



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **Les grands défis des finances publiques
du XXIe siècle au Maroc et en France ?** »

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 19 novembre 2021

Depuis toujours, l'humanité fait face à des défis et des crises dont l'ampleur et les conséquences varient en fonction des époques, alors que les sociétés apparaissent bien plus vulnérables et plus instables que par le passé.

A partir de la fin du 20^{ème} siècle et le début du 21^{ème}, et dans un monde en mouvement continu et plus interconnecté qu'avant, les Etats sont confrontés à des défis concernant le développement, la mondialisation, l'urbanisation, le numérique et l'économie du savoir, l'éducation, la santé, le vieillissement de la population, les inégalités, l'endettement, la fraude fiscale, ...

Les crises du 21^{ème} siècle sont plus récurrentes et ont des impacts plus violents.

A titre d'illustration, la zone euro a été plus fortement impactée par la pandémie du Covid-19 que par la crise de 2008.

Il en est de même que pour le Maroc.

L'économie du 21^{ème} siècle excluait la possibilité des évènements extrêmes, ou ce que Nicholas Nassim Taleb appelle « le cygne noir », c'est-à-dire un évènement imprévisible et non modélisable.

Toutefois, et comme l'a souligné Sa Majesté le Roi, lors de son discours au parlement du 9 octobre 2020, « Cette crise a révélé un ensemble de dysfonctionnements, de déficits et elle a eu un impact négatif sur l'économie nationale et l'emploi ».

Partant de ce constat, Madame la Ministre de l'économie et des finances a exprimé haut et fort devant le parlement lors de la présentation du projet de loi de finances 2022, que la crise n'explique pas toutes les problématiques et tous les déséquilibres économiques et sociaux ... Par conséquent, il n'est pas objectif de se cacher derrière la crise pour justifier nos faiblesses.

Nous avons des réformes structurelles à mener qui exigent de la volonté et du courage.

Nous avons des défis à relever en priorité en matière de financement des systèmes de santé et de retraites. Faire face au handicap est également un des sujets qui mérite d'être sérieusement pris en charge.

Comment les finances publiques peuvent soutenir et accélérer la croissance, contribuer à la réduction du chômage notamment celui des jeunes ?

Quelles politiques envisageables afin de réduire les inégalités sociales et territoriales ?

Ces inégalités portent atteinte à la cohésion sociale et pourraient s'avérer **une menace pour les démocraties.**

Les Etats sont conscients qu'ils doivent intervenir mais ils savent qu'il est fondamental de se fixer des priorités compte tenu des moyens dont ils disposent.

A cette fin, la programmation budgétaire pluriannuelle reste cruciale. Elle permet de déterminer des objectifs à réaliser sur des périodes plus ou moins longues et d'en évaluer le résultat obtenu.

Cependant, la plupart des Etats se trouvent confrontés à un endettement public excessif dont les charges grèvent les budgets publics et minimisent les marges de manœuvre.

Cet endettement provient en partie des difficultés de mobilisation des recettes fiscales dans un monde marqué notamment par la mobilité ou la délocalisation des assiettes fiscales et l'expansion de l'évasion et de la fraude fiscales.

Nous observons, comme l'ont fait d'autres avant nous, qu'en temps de crise, tous les regards se tournent vers l'Etat, comme ultime rempart, devant intervenir en vue de minimiser les impacts sur les entreprises et les ménages et de soutenir la croissance à travers des plans de relance, comme cela s'est produit depuis 2020.

Le soutien de l'Etat est ainsi devenu urgent et nécessaire, même aux yeux des détracteurs de son interventionnisme.

L'Etat est la solution, contrairement à ce qu'a dit Reagan lors de son investiture en 1981¹ en avançant que l'Etat est le problème.

Mais avec une grande nuance, c'est **l'Etat et le marché**, c'est **le public et le privé**.

Comme l'a dit le Professeur Michel Bouvier c'est « **un modèle politique nouveau** »² où une complémentarité est recherchée entre les analyses keynésiennes et les modèles libéraux classiques.

En fait, une intelligence collective fondée sur la confiance et le respect mutuels, clairement mise en perspective par la Commission Spéciale sur le modèle de développement, qui définit le rôle de chaque partie prenante :

- « le secteur privé (se doit) d'être davantage responsable et entreprenant, de **participer à l'effort d'inclusion et de protection sociale** »³ ;

¹ Michel Bouvier, Crise des finances publiques et refondation de l'Etat, in Finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponses face à la crise, colloque des 12 et 13 septembre 2009, pp. 41 à 59, p. 46.

² Idem p. 49.

³ Le nouveau modèle de développement libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous, rapport général avril 2021, 170p., p. 70.

- « Le secteur public doit continuer à jouer un rôle essentiel pour renforcer la compétitivité nationale et stimuler l'initiative privée..., soutenir le dynamisme économique à travers **la production de biens communs**, la régulation des marchés, ... »⁴.

D'ailleurs, dans le livre blanc de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc, cette dernière appelle au renforcement d'« **un Etat régulateur et planificateur** »⁵.

La convergence entre l'Etat et le secteur privé étant actée, le vrai défi aujourd'hui est de passer à l'action et de faire en sorte qu'elle reflète fidèlement le discours.

Dans le cadre de mon intervention, je me limiterais à aborder deux défis qui, de mon point de vue, sont prioritaires et risquent de mettre à mal la soutenabilité des finances publiques du 21^e siècle, à savoir l'endettement et la mobilisation des ressources fiscales.

Mesdames et messieurs

Lorsque les ressources ordinaires ne couvrent pas la totalité des dépenses, l'Etat est contraint de recourir à l'emprunt pour financer ce gap.

Au Maroc, l'écart entre les recettes ordinaires et les dépenses du budget général a connu une augmentation substantielle, **passant de 1,2% du PIB en 2008 à 8,1% en 2020**, ce qui a eu pour conséquence, l'augmentation de l'endettement du Trésor qui a atteint 76,4% du PIB.

Globalement, nous remarquons que les finances publiques ont subi **l'effet de ciseau d'une baisse des ressources ordinaires et d'une hausse des dépenses**.

Le recours à l'emprunt est devenu un acte de gestion normal, dont les pays ne peuvent plus se passer.

En principe, l'emprunt devrait être réservé essentiellement à l'investissement.

Au Maroc, durant l'année 2020, l'endettement du Trésor aurait pu être plus élevé, si ce n'est la création d'un Fonds spécial pour la gestion de la Covid-19, conformément aux Hautes Instructions de Sa Majesté le Roi, et dont les recettes ont permis de faire face à l'impact de la pandémie.

Historiquement, des Etats ont perdu leur souveraineté à cause de l'incapacité de remboursement de la dette.

⁴ Idem p. 83.

⁵ Le livre blanc de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), vers une croissance économique soutenue, responsable et durable, octobre 2021, 170p., p. 14.

L'exemple le plus saillant est celui de la **Grèce** qui avait occulté, lors de la présentation de sa dette publique à l'Union Européenne, de mentionner la collecte de fonds hors bilan et par le biais **d'instruments financiers**.

A titre de rappel, l'encours de la dette extérieure au Maroc est passé de 12,9% du PIB en 1974 à 43,8% en 1982.

Le Maroc s'est trouvé ainsi dans une situation de cessation de paiement à cause de son endettement excessif et de ses déficits jumeaux sans précédents, ce qui a rendu le programme d'ajustement structurel indispensable et le rééchelonnement de la dette extérieure incontournable.

Quelles sont alors les conséquences du recours à l'emprunt ?

1- la dette publique est une créance sur l'ensemble des citoyens qui en sont désormais comptables sur leurs revenus personnels et sur ceux de leurs enfants.

2- contrairement aux ressources fiscales, le recours à l'emprunt crée une rupture dans le temps entre la dépense et son financement, puisque l'emprunt sera supporté en différé par toute la collectivité.

3- une dette excessive crée sa propre dynamique, puisque le refinancement de la dette venant à échéance s'effectue souvent par le recours à de nouveaux emprunts.

4- les charges de la dette représentent un poste très important au niveau du budget de l'Etat.

A titre d'exemple, en 2020, les charges en intérêts et principal de la dette du Trésor ont représenté l'équivalent de 49,2% des recettes fiscales nettes.

5- L'Etat, en sa qualité d'assureur en dernier ressort, peut être amené à prendre en charge le service de la dette garantie, ainsi que les déficits générés par les systèmes de retraite et de prévoyance sociale.

Tous ces facteurs fragilisent les finances publiques et les mettent sous pression en cas de changements de paramètres, ce qui incite l'Etat à plus de prudence en matière d'endettement.

Ainsi, la réduction de l'endettement public doit être inscrite parmi les priorités et nécessite une stratégie de désendettement à moyen et long terme, basée sur l'assainissement des finances publiques, à travers la maîtrise des dépenses, la mobilisation du potentiel fiscal et le renoncement à toute baisse injustifiée des impôts.

D'ailleurs, le Maroc a pu diminuer le niveau d'endettement du Trésor et de déficit budgétaire durant la période 2001 à 2009.

Il a même pu réaliser deux excédents budgétaires en 2007 et 2008.

Mesdames et messieurs

Sans ressources financières suffisantes, il est difficile de faire face aux différentes crises, et de mettre en œuvre des politiques publiques à même de garantir la pérennité des biens et services publics.

Au Maroc, les recettes fiscales constituent la principale ressource financière du budget de l'Etat et représentent en moyenne 85% de ses recettes ordinaires entre 2001 et 2020. Elles permettent de couvrir en moyenne 90% des dépenses ordinaires de l'Etat durant la même période.

Entre 2004 et 2008, l'évolution de ces recettes a été caractérisée par une augmentation substantielle notamment les recettes fiscales domestiques qui ont atteint des taux de progression à deux chiffres de 2006 à 2008

Durant cette période, le système fiscal marocain s'inscrivait dans la logique préconisée par la loi-cadre relative à réforme fiscale de 1984 et les recommandations des assises nationales sur la fiscalité de 1999, qui ont eu pour résultat la mise en place d'un système synthétique et la suppression de certains impôts et taxes cédulaires.

Toutefois, entre 2010 et 2020, les taux de progression des recettes fiscales du budget de l'Etat ont été inférieurs à ceux enregistrés entre 2005 et 2008 et ils ont même été négatifs en 2013 et 2020 malgré les mesures prises pour augmenter le rendement du système fiscal.

Depuis 2013, nous n'avons cessé d'attirer l'attention sur la baisse tendancielle des recettes fiscales par rapport aux années précédentes.

L'un des facteurs d'explication de l'essoufflement du rendement de l'impôt, est principalement le retour depuis 2010 à l'octroi **d'incitations fiscales (dépenses fiscales)**, à l'esprit cédulaire de la fiscalité qui prend de plus en plus le dessus sur le système synthétique, **en appliquant des taux proportionnels à certaines catégories de revenus, ainsi qu'aux changements fréquents des taux d'imposition** notamment en matière d'impôt sur les sociétés.

De manière générale, comme le souligne à juste titre, le Professeur Marie-Christine Esclassan, nous avons assisté à « un processus de déconstruction » du système fiscal français qui « lui fait perdre de sa rationalité originelle, l'observation valant tout particulièrement pour **l'impôt sur le revenu des personnes physiques** »⁶ devenu en partie **un impôt proportionnel** au lieu d'être un impôt progressif et redistributif répondant à l'objectif de la justice sociale.

⁶ Marie-Christine Esclassan, L'impact de la crise sur le système fiscal : une nouvelle problématique, la sécurisation des recettes fiscales, in Finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponse face à la crise, colloque des 12 et 13 septembre 2009, RFFP, LGDJ, pp. 73-82, p.81.

C'est le cas également au Maroc, où l'impôt sur le revenu est devenu proportionnel et moins progressif, alors que paradoxalement, l'impôt sur les sociétés est devenu progressif au lieu qu'il demeure proportionnel.

Cette situation a pour origine **le manque de** maîtrise de la fiscalité et de son histoire.

Parfois, certains, empruntant des raccourcis et recourant à un traitement simpliste des problématiques fiscales, pensent que le rendement de l'impôt proviendrait de la création de nouveaux impôts et/ou de l'augmentation de taux par un effet mécanique ou arithmétique, alors qu'il s'agit là de l'économique, du politique et du social... En d'autres termes, d'une pluridisciplinarité fondamentale lorsqu'on traite des politiques publiques.

Ils oublient que l'homo economicus s'adapte à toutes les interventions de l'Etat dans différents domaines et intègre les changements qui s'opèrent, afin de maximiser son profit. Ce qui est légitime et rationnel !

Ainsi, le montant évalué des **dépenses fiscales** en matière de TVA, à titre d'exemple, est de 13,6 milliards de dirhams en 2021 (soit 46% des dépenses fiscales), avec un système fiscal de référence qui a été modifié dans le rapport sur les dépenses fiscales accompagnant le projet de loi de finances 2019.

Ces dépenses fiscales éloignent la TVA marocaine du système idéal de la TVA, qui exige une « base large » et un « taux unique ».

Il est vrai que généralement les pays, comme le Maroc, ont opté dans une phase transitoire pour un système qui comprend un taux normal et des taux réduits avec quelques exonérations.

Mais l'objectif à moyen et long terme était de supprimer progressivement ces taux et de réduire les exonérations.

A ce propos, il y a lieu de souligner que les gouvernements ont du mal à réduire les incitations fiscales.

C'est ce qui a fait dire à Thomas Piketty et d'autres, pour le cas de la France, que « Tout le monde en convient, mais personne ne fait rien. Pire encore : malgré les discours, l'accumulation invraisemblable de niches fiscales se poursuit chaque année »⁷.

Au Maroc, les dispositions fiscales prises ces dernières années ont contribué à l'essoufflement du rendement de la TVA notamment à l'intérieur, et à l'augmentation des arriérés de remboursement de la TVA qui ont atteint 42,2 milliards de dirhams à fin décembre 2020.

⁷ Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle. Éditions du Seuil et La République des Idées, janvier 2011. 142p., p.7.

Voici par exemple, quelques dispositions fiscales prises ces dernières années ayant impacté négativement le rendement de la TVA :

- le remboursement du crédit de la TVA cumulé au 31 décembre 2013 institué par la loi de finances 2014,
- la généralisation en 2016 du remboursement du crédit de la taxe grevant les biens d'investissement,
- l'exonération en 2017 de la TVA à l'importation des aéronefs utilisés dans le transport commercial international régulier.

Les arriérés de remboursement de la TVA ont été traités à partir de 2018 par l'affacturage ou « factoring » opéré par les banques moyennant un taux d'intérêt de 3%.

Cette solution de financement des entreprises est normalement réservée pour leurs factures et non pour le droit à remboursement qui est régi par l'article 103 du code général des impôts qui précise explicitement que « les remboursements de taxe sont liquidés dans un délai maximum de 3 mois ».

Sur un autre registre, l'évolution de **l'impôt sur le revenu** ces dernières années montre, qu'au fur et à mesure, on s'éloignerait d'un impôt qui s'applique au revenu global des personnes, entendons, de l'addition des différents revenus catégoriels.

L'exemple le plus marquant, est l'institution à compter de janvier 2019 d'un impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers aux taux libératoires proportionnels de 10% et de 15%.

L'application du taux proportionnel de 15% a fait bénéficier les contribuables d'une réduction avoisinant 7,7% d'impôt par rapport au taux effectif résultant de l'application de l'ancien barème progressif.

Pis encore, les contribuables n'ayant pas souscrit leurs déclarations au titre des années antérieures non prescrites pouvaient bénéficier de la **dispense du paiement de l'impôt et de l'annulation d'office des majorations, amendes et pénalités** à condition de déposer leurs déclarations avant le 1^{er} juillet 2020.

Enfin, en ce qui concerne **l'impôt sur les sociétés**, il y a lieu de rappeler que les taux applicables en 1996 n'ont pas connu de changement jusqu'en 2008, soit **douze années de stabilité**.

A partir de 2011, le taux de l'impôt sur les sociétés a été modifié à plusieurs reprises.

L'année 2018 est considérée comme une année de rupture dans la logique de l'impôt sur les sociétés, avec l'institution d'un barème progressif.

Pourtant, le conseil donné à l'époque en septembre 2018 par le Professeur Michel Bouvier est que « en ce qui concerne l'IS, la grande majorité des Etats a choisi **la proportionnalité**. Il convient d'observer que certains d'entre eux ont choisi de pratiquer une politique de soutien **aux petites, voire moyennes entreprises** en taxant leurs résultats à un taux plus faible que pour les plus importantes [...] Par ailleurs, la progressivité de l'IS comporte en pratique de très nombreux obstacles [...] Au final, **il serait tout à fait erroné**, pour l'IS, de vouloir pratiquer une assimilation avec l'IR. Une personne morale ne présente pas les mêmes caractéristiques qu'une personne physique... ».

D'ailleurs, conscient que l'IS ne peut être que proportionnel, le gouvernement a proposé l'abandon du barème progressif, dans le cadre du projet de loi de finances 2022.

Mesdames et messieurs

Le Maroc s'est engagé dans un processus d'opérationnalisation de réformes majeures initiées par Sa Majesté le Roi, à savoir la mise en œuvre du nouveau modèle de développement, le plan de relance de l'économie, la généralisation de la protection sociale à tous les marocains et la réforme fiscale.

Ces réformes ont pour principal avantage de **concilier le social et l'économique**. En effet, il est incontestable que la performance économique et la performance sociale sont liées, et pour qu'une économie fonctionne, nos sociétés ont besoin de protection sociale, d'accès à la santé, à l'éducation, ...

La mise en œuvre de ces réformes nécessite un Etat régulateur et stratège, capable de définir les priorités et les choix de société, de les traduire en politiques publiques et de les décliner en actions cohérentes et coordonnées entre les différents acteurs du secteur privé et du secteur public.

L'implémentation de ces réformes requiert l'analyse d'impact de la réglementation, l'analyse coûts-avantages et un système d'**évaluation** permanent.

La réussite de ces réformes exige des finances publiques assainies en vue de reconstituer des marges budgétaires qui permettront à l'Etat de construire l'avenir.

La dette publique consolidée englobant la dette du Trésor, des établissements et entreprises publics, des collectivités territoriales, et les arriérés dus par l'Etat ainsi que les engagements hors bilan, constitue un défi majeur qui ne peut être ignoré.

La question des **ressources de l'Etat** est également une question de l'heure. Le fait de le **reconnaître** est déjà un point positif. Le temps n'est plus au déni des déficits.

A ce sujet, le chef du gouvernement a déclaré au parlement qu'il voudrait mettre en œuvre la réforme de la fiscalité et revoir les dépenses fiscales.

Dans ce sens, il y a lieu de reconnaître que le projet de loi de finances 2022 a déjà entamé le processus de réforme en abandonnant la progressivité de l'IS qui a fait perdre au Trésor des recettes non négligeables, qui a augmenté inutilement la complexité du système fiscal et dont la gestion a été coûteuse aussi bien pour l'Etat que pour les opérateurs économiques.

Les finances publiques ont leur logique et sont pluridisciplinaires. L'ingénierie financière recourant, entre autres à la cession d'actifs, ne règle pas les questions économiques, politiques et sociales sur le long terme.

Il s'agit là d'un sujet d'Etat qui nécessite la participation de tous les acteurs, avec une bonne coordination entre le secteur privé et le secteur public en s'appuyant sur un capital humain de qualité et en se fixant un cap clair et bien défini.

Le secteur public et le secteur privé, sont condamnés à vivre ensemble. Ils doivent se respecter mutuellement et prendre en considération la variable temps, fondamentale pour l'entrepreneur afin de réaliser ses projets, et pour l'Etat en vue d'assurer un service public de qualité.

En somme, pas d'Etat sans le secteur privé et pas de secteur privé sans l'Etat.

Les réformes drastiques poursuivies à l'époque des programmes d'ajustement structurel que plusieurs pays ont connu ne tenaient pas compte de l'aspect social.

Le gouvernement actuel, tout en voulant mener des réformes structurelles, a promis et a déjà acté, dans le cadre du projet de loi de finances 2022, son engagement pour s'investir davantage dans la généralisation de la protection sociale, l'éducation, la santé, le sport et la culture...

Aujourd'hui, une conscience collective se dégage que le temps est pour **la solidarité** : solidarité entre nantis et moins nantis, entre jeunes et plus âgés, entre une région et une autre... ; l'objectif est de réduire les inégalités sociales et territoriales.

A cet effet, la politique fiscale constitue l'un des moyens pour atteindre cet objectif, à travers une meilleure redistribution des revenus, principalement en augmentant la part des impôts directs dans la structure des recettes fiscales.

Cependant, il convient d'éviter les réformes dites « monotones »⁸ qui consistent à accorder, à titre d'exemple, des réductions d'impôts pour tous les revenus, avec des réductions plus importantes dont bénéficieraient les revenus les plus élevés.

Car, notre société est devenue plus exigeante, plus présente par le biais des réseaux sociaux, ses attentes sont diverses et elle aspire à **être plus homogène**.

⁸ Felix Bierbrauer, Pierre C. Boyer, Andrew Lonsdale et Andreas Peichl, Réformes fiscales et faisabilité politique. Notes de l'Institut des Politiques Publiques n° 74, septembre 2021. 8p., p. 1.

A cette fin, l'idéal de justice sociale ne se résume pas à la seule justice fiscale, mais s'étend également à la justice des choix budgétaires.

Nous pouvons dire que les défis du 21^{ème} siècle exigent la justesse et la justice des finances publiques.