de base. **La fiscalité doit inciter ce type d'investissements productifs, et non créateurs de situation de rente !** En créant des emplois, on participe à la réduction des inégalités.

Pression fiscale, inégalités devant l'impôt, concentration économique

Qu'en est-il maintenant de la **pression fiscale** ? Notre pression fiscale est de 22,50 %. Mais toute comparaison avec d'autres pays est inadaptée ! Car si on écarte du dénominateur le PIB agricole et les autres activités exonérées, la pression fiscale serait de 25%. Mais le problème n'est pas là. Cette pression est inégalement répartie ! Il s'agit de déterminer la pression optimale pour un pays comme le Maroc, sachant qu'en Turquie par exemple, notre concurrent, elle n'est que de 19%.

Moins de 1% des sociétés paient 80% de l'IS. Il en est de même de l'IR. 60% des recettes de l'IR proviennent des prélèvements à la source des salariés. 73% de l'IR sur salaires provient à peine de 4,30% des salariés. 50% du chiffre d'affaires déclaré provient de 387 entreprises seulement.

Ce n'est pas équitable ! Nous sommes en face d'une concentration excessive des recettes fiscales, qui traduit en fait certaines réalités de notre économie : le poids inégal dans la production nationale entre les grandes entreprises d'une part, et les PME- TPE et le petit commerce d'autre part.

A la base de la concentration fiscale, se trouve une concentration économique! Et c'est à ce niveau qu'il faut d'abord agir : soutenir la croissance de nos PME-TPE, leur compétitivité, leur rentabilité, tout en cherchant à ce que les grandes entreprises deviennent des locomotives des PME, pour une meilleure intégration du tissu économique, comme ce fut le cas en Corée du sud.

Mais cela n'empêche pas que beaucoup d'entreprises et de personnes physiques ne contribuent pas aux recettes fiscales en proportion de leurs revenus.

Baisser les taux, élargir l'assiette

Le principe retenu est de baisser progressivement les taux d'imposition, tout en procédant à l'élargissement de la base imposable. C'est le chemin nécessaire pour une plus grande équité fiscale. L'expérience menée dans plusieurs pays a montré que la baisse des taux avec l'élargissement de l'assiette a conduit à une amélioration significative des recettes fiscales et à une meilleure adhésion à l'impôt.

Tout cela nécessite évidemment des dispositifs nouveaux pour **lutter contre la fraude fiscale, la contrebande** et l'orientation intelligente et progressive du secteur **informel** vers le secteur formel.

Les recoupements informatiques à distance des données comptables des contribuables grâce à des liaisons interfaces informatiques - Douane-DGI-conservation foncière-CNSS-TGR- permettent de mettre en évidence les failles. Les algorithmes seront bientôt à l'ordre du jour. Et c'est à ce niveau que doivent s'effectuer les recrutements humains de compétences.

Au niveau de l'IS, il s'agit de consolider le principe de progressivité, de baisser progressivement le taux marginal actuellement fixé actuellement à 31% sur cinq ans, en fonction de l'élargissement de l'assiette. Il faut donc arrêter une règle rationnelle pour la mesure de cet élargissement. Normaliser progressivement les taux bas sectoriels et ceux appliqués à l'export, aux ZFE et à la CFC, au secteur de l'industrie, des hautes technologies, de la recherche & développement et de l'innovation, et de l'économie verte. Instituer une fiscalité de groupe, conséquemment à la mise en place d'un IS progressif. En facilitant le regroupement, on pousse le résultat aux taux supérieurs, pour une plus grande équité.

La cotisation minimale nous semble un prélèvement injuste. 67% des personnes morales déclarantes déclarent des résultats déficitaires ou nuls. Il y a des entreprises qui fuient l'impôt et qui doivent être contrôlées. D'autres font réellement des pertes et souffrent pour survivre dans un marché concurrentiel à armes inégales et avec des problèmes de trésorerie continus. La cotisation minimale aggrave leur situation. Elle devrait être supprimée progressivement sur 5 ans.

J'ajoute qu'en élargissant la base imposable, on devrait élargir en même temps la base des prélèvements sociaux, pour une meilleure couverture de santé et de retraite, d'une partie de la population dont le travail est précaire, située surtout dans le secteur informel.

Il y a **1,68 million d'unités de production informelles qui emploient 2,4 millions de personnes**. Il faut chercher comment les intégrer progressivement dans le secteur formel par un dispositif simplifié et clair qui leur permet de bénéficier éventuellement de la couverture sociale. On doit lutter contre la précarité. Il faut bien comprendre que notre vision fiscale est aussi d'essence sociale !

La baisse de la pression fiscale pourrait être menée aussi par une **meilleure rationalisation de la TVA**. La TVA comporte des distorsions du fait de certaines exonérations et de la multiplicité des taux ce qui conduit à une surcharge fiscale pour certaines entreprises. Elle est la principale composante de la dépense fiscale. Il faut étendre le champ de la TVA à toutes les activités économiques, réaménager ses taux et garantir sa neutralité. Le butoir est appelé à disparaître ou à être remboursé !

De même en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il faudrait revoir le barème de l'IR pour tenir compte de l'abattement actuel sur les salaires en vue de situer le seuil de la tranche exonérée à sa vraie valeur pour que le système gagne en lisibilité. Étudier la possibilité de la mise en place, à terme, du **?'Foyer Fiscal'**. Lever la discrimination actuelle entre les salariés et les non-salariés en particulier les professions libérales en matière d'incitations fiscales relatives à la déduction des cotisations sociales ou de retraite complémentaire.

Fiscalité locale: les principales pistes

De même pour la fiscalité locale, une fiscalité de proximité, **source de mécontentement** aussi bien pour les contribuables que pour l'administration, par sa complexité et sa pluralité. La taxe professionnelle telle qu'elle est conçue aujourd'hui est un frein à l'investissement. Il faudrait la remplacer par une taxe sur l'activité.

La taxe d'habitation et celle des services communaux pourraient être remplacées par une seule taxe foncière locale. **Les 27 taxes locales pourraient être réunies en 2-3 taxes**, avec une simplification et une clarification des rôles d'émission et de recouvrement. On doit s'orienter enfin vers une convergence des fiscalités de l'État et locale par la mise en place d'un seul Code, en y intégrant même la parafiscalité. L'effort de simplification et de visibilité du système fiscal est de nature à améliorer les relations entre l'administration et le contribuable !

Dépense fiscale: évaluation en cours de toutes les exonérations

Qu'en est-il de la dépense fiscale ? C'est vrai que la dépense fiscale a atteint un niveau considérable -30 milliards de dirhams- sans qu'elle ne soit justifiée par rapport au principe édicté plus haut. Une évaluation de toutes les exonérations existantes est en cours. On doit veiller, dans toute décision d'incitation d'une branche d'activité donnée, à apprécier l'impact de cette décision sur le secteur considéré mais aussi sur les autres secteurs.

L'exemple de l'**immobilier** est révélateur de cette situation, sachant qu'un **bon nombre d'industriels se sont convertis dans l'immobilier**, pour se réfugier dans des projets plus rentables, créateurs de **situation de rente**.

Certaines exonérations pourraient être remplacées par des subventions contractuelles directes, comme une participation aux infrastructures industrielles que certaines entreprises sont amenées à effectuer sur leurs sites.

En fait, réfléchissons. **L'entrepreneur ne décide pas d'investir en raison des exonérations qu'on lui accorde**, mais parce qu'il dispose d'abord d'un marché potentiel en croissance, de moyens matériels, humains et financiers conséquents, et d'infrastructures externes qui lui assurent une compétitivité suffisante susceptible de lui fournir un cash flow conséquent pour rembourser ses crédits ! Il sera disposé de payer l'impôt sur son résultat net, après avoir déduit ses amortissements. Pour le pousser davantage à investir, il sera plus sensible à

la possibilité de constituer une provision pour investissement déductible en partie du bénéfice imposable. Mais dans tous les cas, l'entrepreneur a surtout besoin de visibilité et de stabilité du système fiscal.

Si la politique fiscale est appelée à soutenir la croissance, elle doit soutenir aussi son financement, par la promotion de l'épargne longue et non la spéculation.

Enfin, nous sommes appelés à **tenir compte des règles de conformité internationales**, en particulier celles en relation avec nos partenaires. Ces règles ne concernent pas uniquement la fiscalité, mais l'organisation du secteur financier dans son ensemble. L'objectif est de lutter contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

J'ajoute que l'ensemble des mesures fiscales retenues doivent faire l'objet de **simulations** quant à leur impact sur les recettes de l'État, pour sauvegarder les équilibres macro-économiques. Les recettes fiscales doivent théoriquement couvrir les dépenses publiques. Si ce n'est pas le cas, l'État s'endette. Si la dette s'accroît, un moment viendra où il serait obligé de rechercher de nouvelles recettes fiscales pour rembourser, sinon couper dans les dépenses...et l'expérience nous apprend quelles pourraient être les dépenses visées

Un concept fondamental: la gouvernance fiscale

Toute mesure fiscale qui serait introduite dans les lois de finances à venir devrait respecter les principes édictés dans la loi-cadre. Elle doit passer par ce filtre: Promouvoir l'investissement productif créateur d'emplois permanents, l'équité, l'efficacité, la neutralité, la stabilité, la simplification des procédures et la transparence.

Mais si les textes sont souvent plein de bonnes intentions, leur applicabilité sur le terrain pose souvent des problèmes.

Toute mesure fiscale doit subir au préalable un test de son applicabilité sur le terrain. Souvent les textes sont ambigus et donnent lieu à plusieurs interprétations, sources de conflits. Il faut qu'ils soient clairs et simples ! Il faut prévenir le conflit au lieu de subir un contentieux qui crée du mécontentement.

Il faut rechercher un meilleur équilibre des droits et devoirs du contribuable et de l'administration.

L'administration ne doit pas être juge et partie, c'est-à-dire élaborer les textes, les appliquer et en contrôler l'exécution. Il faut renforcer l'indépendance des organismes d'arbitrage. La création d'un conseil national des prélèvements obligatoires pourrait constituer un terrain de concertation et d'évaluation des politiques fiscales et aider à cette mutation.

Mais surtout, il faut veiller à ce que l'administration fiscale soit imbibée des principes édictés plus haut pour aider à une **plus grande adhésion de la population à l'impôt**, et ceci par une meilleure communication. Chercher à développer une administration à visage humain où la confiance devient une règle de départ. La mise en place d'un guide fiscal simplifié, ainsi que d'un interlocuteur unique quel que soit l'impôt seraient nécessaires. Les enquêtes de terrain montrent que le contribuable n'a pas peur de l'impôt mais de l'administration fiscale. Il ne comprend pas les règles dans leur complexité. Je me demande dans quelle mesure il serait possible de donner au vérificateur une formation sur la vie de l'entreprise, ses défis et ses contraintes, pour en devenir un partenaire, un conseiller, et l'accompagner dans sa croissance

J'entends souvent dire : il y beaucoup d'attentes de ces assises, il ne faut pas décevoir ! Soyons réalistes. **Les attentes doivent d'abord s'inscrire en cohérence avec les principes retenus**. Elles doivent s'inscrire aussi en cohérence dans le nouveau modèle de développement tant attendu.

Enfin, les réformes structurelles ne produisent pas des résultats dans l'immédiat, alors que les changements de comportement aussi bien de la part des contribuables que de l'administration demandent de la patience! Et à cet effet, je voudrais rappeler qu'au-delà de tous ces éléments, la réussite de tout programme fiscal reste profondément liée aux progrès que doit enregistrer notre système éducatif !

Voilà donc quelques-unes des réflexions issues des travaux de la commission scientifique. Évidemment ces thèmes seront largement développés au niveau des 6 panels qui vont suivre et seront enrichis par la diversité de vos idées et de vos réflexions.