

Conférence débat du 20 mars 2021
sur le thème « Consentement à l'impôt – comment le réactiver ? »

Intervention : Mr Abdelmejid FAIZ, Expert-Comptable, Senior Tax Partner Cher EY MAROC et Vice-Président Commission Fiscalité et Douane CGEM

Cher Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume, Messieurs le Ministre et députés, Cher Professeurs, Chers Conférenciers, Mesdames et Messieurs Invités et participants.

C'est pour moi un réel plaisir de participer à ce colloque, sous format « virtuel » en espérant un retour rapide au format traditionnel du présentiel, Colloque qui porte sur une thématique qui a été d'ailleurs au centre des réflexions et des débats menés par le comité scientifique et les différents groupes de réflexions formés lors des dernières Assises de la Fiscalité tenues à Skhirat en 2019.

La question du consentement à l'impôt s'invite encore plus en force aujourd'hui dans le débat public sur le plan international stimulée principalement par la crise que traverse le monde en ce moment.

Mais avant tout, permettez-moi, de remercier particulièrement Mr Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume pour l'opportunité qu'il me donne de participer à ce webinaire à côté d'éminents professeurs et personnalités spécialistes des finances publiques et de la fiscalité.

Comme énoncé dans les discours introductifs de Mr Nouredine Bensouda et du Professeur Michel Bouvier, les questions liées à la légitimité de l'impôt et à son acceptation par le citoyen sont actuellement plus que jamais au cœur des débats.

Si le consentement à l'impôt a toujours été l'un des grands défis des sociétés modernes, la crise sanitaire que nous vivons aujourd'hui, unique en son genre avec un impact sans précédent sur toutes les activités de nos économies et sur notre façon même de vivre, remet cette question au menu de tous les débats surtout dans les sociétés où les fragilités des systèmes de santé et de couverture sociale ont été mises à nu.

Le Maroc comme la plupart des autres États du monde va faire face plus que par le passé à un manque de ressources budgétaires, qui sera accentué sans doute par une reprise économique plus lente que prévu mais aussi par l'ambitieux projet royal

de couverture sociale généralisée à l'horizon 2025, que la dette publique ne pourra résoudre.

Il serait donc hasardeux, voire utopique de dire que la fiscalité n'est pas la seule solution face à cette situation en particulier dans un pays comme le Maroc où la couverture des dépenses publiques se fait essentiellement par les recettes fiscales.

C'est pourquoi, il paraît essentiel que notre système fiscal soit en mesure de répondre aux défis du moment principalement celui du financement croissant des gros chantiers de la couverture généralisée, de l'éducation et des aides directes prévues à être attribuées aux populations vulnérables pour ne citer que ceux-là, d'où la centralité de la question du consentement à l'impôt ou plutôt du renforcement du consentement à l'impôt.

Nous savons tous que dans toute société démocratique moderne, le consentement à l'impôt est le socle de la cohésion sociale. Permettez-moi juste de rappeler que ce principe du consentement à l'impôt, s'exprime par le biais des représentants de la nation qui sont seuls compétents d'instituer les prélèvements obligatoires puisque leur institution est du seul domaine de la loi ce qui confère à l'impôt bien entendu son caractère légal.

L'histoire et la réalité observée, confirmée par plusieurs études et enquêtes, nous ont montré que le consentement à l'impôt ou le degré d'acceptation de l'impôt par les citoyens, qui n'est pas une question récente s'est toujours posée à d'autres moments de l'histoire des sociétés démocratiques, peut être altéré par plusieurs facteurs, altération qui fragilise la cohésion sociale et crée souvent un sentiment d'injustice chez les contribuables qui ne peuvent pas ou ne veulent pas se soustraire à leur obligation citoyenne.

Si ces facteurs sont nombreux dont certains peuvent être d'ordre sociologique, culturel, voire idéologique, d'autres sont liés au système fiscal lui-même, parmi lesquels plusieurs spécialistes s'accordent à considérer la complexité comme étant un facteur contributeur.

Je n'ai pas trouvé de travaux ou études accessibles au public du moins, sur le Maroc ou sur d'autres pays, qui mesurent ou donnent une indication du poids de chacun des facteurs ou de celui de la complexité sur le niveau des déviations qu'il engendre chez les agents économiques.

Il est cependant intéressant de partager avec vous quelques chiffres publiés par certaines institutions sur l'ampleur des déviations ou évitement de l'impôt.

- L'estimation de la Commission Européenne de la perte de recettes fiscales pour l'UE est de l'ordre de 1.000 Milliards d'Euros à cause des mécanismes d'évitements,
- Selon l'OCDE, ces mécanismes d'évitement impactent encore plus les pays en développement. Environ 30% de plus que les pays de l'OCDE,

Au Maroc, il n'y a pas de chiffre officiel ou fiable à avancer, mais en se basant sur les données de plusieurs institutions et recoupements faits dans le cadre de travaux de recherches ou articles de presse, les pertes de recettes liées aux mécanismes d'évitement se chiffrent vraisemblablement à plusieurs dizaines de Milliards de DH. Auxquelles s'ajoutent des dépenses fiscales qui se chiffrent à environ 30 Milliards de DH.

Dans ces pertes de recettes estimées et pour l'UE et pour le Maroc, la complexité du système fiscal y est pour quelque chose sans aucun doute, mais à des degrés variables dans le temps et dans l'espace.

Pour me limiter à ce seul facteur, objet de ce premier axe, je vais essayer, dans un premier temps, de présenter quelques éléments caractéristiques de la complexité de la fiscalité au Maroc.

Puis dans un second temps, je formulerai quelques recommandations allant dans le sens de la réduction de la complexité, une des sources d'altération du consentement pour ne pas parler de suppression de la complexité pouvant s'avérer difficile à atteindre dans un monde où la vie et les affaires sont de plus en plus complexes.

I. Complexité du système fiscal Marocain

Les questions de complexité du système fiscal et sa simplification se sont posées dans plusieurs pays du monde et surtout ces deux dernières décennies.

Thierry Mandon, **Secrétaire d'État à la simplification** disait en 2014 qu'un **système fiscal simple pour l'utilisateur, et le citoyen, plus lisible, améliore le consentement à l'impôt et la justice fiscale**. Il disait aussi que sur le plan procédural, les réformes les plus prometteuses ne sont pas toujours celles qui visent à simplifier les procédures, **mais celles qui visent à simplifier la situation du contribuable**.

« *La complexité excessive porte atteinte aux droits des contribuables* » selon le Conseil Constitutionnel Français.

Mais avant tout, qu'est-ce qu'on entend par la complexité et comment la mesurer ?

Il n'y a pas de critères objectifs ou normes établies sur le plan international qui permettent d'apprécier le niveau de complexité d'un système fiscal. Toutefois cette dernière peut être approchée par plusieurs éléments caractéristiques tels que :

- Le nombre d'impôts et taxes,
- Le nombre de taux et manières dont les assiettes sont déterminées,
- L'existence ou non d'exonérations, abattements, déductions, réductions, régimes spéciaux, et leur nombre,
- Le volume et le nombre de textes législatifs et réglementaires (Lois, décrets, arrêtés, circulaires, réponses aux questions des contribuables,.....)
- La qualité de ces textes en termes de clarté et précisions (on comprend en français et on rédige en Arabe,..)
- Les imbrications entre les différentes dispositions et les renvois,
- Le mode de recouvrement de l'impôt et les institutions ou organes chargées de son recouvrement,
- Le volume du contentieux et les délais nécessaires pour les traiter.
- Le temps et le coût nécessaire pour accomplir ses déclarations par un contribuable
- Le degré de compréhension de la législation par les citoyens.
- La qualité de service et d'accueil réservé aux contribuables par les administrations,

Pour apprécier donc la complexité de notre système fiscal, nous ne pouvons que nous appuyer sur ces éléments caractéristiques, lesquels nous permettent d'affirmer en toute objectivité qu'il est devenu suffisamment complexe même pour les plus spécialistes des professionnels de la fiscalité.

- En apparence 7 impôts et taxes d'Etat (IS, IR, TVA, DE, DT, Taxe sur les Contrats d'Assurance, TSAV, Contribution de solidarité sociale (temporaire),... hors DD et TIC.
- 30 prélèvements locaux ou régionaux entre taxes et redevances,
- Recouvrement par DGI, Administration de la Douane, TGR, et Collectivités Territoriales,
- 7 taux d'IS (37%, 31%, 28%, 20%, 15%, 10%, 8,75%, 0%)
- Taux d'IR, de 0 à 38% qui était général à l'origine et qui n'est plus valable que pour les salaires et une partie des revenus professionnels. Plusieurs taux libératoires et non libératoires, 10%, 15%, 17%, 20% et 30%.
- Plus de 302 mesures dérogatoires ou niches fiscales et plus d'une dizaine de régimes particuliers.

Pour la TVA, 5 taux, 0%, 7%, 10%, 14% et 20%, butoir qui dure sans aucune solution en perspective, exonérations sans droit à déduction et avec droit à

déduction par dizaines, exclusions du champ d'application pour plusieurs secteurs, TVA sur logement social payée par L'Etat selon un mode complexe et unique en son genre, prorata de TVA dont le calcul n'est compris correctement que par quelques savants, et même une TVA non apparente a été imaginée et introduite dans notre système fiscal et enfin un crédit TVA remboursable qui ne cesse d'enfler année après année et qui se chiffre par dizaines de milliards de DH.

Quant au volume du contentieux, il se compte par dizaines de milliers chaque année dont le plus gros, concerne les impôts locaux, et qui devient un fardeau pour l'administration et pour la collectivité qui en assume le coût.

Il est évident que la multiplicité des taux, des régimes spéciaux et des niches fiscales qui trouvent principalement son origine dans l'empilement, au fil du temps de mesures répondant parfois à un intérêt économique ou social justifié ou conjoncturel mais souvent à des intérêts catégoriels sous l'influence de groupes de pression divers et variés, est de nature à accentuer davantage le sentiment d'injustice et à affaiblir le consentement à l'impôt.

Tout ceci amplifie la complexité du système, qui associée à d'autres facteurs, conduit vraisemblablement beaucoup de nos concitoyens à rester hors système en opérant totalement ou quasi totalement dans l'informel.

D'autres contribuables plus avisés bénéficiant de conseils aussi avisés adoptent un comportement qui leur permet de payer le moins d'impôt possible en exploitant les niches fiscales ou différences de régimes voire, les failles et imperfections de la législation et en toute légalité.

Il faut rappeler, en effet, que la plupart des réformes fiscales menées au Maroc et ailleurs, depuis la 2^{ème} moitié du siècle dernier jusqu'au début de ce siècle, avaient globalement pour objectifs de rendre le système fiscal plus juste, plus lisible et plus efficace sur le plan économique en réduisant progressivement le poids de l'imposition en limitant le nombre de prélèvements, le nombre de taux, les régimes dérogatoires et en élargissant les bases d'imposition. Mais force est de constater qu'au fil du temps, et au Maroc en particulier le système fiscal s'est écarté progressivement des objectifs de simplicité, d'efficacité et de justice sociale.

Ainsi, après l'introduction d'un IGR progressif censé s'appliquer à l'ensemble des catégories de revenus, il y a aujourd'hui autant d'impôt et de taux que de catégories, sans oublier les méthodes de détermination des bases et les modes de recouvrement, multiples et variées.

Revenus professionnel : Régime réel, simplifié, forfaitaire remplacé par la CPU en 2021

Régime pour les artistes, régime pour les sportifs, régime pour les médecins non indépendants, régime pour les salariés, régime pour les autoentrepreneurs, régime pour les agriculteurs, régime pour les chercheurs et enseignants vacataires, ...

L'institution d'une TVA censée couvrir l'ensemble ou l'essentiel des activités économiques tout en étant neutre pour les entreprises, on recense aujourd'hui autant de régimes que de taux et des centaines de dérogations dont l'efficacité n'a jamais été démontrée.

Je citerai juste quelques exemples limités :

- L'exonération du logement social avec son montage assez compliqué qui dure plus de 20 ans sans aucune véritable évaluation de son impact ?
- Les lotissements soumis à la TVA mais la base ne correspond qu'au coût de viabilisation et en pratique on traite les ventes comme étant hors champ.
- Les ventes immobilières avec TVA à 20% mais dont la base exclut la quote-part du terrain prise pour son coût mais ce dernier est à actualiser chaque année pour chaque vente. Pour une seule transaction, on a un chiffre d'affaire hors champ et un chiffre d'affaires taxable. Et Puis en cas d'avance suite à une réservation, il faut payer la TVA et personne n'est en mesure de la calculer correctement. Si annulation de la réservation, la TVA reste suspendue et ne peut être restituable ?
- Un prorata de TVA dont le mode de calcul continue même après plus de 35 ans d'existence de soulever des questions et des divergences sur les éléments à inclure dans la base.

Pour l'IS, on est passé d'un taux unique proportionnel, à un IS progressif à trois taux et quatre taux proportionnels, 1 majoré et des taux réduits en plus des exonérations et abattements en abondance.

Un régime CFC, un régime Zones d'accélération industrielles, un régime pour l'offshoring, un régime pour le secteur agricole, un régime pour l'export et l'activité hôtelière.

Enfin, on peut se poser la question de savoir si les efforts de digitalisation et de simplification au moins des procédures de déclarations et de recouvrement réalisées ces dernières années, associées à une évolution substantielle du nombre de vérifications, ont permis d'améliorer le niveau de conformité ou d'adhésion des contribuables ? Mon sentiment est non mais je laisserai la question ouverte Monsieur Mustapha Aman « Directeur du Contrôle » à la DGI et éventuellement aux autres conférenciers.

Il va sans dire, que dans ce contexte particulier national et international, des réformes profondes semblent nécessaires si l'on souhaite bâtir un système fiscal compréhensible pour la majorité des citoyens et simple dans sa mise en œuvre tout en préservant son véritable objectif d'efficacité et de justice sociale, seuls gages de l'amélioration du consentement des citoyens à l'impôt.

2. Comment réduire la complexité de notre système ?

Même si pour certains la complexité est inhérente à la matière elle-même trop technique, beaucoup d'autres pensent qu'il est possible de réduire substantiellement la complexité devenue excessive qui nuit au consentement à l'impôt.

On dit souvent que l'impôt est douloureux, mais il ne faut pas rajouter à cette douleur celle de la crainte de ne pouvoir s'affranchir correctement de cette obligation citoyenne.

Ainsi, le plus simple dans cette simplification ou réduction de la complexité est de réduire le nombre de prélèvements et d'obligations déclaratives en simplifiant au maximum leur accomplissement et le coût qui y est associé.

Il peut être intéressant de citer le cas de la CPU dont on attend la mise en œuvre pour voir le résultat, qui a permis de fusionner un impôt d'Etat et 2 taxes locales tout en instituant une cotisation pour la couverture médicale en une seule contribution. Système qui va concerner environ 600.000 contribuables ou foyers à revenus modestes.

Ma seconde recommandation concerne les taux d'imposition

- S'il semble prématuré et difficile d'envisager une flat Tax au Maroc, il peut être fort utile de mener sérieusement une réflexion en faveur de deux taux proportionnels d'IS maximum. Qui pourraient être fixés à moyen terme à des niveaux compétitifs et comparables à la moyenne des pays de la région ou des pays concurrents.
- Un IR progressif pour l'ensemble des revenus avec peu de taux mais des tranches plus large mais dont le taux marginal doit rester supportable et cohérent. Un taux d'abattement proportionnel unique pour les revenus salariaux, voire pour les autres revenus professionnels.
- Une TVA à généraliser à l'ensemble des activités économiques avec le taux 0% uniquement pour les biens et services sensibles socialement en instituant

sa neutralité totale et en supprimant toutes les niches et exonérations injustifiées.

La troisième va dans le sens d'une refonte totale des régimes dérogatoires et une suppression de toutes les niches source d'évitement d'impôts et de concurrence déloyale créant souvent des sentiments d'injustice.

La base imposable doit être la plus simple possible tout en étant conforme au résultat réel d'un contribuable dont la comptabilité doit demeurer la seule source en améliorant si nécessaire le référentiel comptable.

Instituer la RAS comme mode de recouvrement dans tous les cas où c'est possible y compris pour certains revenus professionnels.

Pour la fiscalité locale, il est recommandé de la réformer en profondeur en limitant le nombre de prélèvements, en simplifiant et harmonisant les bases et en unifiant le mode de recouvrement.

Enfin, une administration avec une gestion de proximité prodiguant service et conseil aux contribuables à doter de tous les moyens appropriés nécessaires.

Ce sont là, Monsieur Le Trésorier Général, Mesdames et Messieurs, modestement quelques recommandations en faveur de la simplification du système fiscal au Maroc dans l'espoir d'une amélioration du consentement à l'impôt et donc du civisme fiscal.

Merci à tous