

Avis

du Conseil Economique et Social

Le système fiscal marocain Développement économique et cohésion sociale

Auto-saisine n° 9 / 2012

Avis
du Conseil Economique et Social

Le système fiscal marocain
Développement économique
et cohésion sociale

Conformément à l'article 6 de la loi organique relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique et Social (CES) a décidé le 22 décembre 2011 d'élaborer un avis par auto-saisine sur le thème : Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale.

Dans ce cadre, le bureau du Conseil a confié à la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques la préparation d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 21^{ème} session tenue le 29 novembre 2012, l'Assemblée Générale du Conseil Economique et Social a adopté à la quasi unanimité ce rapport dont est extrait le présent avis.

Préambule

La construction d'un état démocratique moderne est un processus dans lequel notre pays est engagé depuis de nombreuses années, et qui connaît une accélération forte avec l'adoption du nouveau texte constitutionnel de 2011. Dans ce cadre, l'instauration d'une politique fiscale juste et équitable constitue une condition majeure. Cette question est de fait abordée dans la nouvelle Constitution à travers les articles 39 et 75, marquant de façon claire le principe de l'égalité devant l'impôt, et attribuant aux représentants de la nation au sein du parlement la compétence générale en matière fiscale, par le biais du vote de la loi de finances.

Dans une économie ouverte, la compétitivité des entreprises est un élément fondamental pour la création de richesses et d'emplois. Le système fiscal marocain a été construit à une époque où les entreprises bénéficiaient de protections douanières assez élevées. Il est utile aujourd'hui, alors que ces barrières ont été levées, de s'interroger sur la capacité de notre système fiscal à être un facteur favorisant la production nationale. Il est également primordial de veiller à ce que l'impôt ne soit pas considéré comme une contrainte, mais soit également perçu comme un facteur de création de lien social et de solidarité.

En effet, dans un monde en mutation, la cohésion sociale, facteur de stabilité sociale et politique, doit être au centre des préoccupations. Dans ce sens, notre système de création et de redistribution des richesses, notre capacité à développer la classe moyenne et à faire évoluer son pouvoir d'achat, doivent être revisités, dans le sens de plus d'efficacité, mais également dans le sens de davantage de justice et d'équité sociales. Le système fiscal est bien évidemment une des composantes essentielles de ce dispositif, et son diagnostic ainsi que son évolution se doivent d'être appréciés à cette aune.

Le Conseil Economique et Social (CES) a décidé, dans le cadre d'une auto saisine, de lancer une réflexion sur le sujet de la fiscalité, comme levier du développement et comme instrument pour instaurer l'équité entre citoyens, comme le stipule la Constitution du Royaume. Après de nombreuses séances d'audition avec les différentes parties prenantes de la fiscalité et les représentants des différentes catégories, d'agents économiques, ainsi qu'un benchmark qui a touché six pays, le CES a établi un diagnostic général du système puis a élaboré des propositions de réforme. Ce document synthétique fait état des résultats de cette analyse, et regroupe les propositions du Conseil Economique et Social en faveur d'une politique fiscale plus juste et économiquement plus efficace.

Contexte général

Comme toute réforme structurelle, la réforme du système fiscal doit s'inscrire dans la durée, mais également tenir compte du contexte dans lequel elle intervient. A ce titre, les fortes mutations que connaît le monde ces dernières années nous interpellent et nous invitent à jeter un regard critique sur les modèles de développement économique et social en vigueur, et dans le même temps déterminent la nature des réformes prioritaires.

L'économie marocaine traverse une conjoncture particulière. Alors même que s'achève le cycle de démantèlement douanier avec l'Union Européenne, principal client, fournisseur et investisseur de notre pays, une grave crise économique frappe les pays membres de cette Union. Les secteurs économiques pourvoyeurs de devises pour le Maroc : industries de transformation exportatrices, agriculture et tourisme, souffrent de l'atonie de la demande émanant des principaux partenaires de notre pays. Les Marocains Résidents à l'Etranger, eux-mêmes touchés par la crise dans leur pays de résidence, voient leurs transferts et leurs investissements au Maroc connaître une baisse ou un tassement.

Les choix économiques et sociaux du pays se trouvent ainsi à la croisée des chemins. Ayant fait le choix de l'ouverture de son marché, le Maroc doit relever le défi de l'emploi et de l'investissement, de la compétitivité interne et externe de son économie, celui du bon usage de la dépense publique, et enfin le défi important de la protection sociale et de la solidarité, facteurs essentiels de la cohésion sociale. Tout cela dans une conjoncture difficile qui ne laisse guère de marges de manœuvre, ni même le temps suffisant pour que les déséquilibres se résorbent progressivement.

La réforme des mécanismes majeurs qui régulent l'économie du pays apparaît clairement comme une nécessité : système fiscal, système de protection sociale, système de compensation, système de solidarité, système de péréquation régionale dans le cadre de la nouvelle politique de régionalisation. Ces mécanismes sont interdépendants, parce qu'ils sont tous basés d'un côté sur le principe du prélèvement (impôts, cotisations sociales, taxes) qui pèse essentiellement sur les ménages et le tissu productif, et de l'autre côté, sur les mécanismes de réaffectation et de redistribution.

Les grands choix et orientations économiques du Maroc demeurent des constantes. Depuis l'indépendance du pays, la construction de notre économie se fait en effet selon les règles d'une économie sociale de marché : une économie qui mise sur l'initiative privée et individuelle, où le droit de propriété privé est garanti, ainsi que la liberté d'entreprendre, avec une forte composante sociale de redistribution où l'Etat est fortement présent en tant qu'arbitre et même en tant qu'acteur. Le rôle de l'Etat est traditionnellement fort au Maroc, du fait de l'absence à l'indépendance d'une classe nationale d'investisseurs privés, et de la construction encore en cours des instruments nécessaires au financement et à la régulation d'une économie de marché.

La réflexion aujourd'hui doit porter sur la globalité de notre système de prélèvement et de réallocation des ressources. On ne peut en effet isoler le système fiscal du système de couverture sociale ou de celui de la compensation. Il s'agit de construire un système qui respecte les grandes orientations libérales du pays, tout en faisant en sorte que les interventions de l'Etat, qui vont demeurer encore longtemps cruciales, favorisent la création de richesses sur le territoire national et développent les mécanismes de solidarité dans un souci d'efficacité, de justice et d'équité sociales.

La protection sociale reste ainsi très largement parcellaire : des franges entières de la population ne bénéficient en effet d'aucune couverture. Même les couvertures existantes comme celles des retraites ont atteint un stade où leur pérennité est menacée. La caisse de compensation quant à elle devient hypertrophiée, et représente un coût supérieur au cumul des budgets de l'ensemble des collectivités territoriales. Au rythme où il a évolué ces dernières années, il devient clair que ce système ne peut plus continuer à fonctionner sur les mêmes principes.

La réforme du système de compensation, qui devient incontournable, et son éventuelle orientation vers un système d'aide ciblée soulève légitimement la problématique du maintien du pouvoir d'achat de la classe moyenne et des mesures et moyens nécessaires pour le soutenir. Cela peut passer par une fiscalité adaptée ou encore par une révision du système d'allocations familiales, éventuellement revalorisées, sous conditions de revenus.

C'est dans cette logique générale que doit être appréhendée la réforme fiscale, qui ne doit en aucun cas être traitée comme une réforme technique mais comme une réforme politique d'ampleur, faisant partie de la révision de nos instruments d'incitation économique et de redistribution.

Diagnostic général du système fiscal

Les recettes fiscales et douanières qui s'élèvent à 194 milliards de dirhams dans la loi de finance 2012, constituent aujourd'hui le poste de recettes le plus important pour couvrir les dépenses de l'Etat (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.

Dans la pratique, la fiscalité marocaine est restée un domaine en perpétuelle réforme, ainsi, à chaque loi de finance, des nouveautés sont introduites, dans une logique d'incitation économique nouvelle ou pour répondre au souci de tel ou tel secteur économique, ou telle catégorie sociale. A la longue, le système a perdu en lisibilité et a très largement renforcé la doctrine administrative, qui, via les circulaires de la Direction Générale des Impôts ou ses autres publications, fixe la manière dont la loi doit être interprétée.

Le système fiscal marocain est ainsi très largement utilisé par l'autorité gouvernementale comme levier économique d'incitation, soit à l'investissement de façon générale (charte de l'investissement de 1995), ou à l'investissement dans des secteurs particuliers, tels que le logement économique ou l'offshoring.

Certains secteurs bénéficient par ailleurs de fiscalité allégée (taux de TVA ou d'IS réduits), ou sont exonérés (agriculture). L'ensemble de ces mesures, dont le coût global se chiffre à plus de 32 milliards de dirhams, ne donnent pas lieu à des analyses périodiques quant à leur efficacité, ou à l'effet d'éviction qu'elles peuvent induire en favorisant un secteur productif par rapport à d'autres.

Basés sur le principe de déclaration, la plupart des impôts supposent une initiative de déclaration de la part des assujettis (IS, TVA, droits d'enregistrements, etc.). D'autres impôts, plus simples à cerner à la base, sont plutôt prélevés à la source (IR sur les salaires, prélèvements sur les placements financiers), sur une base également déclarative par les organismes responsables des prélèvements (Employeurs, Banques, etc.). Le fait que le système soit déclaratif met l'administration en situation de suspicion permanente vis-à-vis du contribuable. La relation entre l'administration fiscale et les contribuables est ainsi très largement conflictuelle.

Le poids de la fiscalité ne pèse pas de façon équilibrée sur les agents économiques, ainsi le poids de l'IS reste supporté par une petite minorité d'entreprises : 2% des entreprises payent 80% de l'IS ; l'IR quant à lui, l'IR repose pour l'essentiel sur les revenus sous forme de salaires dans les secteurs organisés : 73% de l'IR provient des salariés.

La pression fiscale et sociale est à 22% pour les salaires proches du SMIG pour atteindre 45% pour les revenus élevés. La fiscalité des revenus salariaux ne peut ainsi être appréhendée correctement si on n'intègre pas les prélèvements sociaux.

La TVA ne touche pas de grands pans de l'activité économique. Des circuits entiers, de production ou de distribution restent en effet en dehors du champ des impôts, alourdissant d'autant la part supportée par le secteur formel, et dans celui-ci des entreprises les plus transparentes.

Le système de gestion de cet impôt est par ailleurs très décrié par les agents économiques, Ainsi la TVA qui suppose, comme son nom l'indique, que cet impôt, payé in fine par le consommateur, ne concerne que la valeur ajoutée créée par l'entreprise, s'est transformé au fil du temps en taxe sur les achats pour certains agents économiques, ou en taxe sur le chiffre d'affaires pour d'autres.

En particulier, la TVA pèse lourd sur les investissements, et notamment ceux réalisés par les entreprises publiques dans le cadre des infrastructures de base. Ce volet, antiéconomique, s'apparente à une anticipation de recettes futures de l'Etat qui doivent être générés par l'investissement en question et qui sont consommés immédiatement.

Or, le mécanisme de compensation neutre est le principe de base de la TVA comme le montrent les pratiques et les expériences en vigueur dans plusieurs pays qui remboursent aussi bien le crédit de TVA pouvant découler de l'investissement que celui pouvant être généré par l'exploitation courante. La problématique du remboursement des crédits de TVA constitue le principal défi qui doit être relevé pour assurer la neutralité de cette taxe à l'instar de ce qui est en vigueur dans d'autres pays.

L'impôt sur les sociétés souffre quant à lui d'une définition trop large de ses critères de calcul, générant pour le contribuable une incertitude d'interprétation, que l'administration fiscale met quasi systématiquement à profit pour redresser à son avantage. Les demandes de clarification n'obtiennent que rarement des réponses claires, et la Direction de la Législation Fiscale, étant intégrée à la Direction Générale des impôts, a souvent une position qui privilégie l'interprétation des inspecteurs fiscaux. Un travail de clarification des modalités de fixation du résultat imposable par secteur d'activité, comme c'est le cas dans de nombreux pays, et la publication de ces règles apparaissent aujourd'hui comme une nécessité pour aboutir à une relation apaisée entre l'administration et les entreprises.

La pratique du contrôle fiscal et la population des contribuables qui y sont soumis ou qui l'ont subi montrent que ce contrôle permet d'abord la collecte de recettes fiscales ce qui conduit à contrôler les contribuables les plus apparents et transparents auprès desquels il serait plus facile d'opérer des redressements et de réaliser des recettes supplémentaires. Le contrôle n'est pas en effet orienté vers les contribuables les moins transparents et opérant dans l'informel ou l'opacité. Ce système n'incite pas à la transparence et pousse les contribuables à se retrancher dans des activités non déclarées. Le contrôle n'est donc pas efficace comme moyen de sanction contre les fraudeurs.

La même critique est également à formuler au niveau du système des sanctions. La mise en place de certaines sanctions jugées disproportionnées a certes pour objectif de combattre les fausses déclarations et les déclarations incomplètes, sauf qu'en pratique, ce sont les contribuables les mieux organisés qui se voient appliquer de telles sanctions.

Les contribuables opérant dans le secteur informel, étant non visibles, ne subissent aucune sanction. Ainsi, le système de sanction conçu pour traquer les fraudeurs de mauvaise foi se trouve être appliqué en pratique aux contribuables de bonne foi, pour des erreurs minimales souvent sans incidence sur les recettes du Trésor.

La fiscalité locale manque de cohérence et d'efficacité. Composée d'un nombre important de taxes et de prélèvements, elle ne représente qu'une partie des recettes des communes. Cette multiplicité de taxes nuit à l'efficacité économique et même au rendement de l'impôt qui devient difficile à calculer, à contrôler et à recouvrer. 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. Dans le cadre de la politique de régionalisation, il est utile de penser à des mécanismes de restitution aux régions d'une partie des richesses qu'elles produisent, probablement en reversant une partie de l'IS et de l'IR sur les profits immobiliers (Ex TPI) collectés.

Par ailleurs, si les principaux impôts ont été modernisés, d'autres prélèvements, comme la Patente, ou Taxe Professionnelle, ont été maintenus malgré leur mode de détermination qui reste discutable au sens de l'efficacité économique, dans la mesure où ils sont calculés sur la base du montant des investissements.

L'incivisme fiscal reste très présent dans le pays, soit par les activités qui sont dans l'informel, totalement ou partiellement, soit par l'évasion fiscale pratiquée par des entreprises ou par des particuliers qui ne déclarent pas la totalité de leur activité ou de leurs revenus. La lutte contre cet incivisme est aujourd'hui une demande exprimée aussi bien par les responsables de l'administration que par les contribuables eux-mêmes qui y voient une source d'injustice, mais également une source de concurrence déloyale. Des tentatives, alliant mesures incitatives et mesures coercitives ont été menées, sans que l'impact ne soit malheureusement significatif. Les incitations via les taux réduits de l'IS ne sont pas efficaces, le problème de l'informel étant aussi et surtout lié à la TVA et à la charge fiscale et sociale pesant sur les salaires.

Principales recommandations pour la réforme fiscale

La réforme de la fiscalité marocaine doit moins concerner l'architecture générale qui doit rester centrée sur les trois grands impôts qui sont la TVA, l'IR, et l'IS, que les textes les définissant dans le détail et la pratique fiscale au quotidien. Les taxes locales doivent être simplifiées, et leur base de calcul harmonisée. Les principales recommandations de la réforme peuvent être articulées selon les sept axes suivants :

I. Une fiscalité qui s'articule de manière forte avec les autres axes des politiques publiques pour répondre aux objectifs de la justice sociale

La politique fiscale ne peut plus être dissociée d'autres sujets des politiques publiques concernant les thèmes de la solidarité, du soutien aux populations démunies et de la stratégie de couverture sociale. Ainsi, le problème de la caisse de compensation, qui consomme aujourd'hui plus du quart des recettes fiscales du pays, et qui représente l'un des postes de dépenses les plus importants de l'Etat, a bien évidemment une incidence sur la politique de recettes de l'Etat, et par voie de conséquence sur sa politique fiscale. De même, le financement des différentes caisses de solidarité ou de péréquation peut, s'il n'est pas considéré dans sa globalité, amener à multiplier les prélèvements et les taxes, faisant ainsi perdre au système fiscal marocain une partie de sa lisibilité et de sa prévisibilité.

Il en est de même de la couverture sociale. Avec la problématique posée aujourd'hui d'une part par un système de retraite déséquilibré dans la durée, et d'autre part par l'élargissement des couvertures sociales, comme la mise en place de l'Indemnité de Perte d'Emploi (IPE), ou encore la généralisation de l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) pour les salariés et du Régime d'Assistance Médicale (RAMED) pour les

populations démunies, la question du financement de la couverture sociale par les prélèvements sociaux seuls adossés au coût du travail, ou par un mix alliant prélèvement sociaux et impôts se pose avec acuité.

Si l'on rajoute à cela la forte demande de couverture sociale des populations non couvertes aujourd'hui, et qui en font une exigence pour leur adhésion au paiement de l'impôt, on voit bien qu'une réforme fiscale doit s'accompagner d'une refonte du système de compensation tel qu'il est pratiqué actuellement, et d'une vision pour la couverture sociale en vue de son élargissement, dans une logique qui assure la pérennité de son financement.

La réforme, nécessaire, de la caisse de compensation devrait dégager des économies substantielles pour l'Etat, qui peut ainsi permettre une réforme profonde de certains impôts qui pèsent lourd sur le tissu économique, et dégager des ressources pour les différentes caisses de solidarité sans avoir besoin d'alourdir ou de complexifier les prélèvements.

La mise en place d'un système d'aide ciblée pour les populations démunies doit bien évidemment s'accompagner de l'arrêt du système de subvention des produits. Il est nécessaire que cela s'accompagne également de la réforme des taux de TVA évoquée au point VI ci-dessous, afin que les conséquences en matière d'ajustement de prix soient absorbées par les aides directes octroyées. Il reste entendu que la réforme du système de compensation doit faire l'objet d'un débat national ouvert afin d'en définir les modalités en ce qui concerne le périmètre de ciblage ainsi que ses instruments, sans oublier l'impact potentiel sur le pouvoir d'achat de la classe moyenne et la mise en place des dispositions à même de le soutenir.

II. Une juste répartition de la charge fiscale et la sauvegarde du pouvoir d'achat de la classe moyenne

L'élargissement de l'assiette fiscale est devenu aussi bien une affaire de justice et d'équité, qu'un problème de recette pour l'Etat et de pression fiscale sur les contribuables. Le rejet de l'impôt, ou simplement l'impression d'être trop prélevé sont moins dus à l'importance de l'impôt lui-même, qu'au sentiment que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon, et que la charge qui pèse sur chacun n'est pas équitablement répartie.

L'un des secteurs qui génère le plus de frustration est celui de l'immobilier. Ainsi, pour des biens similaires ou dans la même zone, les citoyens ont l'impression qu'il y a des traitements différenciés pour ce qui touche à la taxe sur les profits immobiliers, pour les redressements concernant les droits d'enregistrement ou pour les montants des taxes d'habitation à payer. Le manque de transparence des barèmes utilisés par l'administration fiscale nourrit très largement le sentiment d'inégalité et d'injustice. Ainsi, les taxes d'habitation dont les montants diffèrent très largement d'une maison à une autre, lorsque certains ne la payent même pas sans jamais être inquiétés, nourrissant très largement le sentiment du deux poids, deux mesures.

Il est essentiel d'améliorer la transparence des pratiques fiscales et d'aligner les traitements faits aux contribuables sur les mêmes bases. La transparence des barèmes et leur publication est de nature à atténuer ce sentiment d'injustice, de diminuer les litiges, et de mettre un frein aux pratiques de sous déclaration et de corruption. La publication des barèmes de taxation dans l'immobilier permettra très rapidement d'améliorer le rendement de l'impôt. En effet, les transactions immobilières étant traitées auprès des professions régulées comme les notaires, ces derniers peuvent être chargés de collecter la TPI au moment de la transaction, évitant les déclarations par l'assujetti, les frais de recouvrement pour l'Etat et assurant une recette immédiate et certaine pour l'Etat.

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et une stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement.

Concernant l'impôt sur les revenus, il est indéniable aujourd'hui que les professions libérales, les commerçants, les intermédiaires, ainsi que tous ceux qui ont des revenus autres que les salaires ne supportent pas la même charge fiscale que les salariés. Un rééquilibrage est nécessaire. Il faudrait, pour ce faire, agir aussi bien par un contrôle plus strict, appuyé sur des outils informatisés et sur des recoupements statistiques, que sur des incitations. Ainsi, toutes ces populations ne disposent pas actuellement de couverture sociale. Allier fiscalisation et généralisation de la couverture sociale, en rapprochant les bases de calcul de l'une et de l'autre permettrait plus aisément de généraliser l'impôt. Pour améliorer la perception d'égalité devant l'impôt, il est utile d'organiser et de rendre publique l'information concernant la répartition des impôts payés par les différentes catégories socioprofessionnelles.

Il est proposé également que les tranches d'IR soient indexées sur l'inflation de façon à éviter l'érosion du pouvoir d'achat des classes moyennes par la hausse du coût de la vie. Par ailleurs, il est proposé que la solidarité familiale soit prise en compte dans le calcul de cet impôt. Ainsi, la déductibilité pour personnes à charge pourrait être étendue aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de 6 personnes. Il est proposé également que les quotités de déduction soient doublées.

Par ailleurs, pour améliorer le pouvoir d'achat des revenus les plus modestes, il est proposé de relever progressivement le seuil d'exonération de l'IR de 2 500 à 4 000 dirhams par mois.

Dans le cadre des politiques de réforme du système d'éducation nationale, il peut également être envisagé de 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.

L'IS, pour sa part, n'est payé que par une petite partie des entreprises. Il est proposé que la cotisation minimale, payée par les entreprises déficitaires ou faisant des résultats faibles et qui est fixée à 0,5% actuellement, soit augmentée dans le temps. Ainsi, en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est réglementée, les taux suivants peuvent être retenus :

- 0,5% pour les 5 premières années ;
- 1% à partir de la 6^{ème} année jusqu'à la 10^{ème} année ;
- 1,5% au-delà.

III- Une fiscalité qui permet de lutter contre la spéculation

Les expériences à l'international montrent que l'impôt sur le patrimoine ne représente pas une pratique généralisée à travers le monde et font ainsi l'objet de débats controversés. Par ailleurs, le périmètre de calcul de cet impôt est difficilement cernable, le patrimoine n'étant que la somme de revenus ayant déjà supporté l'impôt. De même, le patrimoine est générateur d'impôts qui appréhendent les revenus des différents biens qui le composent (dividendes, intérêts, revenus fonciers, plus-values mobilières et immobilières, etc.).

Les impositions du patrimoine, en plus de celles de ses revenus, ne doivent donc être envisagées qu'avec beaucoup de précautions et après de larges débats nationaux. Cette imposition paraît par contre légitime pour lutter contre la spéculation et favoriser la mobilisation des actifs nécessaires aux circuits productifs. Il paraît donc opportun d'envisager la mise en place d'un impôt qui cible le patrimoine non générateur de richesse, comme le foncier non bâti ou non exploité, les habitations non occupées ou encore les valorisations de patrimoine qui ne sont pas liées à des investissements comme c'est le cas pour les terrains qui rentrent en périmètre urbain ou qui bénéficient d'un changement de zonage. Dans ce cadre, les cinq mesures suivantes sont préconisées :

- Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps. Pour les promoteurs immobiliers, le paiement de la TNB peut être suspendu pour une période de sept ans à partir de la date d'acquisition. Si aucun programme n'est réalisé sur ce foncier pendant cette période ou en cas de vente, la TNB serait due rétroactivement ;

- Taxer dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire,
- Aligner la taxation des plus-values sur les biens reçus par héritage et celle des plus-values sur les biens reçus par donation en supprimant l'exonération de fait des plus-values accumulées jusqu'au décès du de cujus que permet actuellement l'héritage.
- Passer les droits d'enregistrement sur l'héritage et les donations à 2%.
- Laisser ouvert le champ de la réflexion et de la concertation en vue de l'élargissement éventuel de la base de calcul de l'Impôt de Solidarité sur le Patrimoine non Productif proposé ci-dessus, et pour la mise en place d'une taxe sur les successions.

IV. Une fiscalité qui encourage le secteur productif et l'investissement

La réforme principale concernant le secteur productif concerne la TVA qui, comme exposé ci-dessus, représente aujourd'hui un vrai problème pour le tissu productif du pays et un frein sérieux à l'investissement. Il faudra revenir à un principe fondateur de ce type d'impôt, à savoir sa neutralité pour le tissu productif. Ainsi, quelle que soit la politique de taxation et de taux que l'Etat décide, l'entreprise productrice ne doit jamais supporter une TVA que sur la valeur ajoutée qu'elle crée. Toute entreprise qui a un crédit TVA doit être remboursée sans délai, de façon à ne pas la pénaliser par des frais financiers indus, et ne pas obérer sa capacité d'investissement. Cela règlera définitivement le problème du butoir. Concernant les crédits TVA existants à ce jour, ils devraient être transformés en créance sur l'Etat, à rembourser sur une période de 10 ans, éventuellement sans intérêt.

Le secteur agroalimentaire de première transformation subit de plein fouet l'effet de la TVA sur ses produits, sans capacité de récupération. Or ce secteur est éminemment important pour le pays. Créateur d'emplois dans des bassins proches des localités rurales, souvent peu capitalistique, et correspondant à des besoins de la population urbaine et rurale, son développement est primordial pour l'emploi et pour le développement régional. La part des produits agricoles transformés au Maroc demeure très faible par rapport à des pays à développement comparable, alors que les consommateurs achètent de plus en plus de produits transformés, souvent fabriqués à l'étranger. Or le secteur agroalimentaire de première transformation est la brique essentielle sur laquelle une vraie stratégie agroalimentaire du pays peut se baser. Pour que ce secteur, qui n'a le choix aujourd'hui qu'entre périlcliter ou aller vers l'informel, puisse se développer, la question de la TVA doit trouver une solution définitive, indépendamment de la fiscalité agricole. Il est ainsi proposé d'autoriser les entreprises de ce secteur à déduire de leur TVA collectée, l'équivalent d'un montant de TVA sur leurs achats agricoles, calculé sur la base du même taux que celui appliqué à leurs produits finis. Cette déduction se retrouvera en baisse de prix, ce qui reviendra in fine à taxer les produits finis à hauteur de 2 à 5% seulement, sans avoir à créer de nouveaux taux de TVA.

Par ailleurs, l'Impôt sur les Sociétés doit être davantage clarifié. Autant il est légitime que des règles générales puissent s'appliquer à tous, autant il est illusoire de gommer les spécificités de chaque métier en croyant que cela n'aura aucune conséquence sur l'investissement. Il faut ainsi rapprocher les pratiques fiscales des pratiques économiques de chaque secteur d'activité sur la base des usages internationaux en la matière. Pour les secteurs disposant de plans de comptes spécifiques ou de supervision adaptés (banques, assurances, sociétés de financement, OPCVM, opérateurs télécoms, compagnies aériennes, etc.), il est nécessaire d'aligner les pratiques fiscales sur les règles comptables nationales et internationales qui les régissent.

Les aides de l'Etat, sous forme de réduction ou d'exonération fiscale doivent être équitables et ne pas créer d'effet d'aubaine. Ces aides représentent 32 milliards de dirhams et profitent essentiellement à l'export, aux secteurs de l'agriculture et de l'immobilier (5.413 millions de dirhams de dépenses fiscales pour l'immobilier et 4.296 millions de dirhams pour l'agriculture). Lorsque des secteurs d'activité sont trop soutenus, même pour de bonnes raisons, cela peut créer un effet d'éviction sur les investissements, qui peuvent aller prioritairement à ce secteur, créant un effet de bulle dangereux pour l'économie dans

son ensemble. Aussi est-il nécessaire d'instaurer des mécanismes annuels d'évaluation des politiques de soutien afin de mesurer non seulement leur bien fondé, mais également les effets qu'ils peuvent avoir sur le tissu productif et sur l'investissement dans son ensemble.

L'économie marocaine souffre d'une déficience d'innovation et d'initiatives en matière de recherche et de développement. Il est proposé, à l'instar de beaucoup de pays où les activités innovantes sont encouragées, de mettre en place une stratégie de soutien à l'innovation et à la recherche et développement via des mécanismes de crédit impôt recherche qui ont montré leur efficacité par ailleurs.

V. Une fiscalité qui permet de réduire le champ de l'informel

Au-delà des insuffisances des règles fiscales qui s'appliquent aux secteurs productifs, la lutte contre la concurrence déloyale des opérateurs qui exercent dans l'informel, c'est à dire en dehors de l'économie organisée, constitue une priorité.

Concernant l'informel, il faut davantage porter l'attention non aux personnes qui en font une activité de survie, mais plutôt aux circuits en amont qui les alimentent et qui constituent de vrais dangers pour l'économie nationale. Il s'agit pour l'essentiel des importateurs qui sous déclarent les marchandises importées pour échapper à la TVA, des circuits de distribution occultes qui échappent à tout impôt, et des producteurs qui lèsent leurs employés en ne les déclarant pas et par conséquent en les privant de toute couverture sociale possible.

Des mesures de contrôle basées notamment sur le suivi des factures (cf. mesures 84, 85 et 86 proposées en annexe) sont de nature à mieux cerner les activités des opérateurs et à diminuer sensiblement les pratiques de sous déclaration, de sous facturation et de fausses factures.

Mais la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale ne saurait se faire que par la sanction. L'environnement économique doit susciter les réflexes pour que s'opère naturellement le transfert des activités informelles vers la sphère officielle de l'économie organisée. Pour cela, les avantages que procure la légalité doivent être suffisamment attractifs et lisibles (voir la mesure 6 proposée en annexe).

La référence aux modèles existant chez certains pays témoigne de l'efficacité des systèmes comportant une base imposable aussi large que possible, en contrepartie de taux les plus faibles possibles et un lien entre la base d'imposition et la base de couverture sociale dont bénéficie le contribuable. Il faut appuyer toute démarche dans ce sens, qui est à la fois source d'efficacité économique, de lutte contre les formes d'évasion fiscale et de justice sociale par la suppression des abattements et avantages fiscaux n'ayant pas de justification économique ou sociale. Elle fonde une définition moderne de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

La lutte contre l'informel de manière plus globale est un enjeu de taille puisqu'il ne s'agit que de travailler à réconcilier, autant que faire se peut, le citoyen avec la notion même de l'impôt. Ce travail repose d'abord sur une plus grande pédagogie crédible permettant de mettre en évidence la contrepartie de l'impôt et nécessite des actions de communication efficaces.

Il est, de ce point de vue, primordial, que le système fiscal gagne en lisibilité. Une lisibilité qui passe certes par des mesures de simplification mais aussi par une meilleure perception du lien qui unit, lorsque c'est possible, un impôt et sa fonction ou son objet.

Les prélèvements ne seront compris et acceptés que s'ils sont également considérés comme justes et ne se révèlent pas comme un obstacle dirimant en termes de compétitivité globale de l'économie. Tout système présentant des injustices conduirait le contribuable à chercher à se faire justice soi-même en se retranchant dans des activités occultes.

Les mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale développées en annexe (cf. mesures 79 à 90) proposent une approche plus globale. Le Conseil Economique et Social propose par ailleurs que cette thématique fasse l'objet d'un débat national en vue d'élaborer une stratégie concertée entre toutes les parties prenantes.

VI. Une fiscalité qui prend en charge partiellement le financement de la couverture sociale afin de ne pas augmenter la pression sur les salaires et les coûts du personnel

La pression fiscale et sociale atteint aujourd'hui 22% pour les salaires proches du SMIG, et monte à 45% pour les salaires élevés. Or le problème de la compétitivité des entreprises marocaines dans une économie ouverte comme celle du Maroc aujourd'hui, se joue aussi sur le coût du travail, même si ce facteur n'est pas l'unique à prendre en considération. Si nous voulons que le Maroc reste dans la compétition internationale, sans que cela pèse sur le salaire net payé aux employés, il est fondamental que la pression sociale et fiscale ne dépasse pas les niveaux actuels, et que d'autres sources de financement de la couverture sociale soient étudiées et mises en place.

Ainsi, dans le cadre des réformes touchant les retraites et les nouvelles couvertures sociales, l'équilibre financier peut être trouvé, par un financement partiellement basé sur la TVA qui doit être réformée en conséquence. Ainsi, la TVA devrait être restructurée pour passer des cinq taux actuels (0%, 7%, 10%, 14% et 20%), à quatre taux (0%, 10%, 20% et 30%), ce qui permettra de dégager des ressources à affecter à la couverture sociale et aux mécanismes de solidarité. Le taux de 30% proposé concernerait les produits de luxe. La liste de l'ensemble des produits devrait être réexaminée afin de reclasser ces derniers sur la nouvelle grille de TVA.

Les changements de taux de TVA vont certainement avoir des conséquences sur les prix des produits. Aussi, est-il nécessaire que cette mesure d'ajustement des taux soit liée à celle de la suppression des subventions des produits et son remplacement par le système d'aide ciblée (voir point I ci-dessus). La TVA réduite peut en effet être assimilée à une subvention de l'Etat qui doit être traitée de la même façon que les subventions financées par la caisse de compensation.

La réforme simultanée de la TVA et de la caisse de compensation dégagera à l'Etat des ressources importantes qui permettront de financer le système d'aide directe à destination des plus démunis, et de mettre en place des mesures nécessaires pour le maintien du pouvoir d'achat des classes moyennes, en particulier par une prise en charge directe d'une partie du financement de la couverture sociale. A cet effet, la création d'un fonds dédié à la couverture sociale, financé par des ressources de l'Etat, permettrait ainsi de prendre en charge une revalorisation, sous condition des ressources, des allocations familiales, donnant ainsi un surcroît de pouvoir d'achat aux ménages de la classe moyenne ayant des enfants.

VII. Une fiscalité permettant d'instaurer un climat de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables

L'amélioration du climat de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables passe nécessairement par une plus grande transparence et une meilleure lisibilité des règles. Ainsi, la publication de barèmes d'imposition pour l'immobilier, la clarification des règles de détermination des résultats des entreprises, la possibilité d'interroger l'administration fiscale préalablement à des opérations d'investissement, d'acquisition ou de vente de biens sont de nature à diminuer l'aléa fiscal et à restaurer la confiance.

La clarification des règles de détermination des résultats imposables, en concertation avec les secteurs d'activité concernés, est également de nature à diminuer l'aléa fiscal pour les entreprises, et de diminuer les litiges et les frustrations. Ce travail peut être mené sur la base de benchmarks internationaux, faisant ainsi gagner à notre pays davantage de visibilité et de la lisibilité de son système fiscal, améliorant ainsi notablement son appréciation en matière de climat des affaires. Par ailleurs, les barèmes appliqués à certains impôts étant peu transparents et laissés souvent à l'appréciation des agents des impôts, le sentiment général est que le système est inéquitable et injuste.

Les recours contre les décisions de l'administration, et le pouvoir de redressement de cette dernière doivent être davantage encadrés et supervisés par des organes indépendants y compris de l'administration fiscale elle-même. Ainsi la réforme des instances de recours, et l'encadrement du pouvoir de transaction de la Direction Générale des Impôts apparaissent aujourd'hui comme des pistes sérieuses d'amélioration du climat général.

L'interprétation des textes et des lois fiscales ne peut être de la seule compétence de la Direction Générale des Impôts, aussi, la Direction de la Législation Fiscale doit-elle être rattachée au Ministre des Finances, permettant ainsi une meilleure indépendance de ses avis par rapport aux inspecteurs des impôts.

Conclusion

Le Maroc s'est doté d'un système fiscal moderne, qui reste à améliorer dans sa pratique. Les propositions contenues dans ce document visent à y contribuer. Ces propositions représentent une vision globale et constituent un ensemble cohérent. Aussi, le Conseil Economique et Social recommande fortement de ne pas les considérer comme des mesures indépendantes dans lesquelles on peut puiser de façon individuelle.

Il faudrait par ailleurs veiller, dans le cadre de la réforme fiscale, à garder au système sa simplicité, et éviter, pour répondre à des problèmes conjoncturels d'équilibre des finances publiques, de perdre en visibilité et en lisibilité avec la création d'une multitude de prélèvements au gré des circonstances.

L'évaluation, comme outil de prise de décision publique, doit être renforcée et institutionnalisée. Elle comporte deux volets : l'évaluation a priori, avant l'adoption de mesures fiscales ; l'évaluation a posteriori, pour apprécier les effets de la réglementation.

Tout effort d'évaluation a priori de la réglementation fiscale n'a de sens que s'il est suivi par une évaluation obligatoire a posteriori. Celle-ci devrait intervenir dans les 3 à 5 ans suivant l'entrée en vigueur d'une réforme de la législation fiscale, de façon à vérifier la conformité des résultats avec les objectifs fixés au moment de son adoption.

L'élaboration de la loi de finances est encadrée par une loi organique qui suppose de donner une visibilité de moyen et long terme à la dépense publique, notamment pour les programmes pluriannuels et les projets stratégiques (article 75 de la Constitution). Or ce qui vaut pour la dépense publique vaut également pour la recette. Ainsi, une loi de programmation fiscale devra jouer un rôle dans la définition de l'évolution future de notre politique fiscale, devenant ainsi un outil qui permet d'offrir, tant au Parlement qu'aux contribuables, une plus grande visibilité et une plus grande stabilité, tout en ménageant la possibilité d'adapter à tout moment le système fiscal à son environnement économique et social.

La programmation fiscale et une meilleure connaissance du patrimoine et des engagements de l'Etat sont les garants d'une fiscalité plus claire, dont les modalités comme les finalités sont mieux connues, mieux acceptées par les citoyens. Une telle fiscalité peut dès lors plus facilement évoluer et se trouver en phase avec la société et l'environnement économique, sans être entravée par des corporatismes ou des situations acquises.

Annexe

Détail des mesures proposées

Détail des mesures proposées

Les mesures proposées ci-dessous vont dans le sens des objectifs exprimés plus haut. Ces mesures sont transverses et ne concernent pas, ou très peu, les préoccupations sectorielles même si certaines peuvent être légitimes. Ces mesures ont pour vocation à définir les fondements d'une réforme d'ampleur ; il faut par conséquent les considérer dans leur globalité, seule à même d'en assurer la cohérence et l'effet d'entraînement.

Impôt sur le Revenu (IR) :

1. Indexer les tranches de l'IR sur l'inflation de façon à maintenir le pouvoir d'achat de la classe moyenne.
2. Elargir la déductibilité pour personnes à charge aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de six personnes.
3. Augmenter la quotité de déduction pour personne à charge de 30 à 60 dirhams.
4. Relever de façon progressive la tranche exonérée à 4 000 dirhams.
5. Uniformiser la base de taxation sociale, et fiscale (notamment pour l'IR), cela évite la multiplicité des bases pour les contrôles et crée une incitation plus forte à la déclaration, notamment pour la retraite.
6. Encourager des métiers indépendants à payer l'IR avec un système permettant de bénéficier d'une dotation en devises supplémentaires indexée sur le revenu imposable (20% des revenus imposables déclarés, dans la limite du montant de l'IR payée).
7. Généraliser l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, avec une interconnexion entre les bases de données des administrations et organismes de l'Etat, pour une plus grande transparence et pour optimiser davantage les moyens humains de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recoupement.

Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) :

La TVA représente l'impôt le plus décrié par les agents économiques. La réforme de la TVA est aujourd'hui une nécessité vitale pour restaurer la trésorerie de l'entreprise, pour assurer un développement cohérent du secteur productif formel et pour relancer l'investissement. Les mesures proposées sont les suivantes :

8. Assurer la neutralité de la TVA pour l'entreprise. Pour se faire, il faudrait que chaque mois la différence entre TVA payée et TVA collectée soit soldée. L'entreprise paye à l'Etat le solde quand il est à sa charge, l'Etat verse à l'entreprise le solde quand il est bénéficiaire.
9. A défaut de remboursement de la TVA créditrice dans le mois qui suit la déclaration, appliquer pour les retards de paiement un intérêt identique à celui retenu pour les retards de paiement pour les créances commerciales.
10. Transformer le stock de TVA dû à l'effet butoir en dette sur le Trésor à échéance 10 ans à zéro coupon.
11. Revenir au régime d'exonération des investissements de la TVA pour encourager l'investissement sur les infrastructures. Cette mesure doit nécessairement être liée à la mesure n° 8 ci-dessus.
12. Donner au secteur agroalimentaire la possibilité de récupérer une partie de la TVA collectée via un mécanisme de TVA payée fictive sur les produits agricoles achetés.
13. Passer à deux taux de TVA donnant droit à récupération, un taux normal à 20%, et un taux réduit à 10%, en plus du taux à 0% pour les produits nécessitant une exonération. En liaison avec cette mesure, réserver 2 points de TVA au financement de la couverture sociale.
14. Réintroduire un taux de TVA super élevé (30%) sur les produits de consommation de luxe dont la recette ainsi que celle de l'équivalent de 2 points de TVA au taux de 20% peuvent être affectés au financement des cotisations sociales et/ou au fonds d'appui à la cohésion sociale.

15. Réexaminer la liste de l'ensemble des produits actuellement à 0, 7, 10 ou 14% de TVA pour les reclasser sur la nouvelle grille.

Impôt sur les Sociétés (IS) :

16. Clarifier les textes pour la fixation du résultat imposable (provisions, taux de chute ou de pertes, prix de transfert, etc.), à définir avec les différents secteurs d'activité.
17. Aligner les pratiques fiscales, pour les professions organisées selon des lois spécifiques et selon une comptabilité spécifique, sur les modalités du plan de compte concerné (provisions, durée d'amortissement, placements, etc.)
18. Fixer un barème progressif à l'IS adossé au résultat imposable :
 - 15% jusqu'à 1 million de dirhams.
 - 20% de 1 à 10 million de dirhams.
 - 25% de 10 à 20 million de dirhams.
 - 30% jusqu'à 200 millions de dirhams.
 - 35% jusqu'à 1000 millions de dirhams.
 - 40% au-delà.
19. Prévoir que ces deux derniers taux pourraient être abaissés après une période maximum de 3 ans, le temps que l'assiette soit élargie et que les recettes de TVA retrouvent un rythme normal après que la réforme de la TVA soit entrée en vigueur.
20. Revoir la fiscalité de groupe pour rendre plus simple les regroupements d'activité, les apports d'actifs à une activité ou les séparations d'activité.
21. Lier pour un groupe la possibilité de bénéficier de la fiscalité de groupe comme proposé ci-dessus à la nécessité de payer l'IS sur le résultat consolidé, étant entendu que les résultats déficitaires ne seraient pas consolidés mais garderaient dans l'entité juridique où ils ont été enregistrés la possibilité de report comme c'est le cas actuellement.
22. Prévoir une cotisation minimale dont le taux augmente progressivement en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est réglementée. Les taux suivant peuvent être retenus :
 - 0,5% pour les premières cinq années.
 - 1% à partir de la 6^{ème} année jusqu'à la 10^{ème} année.
 - 1,5% au-delà.

Taxe sur les Produits Immobiliers (TPI), Droits d'Enregistrement et Taxe d'Habitation :

23. Publier les barèmes pour l'immobilier, par ville, quartier et par type de bien. Ces barèmes doivent être fixés en concertation avec les professionnels et révisés tous les ans.
24. Taxer les droits d'enregistrements et les profits immobiliers sur les mêmes bases, adossée à ces barèmes.
25. Prélever la taxe sur les profits immobiliers au niveau du notaire, avocat ou adoul qui supervise la transaction.
26. Instaurer la possibilité pour l'acquéreur ou le vendeur d'un bien de faire valider a priori le prix par l'administration fiscale. En cas de non réponse dans un délai d'un mois, les barèmes en vigueur s'appliquent sans possibilité de recours par l'administration fiscale.

Fiscalité du Patrimoine et Taxe sur les terrains urbains Non Bâti (TNB) :

27. Aligner la taxation des plus-values entre héritage et donation.
28. Passer les droits d'enregistrement sur les héritages et les donations à 2%.
29. Créer la notion de majorité qualifiée (à 66% des parts) pour rendre possible la vente ou la valorisation d'un bien dans l'indivision, sans qu'un héritier minoritaire ne puisse s'opposer. Cette règle ne s'appliquerait pas à la résidence principale que continuerait d'occuper une veuve avec des enfants.
30. Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps.
31. Donner la possibilité aux promoteurs immobiliers de suspendre le paiement de l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif pour une période de 7 ans à partir de la date d'acquisition. Si un programme est réalisé sur ce foncier, cet impôt ne serait pas dû, dans le cas contraire, ou en cas de vente, il serait payé rétroactivement, majoré d'un intérêt correspondant au taux des bons de trésor.
32. Créer la notion de zone à activité réduite ou en difficulté pour permettre aux promoteurs de ne pas être pénalisé en cas de difficulté économique (cas actuel de Marrakech et Tanger), les empêchant à réaliser leur projet dans les délais requis.
33. Donner la possibilité à un promoteur en difficulté d'avoir droit à un traitement similaire, à celui envisagé au point 32, pour une période à fixer conjointement avec la Direction Générale des Impôts.
34. Supprimer la règle qui soumet à la TNB les portions de terrains au-delà de 5 fois le terrain bâti, et la remplacer par la non soumission à la TNB de tout titre foncier sur lequel il y a un bâti. En cas de demande de morcellement ou de distraction de parcelle, la part distraite pourrait être soumise à la TNB avec révision sur toute la durée de possession passée.
35. Veiller à une meilleure application et perception de la taxe d'habitation et de la taxe sur les services communaux sur les logements inoccupés.
36. Prévoir la taxation dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire du paiement de l'impôt exigible au moment de la vente.

Fiscalité Locale :

Dans le cadre de la politique de Régionalisation, la taxation locale doit être revisitée avec un mécanisme à trois piliers dans le respect des articles 141 et 142 de la Constitution :

- Un pilier basé sur la création de richesses locales. Ainsi, une partie, à définir, des grands impôts nationaux (IS et IR sur les profits immobiliers) qui correspondent à la création locale de richesses doivent être reversées aux communes qui les génèrent.
- Un deuxième pilier basé sur la solidarité et la péréquation. Assis sur la répartition, comme aujourd'hui, d'une partie des recettes de la TVA, dont les règles de répartition doivent être revues pour en particulier encourager l'intercommunalité et la création de synergies entre communes voisines, comme le prévoit l'article 144 de la Constitution.

Ce deuxième pilier doit également comprendre les mécanismes de solidarité et de péréquation régionale prévus par la Constitution (fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et fonds de solidarité interrégionale), en définissant les modalités d'alimentation de ces fonds (via la TVA reversée ou d'autres mécanismes), ainsi que les modalités de leur utilisation et de leur gestion.

- Un troisième pilier, purement local, comprend les taxes d'habitation, les taxes professionnelles exclusivement orientées vers les commerçants, les professions libérales et les métiers non soumis à l'IS, et certaines taxes liées à l'usage de l'espace urbain. Il faudra simplifier les modes de calcul de ces taxes locales de façon à ne pas compliquer les déclarations et le suivi pour le tissu productif. Les bases doivent être limitées dans la mesure du possible, soit à l'activité (Chiffre d'Affaires), soit au résultat (Résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Les propositions suivantes rentrent dans ce cadre :

37. Améliorer la perception de la taxe d'habitation. Uniformisation et publication des barèmes par quartier, tenant compte éventuellement de l'ancienneté du bien pour éviter une trop grande hausse des tarifs pour certains.
38. Supprimer la taxe professionnelle pour les contribuables soumis à l'IS et son remplacement par un financement alternatif pour les collectivités locales éventuellement basé sur l'IS.
39. Mettre en place un financement basé sur l'IS et l'IR sur les profits immobiliers générés dans la collectivité de façon à assurer un lien entre richesse créée dans la collectivité et les recettes fiscales reçues.
40. Simplifier le nombre de taxes pesant sur certains secteurs, notamment le tourisme.
41. Simplifier les bases de calcul des taxes locales, pour les adosser soit à l'activité soit au résultat.

Fiscalité Agricole :

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et un facteur de stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement. Cette étude définira en particulier sur le plan technique :

42. Les modalités de mise en place de la TVA agricole : notamment les taux à retenir et le mode de recouvrement de la TVA (une première approche consiste à considérer les points d'accès au marché comme lieu de liquidation de la TVA ou prévoir une taxation à la TVA entre les mains des circuits de distribution).
43. Le rétablissement de l'équilibre entre la TVA payée par l'amont et l'aval du secteur.
44. L'imposition des revenus des agriculteurs en matière d'IS ou d'IR: Prévoir des seuils d'exonération et des modalités pratiques d'imposition en l'absence d'un plan comptable agricole
45. La mise en place d'un plan comptable agricole permettant aux exploitations agricoles une meilleure maîtrise financière de leur activité.
46. L'accompagnement de la structuration des exploitations agricoles d'une certaine taille pour les transformer en sociétés.
47. Eventuellement, la voie d'un impôt basé sur la possession de la terre, en excluant les zones défavorables ou arides.
48. La fiscalisation et la couverture sociale qui doivent aller de pair (maladie, retraite, allocations familiales). Il en est de même pour les mécanismes de soutien en cas de difficulté naturelle (sécheresse, inondation, grêle, etc.).

Dans tous les cas, il faut que le système soit souple, facile à mettre en place et facile à contrôler.

Pratiques Fiscales :

49. Réorganiser les procédures de recours selon les règles suivantes :
 - Commission Régionale pour les redressements inférieurs à 10 millions de dirhams.

- Commission Nationale pour les redressements supérieurs ou égaux à 10 millions de dirhams.
 - Revoir la composition des commissions de façon à rendre ses membres indépendants vis-à-vis de la Direction Générale des Impôts.
 - Adjoindre de façon obligatoire un expert-comptable aux réunions des commissions.
 - Doter ces commissions d'un budget autonome dépendant du Chef de Gouvernement.
 - Publier obligatoirement les avis des commissions et de leurs attendus.
50. Encadrer le pouvoir de transaction du Directeur Général des Impôts et de ses collaborateurs par la définition d'une politique générale en matière de gestion amiable des dossiers.
 51. Concrétiser, à la demande du contribuable, le recours par les commissions aux expertises nécessaires et prévoir les modalités de prise en charge des frais par les parties.
 52. Améliorer la qualité des textes et développer la doctrine et la jurisprudence par la publication des décisions des commissions et des tribunaux.
 53. Rendre obligatoire la réunion de fin de contrôle, en présence du conseil du contribuable, permettant d'améliorer la relation entre l'administration fiscale et les contribuables en dissipant les malentendus.
 54. Exiger la notification de l'ensemble des redressements proposés pour toute la période objet du contrôle dans un délai maximum de 3 mois à l'issue du contrôle fiscal sur place.
 55. Clarifier et publier les termes de comparaison utilisés par l'administration pour réduire le droit d'appréciation de l'administration et les tentatives de dissimulation par les contribuables.
 56. Mettre en place des cours spécialisées avec des compétences adaptées aux problèmes fiscaux au niveau des tribunaux administratifs en veillant à l'amélioration des délais de traitement et de jugement des dossiers.
 57. Améliorer les délais d'exécution des jugements rendus.
 58. Responsabiliser les agents de l'administration au titre des chefs de redressements exagérés notifiés aux contribuables et qui s'avèrent non fondés.
 59. Rattacher la Direction de la Législation Fiscale au Ministre des Finances.
 60. Exiger de l'administration de respecter les obligations mises à sa charge en matière notamment des remboursements, des restitutions d'impôts, de traitement des réclamations.
 61. Supprimer les abus :
 - Quitus fiscal non octroyé à une entreprise en cours de révision fiscale.
 - Compensation des sommes dues sur le remboursement de TVA ou de l'IS à celles à payer par l'Etat.
 62. Améliorer les process de contrôle qui doivent être informatisés et adossés à des procédures d'alerte.
 63. Accentuer le rôle de contrôle de la Douane pour les prix des matières et des produits importés, et créer une cellule de vigilance avec les professionnels des différents secteurs (rôle de protection de la Douane par rapport à la production nationale).
 64. Revoir les sanctions administratives en cas d'inexactitude des déclarations :
 - Supprimer le principe de la taxation forfaitaire du montant alors que l'impôt est déjà payé lorsque le problème ne concerne que des erreurs administratives (erreurs de déclarations).
 - Faire en sorte de réprimer plus sévèrement les cas avérés de fraude ou de multi récidives dans les fausses déclarations.
 65. Développer la catégorisation des entreprises.

Mesures d'ordre général :

66. Passer d'un système de dépense fiscal à un système de dépense budgétaire, davantage transparent.
67. Mettre en place un mécanisme de crédit impôt recherche.
68. Associer le traitement de la couverture sociale pour pouvoir mieux appréhender la base fiscale, pour les professions libérales, les commerçants et les agriculteurs.
69. Passer le seuil d'exonération des coopératives agricoles à 10 millions de dirhams de chiffre d'affaire au lieu de 5 millions actuellement.
70. Inciter les coopératives agricoles à séparer leurs activités de transformation de leurs activités agricoles ou de collecte de produits agricoles pour leur éviter une taxation de leur chiffre d'affaire global.
71. Analyser les filières pour vérifier la neutralité de la fiscalité et pour encourager la production nationale (TVA, ex. de la taxe forestière qui était appliquée au bois importé brut et non appliquée aux meubles en bois importés, ce qui défavorise les producteurs locaux de meubles).
72. Donner la possibilité aux producteurs nationaux de recourir aux mécanismes de production sous douane, les intrants étant soumis au maximum aux conditions douanières et fiscales (TVA) qui concernent leurs produits finis.
73. Simplifier le régime des admissions temporaires.
74. Uniformiser la catégorisation : Douane, CNSS, Office des Changes, Impôts, Trésorie Générale du Royaume. Une bonne entreprise doit être reconnue comme telle par l'ensemble des services de l'Etat. Si un cas de fraude est signalé, elle ne peut continuer à être bien cotée par d'autres services.
75. Prévoir un échange avec le système bancaire afin que la catégorisation puisse être un critère de notation. Les bonnes entreprises doivent bénéficier d'un meilleur rating, et par conséquent d'une meilleure tarification et d'une meilleure prime de risque.
76. Transférer une partie du financement de la couverture sociale sur l'impôt pour ne pas alourdir trop le coût du travail.
77. Uniformiser les systèmes d'information des différents organes de l'Etat (Direction Générale des Impôts, Douane, CNSS, Office des Changes, Trésorie Générale du Royaume) par un identifiant unique.
78. Assurer la neutralité de la fiscalité en fonction de la nature juridique de celui qui possède le bien (personne physique ou morale).

Mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale :

79. Avoir une approche de contrôle par profession pour éviter les sentiments d'injustice induits par les contrôles ciblés.
80. Mettre en place un dispositif fiscal incitatif et approprié : la baisse du taux d'IS et/ou d'IR professionnel au profit des « TPE » permettant de les inciter à sortir de l'informel. Cette baisse peut se matérialiser par la mise en place d'un taux d'imposition progressif en matière d'IS comme en matière d'IR.
81. Simplifier le système fiscal pour les TPE (déclaration, recouvrement, etc.) ; avec une comptabilité simplifiée basée sur le relevé de compte bancaire.
82. Traiter la problématique de la couverture sociale (on ne peut demander à des gens de s'acquitter de leurs impôts que s'ils ont une contrepartie, et notamment en matière de couverture sociale, essentiellement la maladie et les allocations familiales).
83. Prévoir pour les entreprises qui démarrent que seule la cotisation salariale soit payée, pour encourager les déclarations.
84. Réguler et taxer le secteur de la distribution, en particulier les grossistes et les importateurs de produits finis.

85. Etablir des barèmes de prix de revient avec les professionnels concernés pour les produits importés en masse, de façon à détecter assez vite les fraudeurs potentiels et de les mettre sous contrôle.
86. Mettre en place une politique volontariste de lutte contre les fausses factures, par un système de croisement des fichiers entre déclarants, (facturés et facturants), surtout dans le BTP. Ce type de contrôle peut faire l'objet d'un contrat avec le privé, qui inclut éventuellement la saisie des données.
87. Demander aux importateurs de justifier leur chiffre d'affaires par des factures comportant l'identifiant des commerçants ou des entreprises auxquels ils ont vendu leur marchandise. En cas d'insuffisance ou de défaut de déclaration, suspension pour l'opérateur concerné de la possibilité d'importer.
88. Croiser les fichiers douane, impôts et Office des changes, pour lutter contre les sous déclarations en douane des marchandises importées, notamment par le contrôle des règlements des importations via transfert de devises.
89. Renforcer les équipes d'inspection et de contrôle de la Direction Générale des Impôts et la doter des moyens informatiques adéquats.
90. Instaurer une direction de l'inclusion de l'informel, au sein du ministère des Finances, qui a pour rôle d'accompagner les sociétés qui choisissent de rentrer dans le formel, de proposer des mesures d'encouragement et d'assurer le suivi des contrôles et des sanctions.

Conseil Economique et Social

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50
Email : contact@ces.ma