



WWW.MINBARALHURRIYYA.ORG

La pépinière des idées de la réforme

Septembre 2015

LA COMPENSATION AU MAROC

.....

LES RETRAITES AU MAROC

.....

LA FISCALITE AU MAROC

.....

L'évaluation des politiques publiques constitue un enjeu démocratique de premier ordre ainsi qu'un impératif de la modernisation de l'action publique, et de ce fait représente un exercice auquel devraient se livrer non plus les décideurs publics uniquement, mais encore davantage, les acteurs de la société civile.

Dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques et de marges de manœuvre limitées en termes de politiques publiques qui en résultent, le questionnement autour de l'efficacité des choix publics s'impose. L'objectif est de comparer l'usage alternatif des fonds publics, qui pourraient servir à alléger les charges et les impôts dans tous les secteurs ou à favoriser de meilleurs investissements de long terme dans le secteur de l'éducation, de la santé, des infrastructures, ou de la recherche et développement.

La fiscalité, la compensation et les retraites occupent une place de choix dans le budget de l'État marocain et déterminent *ipso facto* l'élaboration des politiques publiques ; la question de l'évaluation de leur efficacité est alors centrale.

Cette évaluation est d'autant plus urgente que les choix publics dans ces trois secteurs montrent de sérieuses limites :

1) En 2021, la Caisse marocaine des retraites (CMR), organisme qui gère les pensions des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales, sera en faillite. Elle a affiché un solde déficitaire en 2014. Pis, l'organisme devrait épuiser toutes ses réserves d'ici six années

une situation aggravée par le chamboulement du rapport démographique dans la fonction publique et un nombre de cotisants insuffisants.

2) D'un instrument destiné à la préservation du pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, la Caisse de compensation a fini par peser très lourdement sur le budget de l'État. (En 2012, la charge de compensation a dépassé, pour la première fois, les dépenses d'investissement de l'État). Elle a fini par se métamorphoser en une mécanique créant des effets pervers tels que le gaspillage des ressources, la désincitation à l'utilisation des énergies renouvelables et à la recherche de réduction des coûts, sans parler des effets de distorsion sur les prix et les comportements rentiers.

3) le système fiscal actuel connaît plusieurs dysfonctionnements. La TVA ne touche pas de grands pans de l'activité économique. Des circuits entiers de production ou de distribution restent non concernés par cet impôt. De ce fait, le poids de la fiscalité a mécaniquement penché vers les recettes fiscales douanières qui constituent aujourd'hui le poste de recettes le plus important pour couvrir les dépenses de l'État (72% du total). Cet état de fait touche aussi le domaine de la fiscalité des entreprises et l'impôt sur le revenu : 82 % de l'IS est acquitté par seulement 2% des entreprises et 75% de l'IR provient des salaires avec une faible contribution des personnes physiques non salariées (commerçants, entrepreneur exerçant à titre individuel, professions libérales).

Afin de jouer le rôle qui est le leur, 12 enseignants chercheurs en Economie (totalement indépendants et de bords économiques diverses) se sont penchés sur ces 3 questions afin d'analyser la pertinence des décisions publiques et de sensibiliser les décideurs politiques sur les défis et les limites des choix public actuels.

Cette réunion - baptisée « la 1^{er} pépinière des idées de la réforme » organisée par Minbar Al Hurriyya en partenariat avec la Foundation Hanss Seidel- a pour objectif d'apprécier l'efficacité des choix publics en comparant leurs résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Les chercheurs se sont aussi posé la question de savoir dans quelle mesure les politiques publiques dans ces 3 secteurs sont en phase avec les autres valeurs de la société, comme la liberté, la responsabilité, la solidarité, l'équité et la méritocratie.

Conscients de l'importance du débat critique autour de ces questions et la nécessité de faire entendre un nouveau son de cloche pour

enrichir le débat public, les douze chercheurs ont aussi décidé de sortir de leur « zone de confort » et ne pas se contenter uniquement de la critique. Ils se sont livrés à un exercice souvent difficile périlleux, mais nécessaire, à savoir proposer des pistes et des suggestions de réforme de natures opérationnelles et stratégiques.

Avec l'augmentation des déficits budgétaires et son corollaire, la multiplication des risques et des crises des dettes souveraines, la maîtrise et l'efficacité des dépenses publiques est aujourd'hui une nécessité économique de bon sens. Ce n'est ni par idéologie ni par dogmatisme qu'il faut appeler à la réforme des ces 3 secteurs.

Se sont des réformes à haut risque certes, impopulaires et électoralement coûteuses sans doute... mais chaque journée qui passe est une opportunité ratée qui fragilise un peu plus le système et par conséquence les fondements de l'Etat.

Nouh El Harmouzi

LA COMPENSATION AU MAROC

I. ÉTAT DES LIEUX :

1. Dès sa création en 1941, la Caisse de Compensation a été destinée à être un instrument visant la préservation du pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Toutefois, au fil du temps, la Caisse a fini par peser très lourdement sur le budget de l'État tout en créant des effets pervers tels que le gaspillage des ressources, la désincitation à l'utilisation des énergies renouvelables et à la recherche de réduction des coûts, sans parler des effets de distorsion sur les prix et les comportements rentiers.

2. La charge de compensation a dégradé l'état des finances publiques en creusant tous les déficits (déficit public, déficit commercial, déficit de la balance des paiements). Le budget de l'État serait presque à l'équilibre en l'absence de la charge de la compensation. En moyenne, sa part dans les dépenses totales représente 12,6 % entre 2005 et 2012 contre 3,4 % sur la période 2001-2004. Par rapport au PIB, elle a fortement augmenté ces dernières années pour représenter 6,8 % en 2012 et 5,1 % en 2013 contre une moyenne de 2,7 % sur la période 2005-2010 et 0,9 % entre 2001 et 2004.

3. La caisse s'est graduellement transformée en une dynamique cumulative vicieuse de

dilapidation des fonds publics d'une manière aveugle, couteuse et inefficace. En 2012, la charge de compensation a dépassé, pour la première fois, les dépenses d'investissement de l'État de près de 16 %, soit 6 milliards de dirhams.

4. En raison de son caractère aveugle, la caisse de compensation visant le rétablissement de la justice sociale a fini par devenir injuste. Le rapport de la Cour des Comptes montre que 42% des ressources de la Caisse sont distribuées aux riches et aux entreprises, 7% aux diminués et 51%, aux "classes moyennes". Quant au gazoil à peine 9% des subventions profitent au transport individuel. Le reste, soit plus de 90% de l'enveloppe, est versé au transport en commun ou de marchandises. La même logique s'applique au gaz butane, utilisé massivement par les sociétés agricoles dont une grande partie continue d'être défiscalisée.

5. Cependant, l'unanimité des observateurs à propos de la déviation de la compensation de sa mission initiale vole très vite en éclats lorsqu'il s'agit de proposer des solutions pour arrêter l'hémorragie causée par la compensation.



II. LES LIMITES DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

6. Face à la gravité des déficits budgétaires et la pression des bailleurs de fonds internationaux le gouvernement du PJD a décidé en septembre 2013 de mettre en place un système d'indexation limitée et partielle des prix des produits pétroliers liquides. L'objectif visé est celui de maîtriser la charge de compensation à hauteur des crédits ouverts dans la loi de Finances. Le montant des allocations est passé de 35 milliards de dirhams en 2014 à 23 milliards de dirhams en 2015. En 2013, ce montant était de 42 milliards de dirhams et en 2012 de 54 milliards de dirhams.

7. Les voix de plusieurs opérateurs se sont élevées, et à leur tête la Cour des Comptes, pour critiquer ce nouveau système d'indexation. Celle-ci ne résout pas l'effet pervers causé par le système de généralisation des subventions. Force est de constater que comme en juin 2012, quand le prix des carburants avait été augmenté (le gasoil de 1dh et l'essence de 2dh), on généralise aussi la hausse des prix dans le sens où les pauvres doivent aussi payer plus cher comme les riches. Et de cette façon, qu'il s'agisse de l'ancien système ou du nouveau, ce sont toujours les pauvres qui paient un lourd tribut.

8. La deuxième critique adressée au gouvernement actuel est l'absence d'accompagnement promis par le ciblage de la partie de la population qui risque de pâtir de la hausse des prix et la distribution en sa faveur d'une aide sous forme d'un revenu direct. En effet, la réforme promise visait deux volets: la distribution de revenus directs et la suppression des subventions.

9. Aucune mesure concernant la réforme de la fiscalité ou des filières subventionnées n'a été mis en place, sans parler de l'absence de toute réflexion relative à l'instauration d'un véritable modèle de protection sociale au Maroc.

III. LES RECOMMANDATIONS :

10. Vision : La nouvelle vision de la réforme doit permettre de redéfinir la mission de la caisse de compensation non plus comme un mécanisme de subvention aveugle (ménages, entreprises, administrations), mais exclusivement comme un mécanisme d'aide aux plus démunis dans le cadre d'un modèle plus global de protection sociale : on ne subventionne plus le producteur, mais uniquement le consommateur nécessiteux. La préservation du pouvoir d'achat des autres ménages et des entreprises doit être pensée dans le cadre d'autres mécanismes qui ne pervertissent pas leurs incitations à la rationalisation de la consommation et de la production.

11. Stratégie : Avec une caisse dédiée uniquement à la sauvegarde du pouvoir d'achat des plus démunis, on devrait viser, d'une part, la modération des prix, et d'autre part, l'amélioration du revenu. La réforme doit se déployer en deux temps : primo, sortir de la redistribution aveugle à la redistribution ciblée ; secundo, sortir de l'assistanat pour aller vers l'autonomisation et l'émancipation sociale pour ne pas créer une trappe de la pauvreté. Le timing de la réforme est on ne peut plus opportun dans un contexte de détente des cours des hydrocarbures. L'opportunité est historique et tout retard ne pourra que rendre



la réforme plus coûteuse et douloureuse dans l'avenir. Par ailleurs, la réforme doit respecter la gradualité pour amortir les chocs subis par les marocains.

Mesures opérationnelles

• Sortir de la redistribution généralisée :

12. En responsabilisant d'abord le gouvernement via le plafonnement du budget de compensation à un pourcentage du PIB (moins de 3%).

13. En accélérant l'élaboration d'une carte claire et fiable de la géographie de la pauvreté au Maroc.

14. En procédant à un ciblage en deux strates : La première fera appel au ciblage géographique (avec la carte de pauvreté de 2008 actualisée) ; la seconde permettra d'affiner l'identification via un score de ciblage TEMD expérimenté déjà dans le cadre de la phase pilote du RAMED.

15. En pilotant la réforme de manière décentralisée, notamment le ciblage des plus démunis et la distribution des transferts monétaires. Quant aux aides, elles doivent être administrées sous forme de transferts monétaires ciblés et anticipés avant de passer à la décompensation. Le cas de l'Iran est instructif: les comptes bancaires de la population ont été crédités avant l'augmentation des prix. Les Iraniens ont pu constater la réalité du virement mais ils n'avaient pas le droit de toucher aux fonds avant la disparition concrète de la compensation.

16. En distribuant aux transporteurs structurés (publics/privés, personnes/marchandises) de bons ou de cartes prépayés avec des forfaits équivalents à leur consommation en gasoil.

17. Tayssir et Ramed doivent être fusionnés dans un programme global de transfert monétaire conditionnel (TMC).

• Éliminer la hausse artificielle des prix

18. En défiscalisant les subventions accordées par l'Etat afin d'alléger leur charge. Notamment par la suppression de la TIC, la réforme de la TVA pour les produits pétroliers.

19. En supprimant les subventions aux industriels utilisant le sucre en contrepartie de la levée des droits à l'importation.

20. En raccourcissant les circuits de distribution et améliorant la transparence du circuit en choisissant les commerçants via des appels d'offre.

21. En ouvrant les filières monopolistiques (Sucre et produits pétroliers) et oligopolistiques (Farine) subventionnées à la concurrence et garantir l'accès à des nouvelles entreprises dans un horizon de 5 années.

22. En introduisant la concurrence par les prix au niveau des circuits de distribution

23. En octroyant des aides à l'investissement et des allègements fiscaux, dans le cadre le cadre de contrats-programmes avec des objectifs précis et quantifiables, afin d'encourager les solutions basées sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, notamment pour l'agriculture, les ménages et les administrations publiques.

24. En améliorant les rendements des petits exploitants agricoles via une action concrète sur les leviers que sont le foncier, le financement, la formation et la fiscalité.



- **Protéger la classe moyenne et améliorer le revenu des plus démunis**

25. En accordant à ceux, faisant partie de la classe moyenne, qui payent des écoles privées et des cliniques privées la possibilité de déduire ces charges de la base d'impôt, ou du moins leur accorder un abattement..

26. En investissant les économies réalisées suite à la décompensation pour financer l'investissement dans des projets d'infrastructures et dans la santé et l'éducation.

27. En utilisant les projets de l'INDH pour fournir les services de base tels que l'eau, l'électricité, l'assainissement et les routes aux plus démunis

28. En encourageant les activités génératrices de revenu (AGR) à travers le développement des capacités et de l'employabilité des travailleurs pauvres, et le soutien aux micro-projets.



RÉFORME DES RETRAITES AU MAROC

I. ÉTAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

29. Faillite programmée, en cas de statu quo, de la CMR en 2021. Des déficits financiers sont prévus en 2021 pour la CNSS et 2022 pour le RCAR. La situation de la CMR est la plus critique et la plus urgente à traiter.
30. Certes la transition démographique a contribué à la dégradation du rapport démographique (de 12 actifs pour 1 retraité en 1980 on est passé à 3 actifs pour 1 retraité en 2012), mais le problème du déséquilibre financier n'est pas dû uniquement au vieillissement de la population (70% de la population active est âgée entre 18 et 30 ans).
31. La difficulté d'accès à l'emploi (chômage des jeunes qui correspond au double du taux national), et l'arrivée tardive des jeunes actifs sur le marché d'emploi, limitent la durée et l'effort de cotisation, et si on rajoute le faible taux d'emploi des femmes, les recettes ne peuvent qu'en être réduites.
32. Le faible taux de couverture (à peine 33% de la population active) en raison de la prédominance de l'informel et de l'emploi saisonnier et non rémunération surtout en agriculture qui occupe 44% de la population active, limite le niveau des recettes.
33. Le choix et le maintien d'un système par répartition, complètement en déphasage avec la réalité, et extrêmement rigide (règles de calcul des cotisations, des prestations, âge de retraite) dans une économie très volatile (croissance aléatoire et stérile, chômage endémique des jeunes, faiblesse des revenus, etc.) et une transition démographique avant l'heure, ne peut que déséquilibrer financièrement les régimes.
34. Les règles ignorant les lois économiques et financières ont conduit à une générosité non-soutenable des régimes. Ainsi, le CMR affiche un rapport démographique de trois cotisants actifs pour un pensionné, pourtant il offre un taux de remplacement du dernier salaire de 75%, taux trop élevé par rapport à un taux de cotisation de 20% (à parité égale entre l'État et les fonctionnaires).
35. La mauvaise gouvernance et les dysfonctionnements dans la gestion publique des caisses de retraite (arriérés des parts patronales non payés par l'État, détournements des fonds, et mauvais placements de l'épargne salariale, absence de loi-cadre, multiplicité des intervenants et des règles créant des problèmes de coordination, couverture du régime militaire par les réserves du régime civil depuis 1993, insuffisance du contrôle financier, etc.), ont conduit à la dilapidation de ressources précieuses et au gonflement des dépenses.
36. La politique des départs volontaires en plus de la stagnation des effectifs de la fonction publique et la progression de celui des retraités, a conduit à la dégradation du rapport démographique (cotisants-bénéficiaires).



37. La diversité et la non convergence des régimes conjuguées à l'absence de passerelles entre les régimes existants compromettent les intérêts des usagers en cas de changement de situation, et entravent la fluidité du marché du travail.

II. LIMITES DE LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE

38. L'allongement de l'âge de départ à la retraite n'aura a priori qu'un impact très modeste et temporaire en termes de résorption du déficit, et risque d'aggraver le chômage des jeunes.

39. La fixation d'un âge uniforme pour le départ à la retraite occulte l'hétérogénéité des conditions des différents employés, ce qui conduira à des injustices.

40. L'augmentation des cotisations et la réduction de l'annuité, pourront augmenter l'horizon de la viabilité financière des caisses et alléger la dette surtout pour la CMR, mais faire partager la contribution financière supplémentaire entre l'État et les fonctionnaires, à parts égales, est inéquitable car cela revient à faire payer aux cotisants les mauvais choix et la mauvaise gouvernance de l'État, sans parler de l'iniquité entre les générations puisque les nouveaux cotiseront plus pour moins de pensions.

41. La réforme paramétrique est efficace pour adapter la générosité relative des régimes à la réalité économique du pays, mais guère pour lutter contre les faiblesses structurelles des régimes. Elle ne peut être acceptée que comme une étape dans un processus de réforme plus structurelle.

III. RECOMMANDATIONS

42. Vision de la réforme: Si la réforme des caisses de retraite au Maroc s'avère incontournable et indispensable, elle ne peut être réduite aux aspects démographiques par un ajustement paramétrique. Bien au contraire, la réforme des retraites doit s'inscrire dans le cadre d'une approche globale visant à juguler à la fois les dysfonctionnements institutionnels (choix du système, et mauvaise gouvernance), qu'économiques (enrichir le contenu de la croissance en emplois) afin d'élargir la base de cotisation, d'une part, et mieux fructifier l'épargne en la canalisant vers des placements plus judicieux, d'autre part.

43. Principes de la réforme: La réforme doit avoir pour principes : le respect de l'équité (être générations, proportionnalité entre cotisations et prestation), la sauvegarde du pouvoir d'achat des employés et la compétitivité des employeurs, la transparence et l'efficacité dans la gestion des placements.

• ASPECT ÉCONOMIQUE :

Stratégie :

44. Changer de modèle de développement économique en passant de la pure stimulation de la demande (consommation domestique et investissements publics) à la stimulation de l'offre interne favorisant la productivité et la compétitivité (l'investissement privé comme locomotive de développement).

Mesures opérationnelles :

45. Améliorer le climat des affaires pour des entreprises plus productives et compétitives et capables de créer plus d'emplois au profit des jeunes. Il s'agit d'agir sur trois leviers : les infrastructures et leur gestion pour minimiser

les coûts de facteurs pour les entreprises; assainir le système juridique et lutter contre la bureaucratie pour une meilleure protection des biens et des capitaux, mais aussi pour une meilleure exécution des contrats ; la gouvernance du système financier pour réduire le risque pour les prêteurs et les emprunteurs et avoir un fonctionnement plus concurrentiel du marché financier.

46. Promouvoir l'intégration entre les différents secteurs d'économie, via les modèles d'écosystèmes, pour une croissance plus forte, stable et inclusive. Il s'agit principalement de faire en sorte qu'il y ait une articulation entre l'agriculture et l'industrie, c'est-à-dire une valorisation plus grande de la production agricole par l'agro-industrie.

47. Octroyer des incitations fiscales aux cotisants pour les encourager à souscrire aux produits d'épargne-retraite. Cela permettra le développement d'un marché financier plus compétitif capable de canaliser l'épargne salariale vers des placements plus productifs et donc pour un meilleur rendement au profit des retraités.

48. Réformer le marché du travail en allégeant sa rigidité à l'embauche comme au licenciement.

• ASPECT INSTITUTIONNEL

Stratégie :

49. Au lieu de se contenter d'une réforme paramétrique, il sera plus judicieux d'augmenter la souplesse du système actuel par répartition qui est rigide pour aller à terme vers un système de capitalisation plus flexible et modulable afin d'éviter que le financement des prestations ne constitue un prélèvement totalement déconnecté de la croissance et

l'emploi. Pour ce faire, il faudrait changer l'architecture du système en y renforçant la part de capitalisation.

50. Dans ce nouveau système on introduira le libre choix (au lieu de choix forcé et du paternalisme et monopole étatique des prestations sociales), l'épargne individuelle (au lieu de droits acquis) et la responsabilisation de l'assuré (au lieu de la mutualisation collective des risques). Cette réforme structurelle se fera parallèlement à la réforme paramétrique, et elle sera implémentée en deux étapes : D'abord, la mise en place d'un système mixte (répartition et capitalisation) autour de deux pôles public et privé contenant quatre piliers. Ensuite, la convergence vers un système à deux piliers : le premier social et le second correspond à un régime de base unique avec des paliers obligatoires, complémentaires et facultatifs.

Mesures opérationnelles :

51. Au regard des spécificités de notre système de retraite, il serait bénéfique d'instaurer un système de retraite qui serait une combinaison de quatre piliers :

52. Un premier pilier d'assistance « anti-pauvreté » (filet de sécurité), avec des prestations versées sous conditions de ressources et financées par le budget de l'État, destiné aux plus démunis ne pouvant pas assurer leur subsistance.

53. Un deuxième pilier obligatoire à cotisations définies, fonctionnant en répartition, éclaté en deux pôles : public représenté par la CMR, et privé représenté par la CNSS. Ce deuxième pilier obligatoire aura pour fonction d'assurer une pension de base.



54. Un troisième pilier fournissant des retraites complémentaires obligatoires : le RCAR pour le pôle public et la CIMR pour le pôle privé. Ces deux régimes obligatoires seront à cotisations définies et financés par capitalisation.

55. Enfin un quatrième pilier de nature facultative reposera sur l'initiative individuelle et pourra prendre plusieurs formes (fonds de pension, de produits d'épargne retraite...), mais qui seront essentiellement de nature flexibles et discrétionnaires, suivant le principe de capitalisation. La situation du Maroc est avantageuse pour effectuer une transition vers ce type de régime à quatre piliers car la couverture est relativement faible, ce qui réduira les coûts de transition.

56. Le passage complexe à un système à multiples piliers ne peut pas être d'application immédiate. Il doit être précédé de réformes touchant à la gouvernance des régimes actuels :

57. Simplification de la structure du système actuel, en perspective de l'instauration de deux pôles (public et privé), par l'harmonisation des principaux paramètres des différents régimes (taux de cotisation, durée de cotisation, âge minimal de départ à la retraite...).

58. Garantir l'étanchéité financière entre le régime public et privé afin que les excédents de l'un ne viennent pas compenser les déficits de l'autre.

59. Promotion des produits d'épargne retraite via la défiscalisation (dans les limites d'un plafonnement) des sommes investies pour la retraite, ce qui permettra de compenser les effets de l'ajustement et de l'harmonisation des paramètres des régimes sur les acquis des actifs et des retraités.

60. Promulgation d'une loi-cadre pour réguler le secteur des retraites en harmonisant les règles du jeu et en instituant des passerelles entre les différents régimes pour une meilleure mobilité des travailleurs.

61. Instauration d'un guichet unique qui prendrait en charge la liquidation de l'ensemble des droits constitués auprès des différents régimes, le paiement de celle pension ainsi que le suivi du dossier pour la réversion.

62. Un pilotage actuariel pointu : Les régimes de retraite doivent établir annuellement à la fin de chaque exercice, un bilan et un tableau de bord actuariels

63. Les conseils d'administration devraient être principalement constitués d'experts indépendants en gestion de fonds, dont le mandat devrait être la gestion des réserves au bénéfice des cotisants et retraités.



PISTES AUTOUR DE LA REFORME DE LA FISCALITE AU MAROC

I. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC:

64. Les recettes fiscales et douanières constituent aujourd'hui le poste de recettes le plus important pour couvrir les dépenses de l'État (72% du total). Dans ces recettes, les impôts indirects (TVA et TIC) représentent la part prépondérante, avec une TVA à l'import qui en constitue la partie la plus importante (60% du total de la TVA collectée), marquant ainsi le poids dominant des importations dans la consommation.

65. Le système fiscal est taxé d'inéquitable (82 % de l'IS acquittés par seulement 2% des entreprises et 75% de l'IR provient des salaires, des exonérations fiscales à hauteur de 4% du PIB (estimées à 36 milliards de DH). La faible contribution des personnes physiques non salariées (commerçants, entrepreneur exerçant à titre individuel, professions libérales) est très remarquable.

66. Le manque de transparence des barèmes utilisés par l'administration fiscale nourrit très largement le sentiment d'inégalité et d'injustice, notamment dans l'immobilier. Ainsi, pour des biens similaires ou dans la même zone, les citoyens ont l'impression qu'ils payent différemment la taxe sur les profits immobiliers, les droits d'enregistrement ou les montants des taxes d'habitation.

67. La TVA ne touche pas de grands pans de l'activité économique. Des circuits entiers,

de production ou de distribution restent non concernés par cet impôt, alourdissant d'autant la part supportée par le secteur formel, et dans celui-ci des entreprises les plus transparentes. Alors qu'elle doit être neutre, la TVA s'est transformée, à cause du retard structurel dans le remboursement des crédits, en une taxe sur les achats pour certains agents économiques, ou en taxe sur le chiffre d'affaires pour d'autres.

68. L'impôt sur les sociétés souffre quant à lui d'une définition trop large de ses critères de calcul, générant un grand pouvoir discrétionnaire au profit de l'administration fiscale qui l'utilise souvent au détriment du contribuable.

69. La relation entre l'administration et le contribuable est entachée de suspicion en raison de l'illisibilité des textes, du caractère déclaratif du système, et du monopole d'interprétation des textes par l'administration, donnant un pouvoir considérable de redressement à l'administration et créant un sentiment d'aléas fiscal chez le contribuable.

70. la non publication des textes fiscaux et surtout les décisions des commissions de taxation et celles des tribunaux, en matière fiscale, crée un problème de visibilité chez le contribuable a besoin de connaître la position de ces commissions et de ces tribunaux.

71. Le contrôle fiscal n'est pas orienté vers les contribuables les moins transparents et



opérant dans l'informel ou l'opacité. En raison de manque de moyens matériels et humains, il n'incite pas à la transparence et pousse les contribuables à se retrancher dans des activités non déclarées.

72. L'incivisme fiscal reste très répandu dans le pays (non-déclaration ou sous-déclaration, informel, etc.) traduit le déficit de légitimité de l'impôt en raison de la fable qualité des biens et services publics censés être financés par les impôts collectés.

73. Enregistrement de délais de retard imputables dont on n'arrive pas à définir la responsabilité (du citoyen ou de l'administration) pourtant du ressort des pratiques administratives (date de mise en recouvrement et qualité de l'accueil, prise en charge des quitus fiscal, mises à jour de l'assiette ...).

74. La fiscalité locale manque de cohérence et d'efficacité. Composée d'un nombre important de taxes et de prélèvements, elle est peu rentable puisqu'elle ne représente qu'une faible partie des recettes des communes.

75. La moitié des recettes des collectivités locales provient de la TVA, dont 30% est reversée aux communes. Les critères de répartition n'encouragent pas les communes qui font des efforts pour accompagner les investisseurs et la création d'entreprises sur leur territoire.

76. Les niches fiscales (dérogations) représentent un enjeu budgétaire important puisqu'elles représentent 17% des recettes fiscales et près de 4% du PIB. Avec 402 mesures, profitant principalement à l'immobilier, ces dérogations ne sont pas toujours justifiées économiquement et souvent ont perdu leur raison d'être, ce qui génère un grand manque à gagner pour l'État.

II. RECOMMANDATIONS :

77. Vision : La fiscalité ne doit plus être considérée uniquement comme un outil de redistribution, mais aussi comme un vecteur de création de richesse. En conséquence, l'approche purement répressive n'est plus adaptée, et il est besoin d'une approche plus incitative où la fiscalité est conçue comme un soutien au pouvoir d'achat des ménages et à la compétitivité des entreprises, car avec plus de consommation et d'investissement, l'État pourra récolter plus de recettes fiscales.

78. Stratégie : Il n'y a jamais d'impôts, il n'y a que des dépenses. La réforme de la fiscalité ne peut être pensée en-dehors d'une réforme de l'État et de la limitation de ses dépenses. Cela permettra l'allègement de la pression fiscale sur le travail et le capital. Par ailleurs, on ne doit plus se contenter de sanctionner l'incivisme fiscal, on doit aussi récompenser le civisme fiscal et le valoriser. Autrement dit, l'administration fiscale doit adopter une approche bonus-malus vis-à-vis des contribuables.

Mesures opérationnelles

- **Rétablir la justice et l'équité**

79. Il est essentiel d'améliorer la transparence des pratiques fiscales et d'aligner les traitements faits aux contribuables sur les mêmes bases. La transparence et la publication des barèmes (notamment dans l'immobilier) est de nature à atténuer ce sentiment d'injustice.

80. Introduire le principe de taux unique (flat tax) dans le cas de la TVA et l'IR. Il s'agit de faire converger les différents de TVA vers un taux unique réduit applicable à tous et suppri-

mer la progressivité de l'IR au profit d'un taux uniforme réduit tout en exonérant les revenus les plus faibles. Cela permettra un élargissement de l'assiette fiscale pour une répartition plus équitable de la charge fiscale et une meilleure transparence.

81. Toute entreprise qui a un crédit TVA doit être remboursée sans délai.

82. Alléger les prélèvements sociaux qui font amplifier la perception de la pression fiscale sur les salaires.

83. Déduire de la base imposable à l'IR une partie des frais de scolarité pour les familles qui payent pour la scolarisation de leurs enfants ou les frais de santé dans des cliniques privées.

84. Réduire le taux de l'IS afin d'élargir l'assiette et prévenir la fraude et l'évasion fiscale.

85. Les dérogations fiscales doivent être réévaluées pour faire le tri entre celles qui sont pertinentes économiquement et celles qui ne le sont pas. Il sera opportun d'instaurer un cahier de charges clair, précisant les conditions d'éligibilité et l'impact attendu, pour pouvoir profiter de ces exonérations afin qu'elles soient équitables et ne pas créer d'effet d'aubaine

- **Réinstaurer la confiance entre l'administration fiscale et les contribuables**

86. Mise à plat du code général des impôts en procédant à une évaluation rigoureuse des différents textes dans le cadre d'une approche participative avec toutes les parties prenantes, dans le but de simplifier les textes et les rendre plus lisibles.

87. La confiance passe nécessairement par une meilleure lisibilité des lois et des règles.

D'où la nécessité de publier les barèmes d'imposition pour l'immobilier, clarifier les règles de détermination des résultats des entreprises, et répondre sérieusement aux demandes de clarifications émises par les contribuables.

88. Mettre en place une « Charte des contribuables », où les droits et les obligations de chacune des parties seront définis avec précision, limitant ainsi toute relation occulte ou pouvoir discrétionnaire de l'administration (un contact facilité avec l'administration fiscale relance amiable, contrôle fiscal à la demande de l'entreprise, etc.)

89. Les lois de finances doivent être pluriannuelles (3 ans) afin de donner plus de visibilité aux différents décideurs et faciliter aussi le suivi et l'évaluation des réalisations.

90. Assurer aux magistrats qui sont impliqués dans des différends fiscaux une formation comptable et fiscale, dans la perspective de créer des « tribunaux fiscaux » ou au moins des chambres spécialisées au sein des tribunaux administratifs.

91. Transformer la commission locale de taxation en « commission locale de conciliation » où des tentatives de règlements amiables des contentieux interviendront avant tout recours à la Commission nationale de recours fiscal et aux tribunaux.

92. Mettre en place une catégorisation des contribuables avec des traitements bonus-malus : des récompenses pour les contribuables faisant preuve de civisme fiscal et des sanctions pour ceux manifestant de l'incivisme.



93. Editer un guide destiné aux citoyens sur les taxes et les administrations délivrant des attestations fiscales (quitus et les décisions communales conditionnées du paiement des taxes). Ce guide servira d'indicateur de transparence fiscale et d'information publique sur la chose fiscale.

- **Revisiter la fiscalité locale**

94. Rompre avec la centralisation des recettes fiscales. Ainsi, une partie des revenus de l'IS, de l'IR, de la TVA et les profits immobiliers, doit être versée en fonction des besoins de ces collectivités. Le reste sera transféré à l'État dans le cadre d'un fonds de péréquation destiné à financer les régions plus démunies.

95. Dans le cadre de la régionalisation avancée et des dispositions de la constitution de 2011, les collectivités locales peuvent expérimenter plus de liberté dans la définition de certaines taxes locales afin de promouvoir une concurrence fiscale entre les différentes régions.

96. Donner aux citoyens la possibilité de choisir leur foyer fiscal afin de profiter des meilleures pratiques fiscales offertes par les différentes régions.

97. Recréer le lien d'affectation entre les impôts payés au niveau local et les dépenses publiques effectuées en instaurant des mécanismes d'évaluation de la gestion budgétaire.

98. Simplifier les modes de calcul de ces taxes locales en utilisant comme base soit le niveau d'activité (chiffre d'affaires), soit le résultat (résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Des mesures d'accompagnement

99. L'allègement de la pression fiscale passe par la rationalisation des dépenses publiques. Cela implique une redéfinition de la division du travail entre l'administration centrale et locale (principe de subsidiarité) et entre le secteur public et privé (principe d'efficacité) afin de déléguer au local et au privé ce qui ne peut être assuré par l'État.

100. Réforme de la fonction publique, de la caisse de compensation et des retraites, des dépenses budgétivores et qui pèsent beaucoup sur le budget de l'État.

101. La mondialisation est aussi « fiscale » et le Maroc qu'il le veuille ou non est engagé une concurrence fiscale. En conséquence, le système fiscal marocain doit améliorer sa « compétitivité fiscale » en convergeant graduellement vers un système plus attractif comme la « flat tax » (l'impôt unique, libérateur de tout autre impôt).



les contributeurs à l'élaboration de cette note d'orientation

Abderrazzak Elhiri	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Fès
Ahlam Qafas	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Kenitra
Ayache KHELLAF	Haut Commissariat au Plan
Driss Chkiriba	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Meknes
Hassan Hachimi Aloui	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Agadir
Hicham El Moussaoui	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Marrakech
Houssine Rachidi	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Agadir
Mohammed Ezznati	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Kenitra
Nihou Abdelaziz	Haut Commissariat au Plan
Nouh El Harmouzi	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Kenitra
Otmane Gair	Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Casablanca
Rachid Aourraz	Arab Center for Scientific Reseach and Humane Studies
Taoufik Deghri	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Salé

Minbar Al Hurriyya est un programme de recherche panarabe qui ambitionne de promouvoir l'initiative privée, la responsabilité, l'équité et le mérite afin de favoriser une croissance inclusive dans le monde arabe. Pour ce faire Minbar Al Hurriyya organise des études et des recherches scientifiques, des universités d'été, des colloques et des séminaires. Ce programme vise à faire connaître le fruit de ces activités à l'opinion publique afin d'influencer l'élaboration, l'application ou l'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, toute intervention ou décision des pouvoirs publics.