

## ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉFORME DE TRANSITION FISCALE : LE CAS DU MAROC

Jean-François Brun, Gérard Chambas, Martial Laurent

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2007/3 n° 223-224 | pages 309 à 324

ISSN 0002-0478

ISBN 280415419X

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-3-page-309.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Jean-François Brun *et al.*, « Économie politique de la réforme de transition fiscale : le cas du Maroc », *Afrique contemporaine* 2007/3 (n° 223-224), p. 309-324.

DOI 10.3917/afco.223.0309

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Économie politique de la réforme de transition fiscale : le cas du Maroc

Jean-François BRUN<sup>\*</sup>  
Gérard CHAMBAS<sup>\*\*</sup>  
Martial LAURENT<sup>\*\*\*</sup>

## INTRODUCTION

Au début des années 1980, afin de pallier de graves déséquilibres macro-économiques, le Maroc s'engage dans une politique de stabilisation ; dans les années 1990, il met en œuvre un vaste programme de réformes économiques. Une des orientations les plus importantes est le choix en faveur de l'ouverture économique marqué en 1996 par la signature d'un accord de libre échange avec l'Union européenne, puis d'accords commerciaux avec la Turquie, les États-Unis et aussi avec l'Égypte, la Jordanie, la Tunisie<sup>1</sup>.

Ce choix vers l'ouverture est à l'origine d'un choc budgétaire majeur en provoquant dans les prochaines années une quasi-disparition des recettes tarifaires qui constituent encore, en 2006, 10,4 % des recettes fiscales contre 19,3 % en 2000). Afin d'éviter une chute de ses recettes publiques, le Maroc s'est engagé dans une politique de transition fiscale qui consiste à renforcer les recettes de fiscalité internes pour compenser la chute des recettes tarifaires.

---

\* Maître de Conférences CERDI - Clermont-Université, Université d'Auvergne.

\*\* Chargé de Recherches CNRS-CERDI, Clermont-Université, Université d'Auvergne.

\*\*\* Consultant international, expert en finances publiques.

Les auteurs sont redevables vis-à-vis des informations recueillies alors qu'ils participaient en tant qu'experts pour le compte de l'Union européenne aux analyses préalables à l'adoption de l'Accord triennal de soutien à la réforme fiscale entre le Maroc et l'Union européenne. Beaucoup d'informations recueillies à l'occasion de l'évaluation de l'espace budgétaire du Maroc effectuée à la demande du PNUD et lors d'un atelier organisé en mai 2007 par la DEPF ont aussi été incluses. Les auteurs remercient vivement pour leurs remarques deux référés anonymes qui ont permis d'améliorer une version initiale. Cependant, les auteurs assument seuls la responsabilité de cet article.

1. Le processus d'Agadir a abouti à la signature le 25 février 2004 de l'Accord d'Agadir, accord de libre-échange Égypte-Jordanie-Maroc-Tunisie.

Une progression des recettes publiques a été obtenue depuis 2000, date d'entrée en vigueur de l'accord de partenariat avec l'Union européenne (25,3 % du PIB en 2006 contre 23,6 % en 2000) mais la transition s'effectue de manière atypique à travers une forte progression de la contribution de l'impôt sur les sociétés et non pas de la TVA. Le principal inconvénient de cette transition atypique est sa vulnérabilité : le produit de l'impôt sur les sociétés, concentré sur un faible nombre de grandes entreprises, est plus sensible à la conjoncture économique que la TVA assise sur la consommation.

Parmi les raisons du caractère atypique de cette transition fiscale figure en premier lieu l'inadaptation de la TVA marocaine. Certes, le Maroc a adopté depuis 1986 une TVA mais cette TVA au régime complexe (quatre taux plus le taux zéro) est caractérisée par une assiette étroite (une grande part des consommations finales, notamment l'ensemble des produits de base, est exonérée). Le mécanisme de la TVA a été de plus en plus perturbé par l'adoption récurrente jusqu'en 2005<sup>2</sup>, de mesures dérogatoires successives. En raison de l'ampleur des exonérations et de sa complexité, le système de TVA actuel n'est pas en mesure de mobiliser à moyen terme des ressources supplémentaires à la hauteur des besoins de la transition fiscale. De plus, la TVA actuellement appliquée entraîne de fortes distorsions économiques incompatibles avec l'ouverture de l'économie et exerce des effets incertains en matière d'équité.

En raison des limites<sup>3</sup> à une nouvelle progression des recettes de fiscalité directe, le Maroc, pour ne pas être confronté comme nombre de PED (Baugnsart et Keen, 2005) à une régression de ses recettes fiscales, s'est engagé depuis 2004 dans une réforme substantielle de sa TVA, qui a vocation à constituer le pivot de la transition fiscale (Bird et Gendron, 2006).

La réforme de TVA se heurte à d'importants obstacles, qui se sont traduits par le rejet au Parlement de nombreuses mesures de réforme, notamment lors des discussions des Lois de Finances 2005 et 2006. Ces obstacles ont incité les réformateurs à adopter une stratégie qui tient le plus grand compte des facteurs d'économie politique. Cette orientation contraste avec celle de nombreux pays en développement où les réformes sont appréhendées surtout dans leur aspect de technique fiscale.

2. En 2005, est adopté un moratoire interdisant l'octroi de nouvelles exonérations.

3. En dépit de leur grand nombre, le potentiel de recettes au titre de l'impôt sur le bénéfice des entreprises petites et moyennes est relativement faible. D'une part, une forte concentration du potentiel est observable au niveau des grandes entreprises dans l'ensemble des pays, et d'autre part, un contrôle efficace par l'administration fiscale est beaucoup plus difficile.

Il apparaît particulièrement utile d'analyser l'expérience marocaine dans le domaine de l'économie politique de la réforme de TVA, car il s'agit d'un facteur majeur d'échec ou de succès des réformes de TVA.

L'analyse appliquée au Maroc, dont on tente de déduire en conclusion des enseignements pour d'autres pays, est menée en répondant à quatre questions essentielles.

- Quels sont les objectifs de la réforme de la TVA au Maroc ?
- Quels sont les facteurs favorables et les obstacles à la réforme de la TVA ?
- Quels sont les instruments internes de promotion de la réforme de TVA ?
- Quel peut être le rôle des partenaires externes ?

## **OBJECTIFS DE LA RÉFORME DE LA TVA**

La réforme de la TVA vise à réussir la transition fiscale. Il s'agit de mobiliser des recettes fiscales économiquement aussi neutres<sup>4</sup> que possible afin de compenser les pertes de recettes tarifaires à l'origine de fortes distorsions. Il sera alors possible, à l'issue de la réforme, pour un niveau donné de recettes, de subir des distorsions fiscales moindres.

La réforme devrait permettre à la TVA de jouer pleinement son rôle d'impôt général sur la consommation finale à la fois comme pourvoyeur essentiel de recettes fiscales et comme instrument de neutralité du prélèvement fiscal.

### **La réforme de la législation de la TVA**

La TVA marocaine, déjà initialement complexe, s'est compliquée au fil des requêtes de divers groupes de pression tandis que l'assiette effective de la TVA tendait à se rétrécir. Un renforcement des recettes de TVA requiert donc un élargissement drastique de l'assiette de la TVA : il convient d'élargir la base légale de la TVA en particulier à l'ensemble des consommations de base. Un tel élargissement, actuellement engagé, de l'assiette légale permettrait un gain net de recettes d'environ 2 points de PIB<sup>5</sup>, tout en compensant

---

4. Sur la neutralité de la TVA, cf. Chambas *et al.*, 2005. La substitution de recettes de fiscalité interne, notamment de TVA, aux recettes tarifaires n'est justifiée que si les recettes de fiscalité interne sont à l'origine de distorsions moindres que les recettes tarifaires. Cette condition n'est pas automatiquement satisfaite (Emran et Stiglitz, 2005) ; elle dépend de la législation de la TVA et des conditions d'application de cet impôt.

5. Estimation des auteurs. Le rendement de la TVA est relativement élevé (environ 6 % du PIB).

les pertes de recettes qu'entraînerait la mise en œuvre d'une TVA neutre (suppression des obstacles au remboursement des crédits de TVA). L'élargissement de l'assiette de la TVA (donc la suppression d'exonérations) aurait pour conséquence de réduire la création de crédits de TVA jusqu'ici rémanents. Ainsi, il facilitera le passage progressif à une TVA, à deux taux, puis à terme, à taux unique<sup>6</sup> prévu dans le programme de réforme. Enfin, la suppression de la règle du butoir<sup>7</sup> et la levée de l'ensemble des obstacles à un remboursement rapide des crédits de TVA permettront d'améliorer encore la neutralité économique de la TVA.

### **La poursuite de la modernisation de l'administration fiscale**

Accroître l'efficacité de l'administration fiscale constitue une condition fondamentale de réussite de la réforme. L'administration fiscale marocaine se distingue de beaucoup d'autres administrations fiscales de PED par l'existence d'une véritable Direction Générale dont la mission centrale est le pilotage stratégique de l'ensemble de la Direction Générale des Impôts (DGI). De plus, avec la mise en place d'unité des grandes entreprises puis d'unités dédiées à la gestion des entreprises moyennes, la DGI est passée d'une gestion par impôts à une gestion moderne par catégories de contribuables qui permet une administration des contribuables dans le cadre d'un dossier unique. Enfin, la DGI, largement informatisée, met actuellement en œuvre des instruments nouveaux de gestion comme la télé-déclaration ainsi que le ciblage des contrôles en fonction des risques. Un échange d'information, automatique et en temps réel, à l'aide d'un identifiant fiscal unique commun à l'ensemble des administrations<sup>8</sup>, permettra prochainement de rationaliser le recouvrement de l'impôt ainsi que le contrôle fiscal, tout en améliorant les services rendus aux contribuables. Il s'agit en particulier de poursuivre la réduction des coûts collectifs à la charge de l'État et des entreprises, qu'entraîne la mobilisation des recettes publiques.

6. 72 % des pays qui ont introduit la TVA ces dix dernières années ont opté pour un taux unique. Le taux unique simplifie de manière considérable l'administration et le contrôle de la TVA.

7. La règle du butoir interdit de remboursement des crédits de TVA notamment quand ces crédits proviennent de l'application d'un taux de TVA réduit sur les ventes tandis que les consommations intermédiaires sont soumises à des taux de TVA plus élevés.

8. L'utilisation d'un identifiant unique par l'ensemble des administrations financières est la condition d'un échange automatique en temps réel d'informations. Un tel échange est particulièrement important pour un contrôle efficace de la TVA. Ce dernier impôt est largement collecté par l'administration des douanes au cordon douanier. La plupart des montants de TVA collectés en douane font l'objet d'une déduction dans les déclarations de TVA soumises à l'administration fiscale. Un recoupement entre les deux administrations est donc particulièrement utile pour contrôler les déclarations des contribuables (il s'agit de s'assurer notamment que des contribuables ne déduisent des crédits fictifs de TVA).

## FACTEURS ET OBSTACLES SOCIO-POLITIQUES À LA RÉFORME

La réforme de la TVA comporte des aspects politiques et sociaux très sensibles. Ainsi, la remise en cause d'une politique traditionnelle d'exonérations et d'aménagements de la TVA largement déterminés par les demandes d'intérêts catégoriels entraîne une profonde modification de la répartition de la charge fiscale. De ce fait, la réforme est confrontée à divers facteurs et obstacles.

### Caractéristiques de l'État

La Constitution définit une monarchie constitutionnelle qui repose sur une séparation/imbrication des pouvoirs exécutif et législatif. Les analyses de la Constitution montrent que le Roi, se trouve dans les faits, au-dessus de l'exécutif, du législatif<sup>9</sup> et du judiciaire<sup>10</sup> à la tête d'un système centralisé avec des pouvoirs étendus tandis que le Parlement exerce encore un rôle limité<sup>11</sup>. Comme le remarque B. Cubertafond, le régime marocain est le « fruit d'une histoire monarchique singulière et des nécessités de l'heure démocratique, dont resteraient bien sûr à préciser l'appellation et la définition : un régime de culture musulmane et de monarchie prépondérante, structuré autour de l'allégeance des composantes politiques et sociales au roi intégrateur et arbitre, avec participation populaire croissante et avancée vers l'État de droit ! ».

La permanence apportée par la dimension monarchique de l'État explique probablement en partie pourquoi la perspective d'une alternance politique avant les élections parlementaires de septembre 2007 n'a pas constitué un obstacle dirimant à la poursuite de la réforme fiscale : le groupe politique majoritaire au gouvernement lors de la mise en œuvre de la réforme en a accepté le coût politique immédiat alors qu'un groupe d'une sensibilité différente était susceptible d'en recueillir les bénéfices. Le sens de l'État dans la durée provient aussi de l'influence de la haute administration s'appuyant sur une longue tradition.

9. Notamment l'article 19 de la constitution.

10. Les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi (article 83 de la Constitution).

11. Par ailleurs, le Palais se trouve être un des acteurs économiques prédominants du pays.

## Rôle des groupes de pression

Les entrepreneurs marocains sont bien structurés. La Confédération Générale des Entrepreneurs Marocains, le Groupement Professionnel des Banques (...) manifestent souvent leur influence. Les secteurs d'activités sont représentés par des associations professionnelles qui regroupent aussi bien des importateurs, des entreprises protégées que des exportateurs. Ces associations bénéficient souvent d'accès directs aux cercles du pouvoir. Cela conduit de nombreux observateurs à avancer que ces associations représentent « de véritables organes de pouvoir tant à l'intérieur des différents secteurs d'activités [...] qu'au niveau de l'administration centrale ».

Autour du Palais s'organisent des cercles de fidèles qui constituent « une représentation des divers courants, corrélée et pondérée par l'importance des réseaux familiaux, des clans des origines géographiques... ». La position fédératrice du Palais est maintenue par un jeu consistant à recomposer les rapports de force entre les différents groupes, qui sont maintenus dans des situations d'incertitude en raison de changements dans les soutiens apportés. Les pouvoirs des différents groupes ont fortement évolués : ces pouvoirs se sont affaiblis pour certains groupes (agriculteurs traditionnels et secteur d'import-substitution) tandis que l'influence des groupes ouverts à l'extérieur est renforcée.

Les groupes de pression lésés s'opposent à une réforme allant à l'encontre de leurs intérêts (par exemple, secteur construction de logements). Des oppositions naissent aussi, y compris parmi les groupes qui devraient être favorables à la réforme en raison de l'incertitude quant aux effets de la réforme (Drazen, 1996). *A minima*, comme cela a été constaté dans divers PED (Chili, Taiwan, Turquie), les groupes d'opérateurs économiques exposés à la concurrence internationale ou de consommateurs, handicapés par les protections pourtant remises en question par la réforme, ont tendance à rester en retrait notamment du fait de l'incertitude quant à la répartition des coûts et bénéfices des réformes (Fernandez et Rodrik, 1991). Cette incertitude conduit à un biais en faveur du *statu quo* (Laban et Sturzenegger, 1994).

Les modes d'intervention des groupes sont multiples : publication régulière des prises de position, usage fréquent des médias. Les groupes sectoriels/professionnels interviennent notamment par l'envoi de lettres argumentées auprès des pouvoirs publics, des parlementaires (tout particulièrement au moment des discussions de textes législatifs) ou directement auprès du Premier ministre ou du Secrétaire général du Gouvernement. Des divergences d'intérêt réduisent cependant leur capacité d'influence.

Enfin, d'autres catégories sont moins organisées. Il s'agit notamment des consommateurs, des agriculteurs traditionnels, et des populations pauvres dans leur ensemble. Toutefois, les émeutes des années 1980 contre la hausse des prix du pain et de produits de première nécessité restent très présentes dans les mémoires et influencent fortement les décisions relatives aux produits de première nécessité. Ceci se retrouve dans l'application notamment de la TVA sur les produits de base.

### **Obstacle institutionnel : cloisonnement administratif**

Un obstacle de nature institutionnelle, certainement pas spécifique au Maroc, est lié à un cloisonnement important des administrations. Ainsi, par exemple, dans une première étape de l'évaluation de la dépense fiscale, qui a constitué un instrument essentiel de promotion de la réforme fiscale, un obstacle fondamental était le manque de synergie entre diverses administrations (DGI, Direction des Études et de la Programmation Financière) qui permette l'utilisation efficace des compétences disponibles pour promouvoir la transition fiscale.

### **INSTRUMENTS INTERNES DE PROMOTION DE LA RÉFORME DE TVA**

La promotion de la réforme de TVA s'appuie sur trois instruments internes essentiels.

- Un diagnostic de la situation initiale ainsi qu'une évaluation approfondie et quantifiée des effets budgétaires, économiques et sociaux des réformes envisagées.
- Un cadre institutionnel favorable au civisme fiscal.
- Une stratégie pertinente de communication sur la réforme.

### **Capacité nationale de diagnostic**

Les conséquences des risques perçus peuvent être atténuées en réunissant les compétences nécessaires pour évaluer de manière crédible l'ensemble des conséquences de la réforme. Un autre facteur favorable est l'inscription cohérente de la politique de réforme dans le temps et que les risques de revirement apparaissent faibles.

## Une stratégie de transparence

De nombreux pays engagent encore des réformes fiscales sans en évaluer précisément les effets budgétaires, économiques et sociaux. Certes, l'absence d'évaluation peut être favorable à un effet de surprise : parfois, les groupes de pression, mis devant le fait accompli, n'ont pu remettre en cause certaines actions engagées. Cependant, une telle stratégie aurait été en contradiction avec l'évolution institutionnelle du Maroc, qui accorde une place grandissante aux procédures participatives. De plus, la diversité des mesures de réforme de la TVA et leur caractère pluriannuel permet aux groupes de pression lésés de réagir et de former des alliances contre la réforme en utilisant à leur avantage l'incertitude découlant de l'absence d'évaluation des effets des réformes envisagées.

Aussi, les autorités marocaines ont-elles préféré la transparence<sup>12</sup>. L'évaluation de la dépense fiscale<sup>13</sup>, qui a mis en évidence le manque à gagner occasionné par des mesures sectorielles comme les exonérations en faveur du logement, est emblématique. Cette évaluation désormais annexée à la Loi de Finances a été à l'origine d'une prise de conscience générale quant aux conséquences néfastes de l'octroi d'exonérations systématiques<sup>14</sup>. Un atout important du Maroc réside dans la capacité d'expertise de diverses Directions du Ministère des Finances pour évaluer l'impact d'une réforme de TVA.

## Une stratégie de réforme inscrite dans la durée

À court terme, les autorités marocaines ne sont pas confrontées à des difficultés majeures de solvabilité des finances publiques. Il devrait être possible d'envisager d'appliquer des mesures de compensation en direction de groupes vulnérables ou des dispositifs de mise à niveau d'activités, dont la situation serait détériorée par la réforme. Les exercices budgétaires 2005 et 2006 ont été caractérisés par une progression soutenue des recettes fiscales, notamment du fait d'une excellente conjoncture agricole en 2006 et cette tendance se poursuit en 2007. Cette évolution apporte une légitimité aux mesures de réforme déjà adoptées et facilite leur poursuite ; les réformateurs

12. Il s'agit de privilégier une approche graduelle qui accroît le caractère politiquement acceptable de la réforme (Dewatripont et Roland, 1995).

13. En matière d'évaluation de la dépense fiscale, le Maroc a été un précurseur sur le continent africain, puisqu'en 2005, à l'exception de quelques pays d'Amérique latine, aucun PED ne disposait d'un tel instrument, qui était jusqu'ici l'apanage de pays de l'OCDE.

14. L'étude de l'évaluation de l'équité de la TVA montre l'inefficacité sociale du système de taux multiple de TVA et, de ce fait, lève une objection majeure, non fondée sur un plan scientifique mais jusqu'ici très influente, à l'encontre d'une évolution vers un taux unique de TVA (DEPF juin 2006).

savent qu'il est essentiel de mettre à profit la période actuelle plutôt favorable pour conduire une réforme à moindre coût : toute réforme de TVA est ardue<sup>15</sup> et socialement coûteuse<sup>16</sup> dans une situation de crise. Toujours avec l'objectif de réduire les coûts, le choix d'une mise en œuvre progressive des réformes a été effectué. Ainsi, il est possible de bénéficier des acquis des réformes précédentes et de minimiser les coûts et les risques liés aux réformes. L'inscription des réformes dans une continuité constitue d'ailleurs un facteur de crédibilité.

## **Un cadre institutionnel favorable au civisme fiscal**

La promotion d'une réforme aussi sensible que celle de la TVA peut être favorisée par une action en direction de certaines institutions, afin de favoriser des comportements pro-fiscaux (notamment en direction des institutions gérant la dépense publique). Il s'agit, en d'autres termes, de prendre en considération les déterminants institutionnels de la demande d'effort fiscal tels que les inégalités, et le consentement à payer les taxes. À cet égard, l'engagement des autorités pour une plus grande efficacité de l'offre de biens publics, objectif poursuivi actuellement à travers des programmes de rationalisation des dépenses publiques, favorisent certainement l'acceptation de l'impôt. L'évolution du régime politique vers une plus grande démocratie constitue un autre facteur positif (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2005).

## **Stratégie de communication : le rôle des médias**

Les médias peuvent constituer un obstacle à la mise en œuvre de réformes fiscales. Ainsi, quand l'administration fiscale a remis en question l'exonération fiscale de fait mais non fondée relative aux revenus des dépôts sur les comptes non convertibles de Marocains résidents à l'étranger (MRE), la presse a soutenu les banques et les MRE pour préserver des avantages sans supports légaux (Bensouda, 2006). Les médias deviennent alors les porte-paroles de groupes qui parfois les financent<sup>17</sup> (*i.e.* recettes publicitaires).

---

15. Le cas extrême du Niger en 2006 a montré combien il est peu opportun d'engager un élargissement de l'assiette de la TVA dans un contexte de crise alimentaire ; les autorités ont dû renoncer à des mesures appliquées depuis plusieurs années (assujettissement du riz à la TVA). Toutefois, le coût de certaines crises peut fédérer un accord en faveur des mesures de stabilisation (Drazen et Grilli, 1993)

16. Les réformes fiscales des années 1980 et 1990 du Maroc ont entraîné un coût social important en raison d'une croissance économique faible. Le poids du service de la dette (au titre des seuls intérêts de la dette environ 6 % du PIB dans les années 1990 et 3,2 % du PIB en 2006) réduisait fortement les ressources disponibles pour les autres dépenses publiques.

17. Également des partis politiques et des syndicats.

Il se peut également que les médias, mal informés sur les enjeux de la réforme, ne présentent pas la problématique de manière complète ou correcte.

### **Nécessité d'une stratégie de communication**

Afin d'empêcher les groupes perdants de freiner les réformes<sup>18</sup>, les réformateurs doivent rechercher le soutien d'une nouvelle coalition afin de constituer un contrepoids à l'opposition et aux intérêts qu'elle menace (Nelson, 1992). Au Maroc, la communication sur la réforme fiscale a permis de trouver des soutiens auprès de parlementaires, des médias et aussi de l'opinion publique.

### **Communication et réduction de l'incertitude**

Réduire l'incertitude quant aux effets de la réforme et mobiliser les groupes gagnants constitue un aspect important de la promotion de la réforme. L'exemple du Maroc a montré l'intérêt d'adopter des programmes de communication. Ainsi, ces dernières années, les diverses administrations (Direction Général des Impôts, Direction des Douanes, etc.) s'entretiennent de manière régulière avec les différentes catégories d'opérateurs économiques. Ces entretiens apportent des informations sur les réformes envisagées et leur impact.

À cet égard, on peut souligner, combien l'action d'information autour de l'évaluation des dépenses fiscales a été efficace pour réduire les demandes d'exonération : le plus grand soin a été apporté à des actions de communication nombreuses et adaptées à différentes catégories de publics. Certains médias ont joué un rôle de vecteur actif pour susciter l'adhésion de l'opinion publique, qui constitue un appui essentiel pour la progression des réformes.

## **RÔLE DES PARTENAIRES EXTÉRIEURS**

Le Maroc a bénéficié à diverses reprises, notamment en 2000, 2004 et 2005, de l'assistance technique du FMI. En dépit de l'importante capacité marocaine de conception et de compréhension des réformes nécessaires

---

18. Bien souvent la coalition et les intérêts menacés concernent l'économie précédemment protégée (import/substitution, entreprises publiques, prix subventionnés, fonctionnaires) et la nouvelle coalition va plutôt reposer sur les secteurs agricoles et industriels privés tournés vers le marché international.

pour réussir la transition fiscale et d'un consensus assez large sur la nécessité d'une réforme fiscale notamment de la TVA, un avancement très modeste des mesures de réformes depuis 2000 avait été constaté. Une évolution dans les modalités d'intervention des partenaires extérieurs a constitué un facteur de déblocage des réformes.

## **Intervention des partenaires extérieurs et réformes**

Depuis la fin des années 1990, l'efficacité de l'aide, notamment comme instrument d'appui aux réformes, fait l'objet d'un débat nourri (Burnside et Dollar, 1997). Il en ressort que l'aide n'a pas d'impact systématique sur les politiques économiques. Les changements de politiques publiques sont principalement déterminés par des facteurs d'économie politique spécifiques aux pays et beaucoup moins par les « conditions » des programmes d'appui aux réformes des bailleurs de fonds. Un partenaire extérieur ne peut « acheter » une réforme. Si le programme n'est pas « approprié » au moins par un groupe significatif de réformateurs du pays bénéficiaire, il ne sera pas réellement appliqué.

Dans les pays à revenu intermédiaire comme le Maroc, l'aide extérieure représente une source de financement relativement faible. Toutefois, un programme d'aide peut offrir l'occasion de développer un cadre cohérent avec un plan d'actions et une séquence des mesures à mettre en œuvre. Pour être efficaces, les « conditionnalités » devront être articulées dans le cadre d'un dialogue politique et technique soutenu. Le partenaire extérieur joue alors le rôle catalyseur<sup>19</sup> de la réforme et de garantie technique. Il est important que ce dialogue soit également accompagné d'un renforcement des capacités institutionnelles.

Les réformes du cadre légal et législatif sont stratégiques pour ancrer une réforme. C'est une étape indispensable, mais non suffisante, pour opérer un changement effectif des réalités économiques et sociales. Les programmes méritent d'être adaptés, afin de pouvoir accompagner les réformes jusqu'aux résultats attendus. Il est nécessaire que ces résultats soient, bien sûr, identifiables, maîtrisables par les autorités et directement liés à la réforme. Dans le cadre de l'appui de la Commission européenne à la réforme fiscale au Maroc, des indicateurs de résultats prennent une place importante, dans

---

19. L'expérience montre aussi qu'une validation de la part d'une expertise internationalement reconnue contribue à l'acceptation interne de la réforme.

la mesure où ils constituent des jalons pour apprécier les franchissements des étapes successives du programme de réforme.

### **Coordination des partenaires extérieurs**

Un facteur favorable à des progrès de la réforme de transition fiscale au Maroc a été une coordination étroite entre le FMI et l'Union européenne, principaux partenaires extérieurs impliqués dans cette réforme de transition fiscale. L'intervention de ces deux institutions est étroitement complémentaire. La première présente une compétence reconnue internationalement dans le domaine fiscal tandis que pour la seconde la transition fiscale constitue largement un corollaire de l'Accord de Partenariat économique entre l'UE et le Maroc. La coordination a favorisé la cohérence et donc la crédibilité de la réforme.

L'intervention d'une mission d'assistance technique externe de suivi, intervenant en étroite coordination avec le Département des Finances Publiques du FMI et s'appuyant en particulier sur les résultats de la mission conjointe FMI-Union européenne de 2004, a certainement renforcé la crédibilité de l'action engagée. Les échanges de l'administration marocaine avec l'assistance technique ont facilité l'avancement des travaux préparatoires<sup>20</sup> aux réformes.

### **Élaboration d'un plan d'action cohérent**

Les réformes de transition fiscale requièrent un programme d'actions diverses et complexes, coordonnées de manière appropriée dans un cadre pluriannuel. Dans le cas du Maroc, ce programme est présenté essentiellement à travers une matrice qui décrit les étapes à franchir ainsi que des critères de performances qui permettent de déclencher le versement des différentes tranches du programme d'appui financier à la réforme. L'établissement de la matrice a été l'occasion d'une mobilisation intense des compétences pour parvenir à dégager un programme cohérent et réaliste pour plusieurs années à venir. Le contenu de la matrice a été l'objet d'un accord entre le Gouvernement marocain et la Commission de l'Union européenne en 2006.

L'aboutissement à une matrice cohérente et substantielle marque un degré d'appropriation élevé de la réforme. L'accord entre le Maroc et l'Union

20. Le propos peut être illustré par l'évaluation de la dépense fiscale, instrument essentiel pour l'avancement de la réforme : la présentation, au cours d'un atelier de deux jours en mars 2005, par des praticiens extérieurs des méthodes concrètement utilisées par les pays de l'OCDE, en indiquant notamment les simplifications acceptables par rapport à des principes théoriques, a facilité la publication en novembre 2005 d'un premier rapport annuel d'évaluation de la dépense fiscale annexé à la Loi de Finances.

européenne repose sur l'adoption de mesures *effectives* et non pas sur des engagements de *propositions* de mesures de réformes, ce qui correspondrait à des inscriptions dans le projet de Loi de Finances mais sans que soit garantie l'inscription des mesures dans la version de la Loi de Finances approuvée par le Parlement. La contrepartie d'un tel engagement est une souplesse dans le calendrier de la réforme : les objectifs terminaux sont fixés mais le sentier de réforme à emprunter présente des souplesses pour tenir compte du calendrier électoral ou d'événements conjoncturels imprévus.

Enfin, la matrice constitue un pari sur l'avenir : elle doit être à l'origine d'une impulsion qui, ancrée sur les premiers résultats bénéfiques de la réforme, devrait inciter la poursuite du processus en vue du succès de la transition fiscale. À cet égard, les évaluations intérimaires par la mission de suivi jouent certainement un rôle crucial en aidant à maintenir l'impulsion initiale qui pourrait faiblir devant les difficultés inévitables occasionnées par l'application du programme de réforme.

## CONCLUSION

Promouvoir une réforme fiscale d'envergure, telle qu'une réforme de TVA, requiert de prendre en compte tout particulièrement les facteurs d'économie politique, longtemps négligés mais qui sont susceptibles à eux seuls de déterminer l'échec ou la réussite de la réforme. Quatre conditions sont à satisfaire pour créer un environnement favorable à la réforme ; peu de ces conditions sont satisfaites dans les pays d'Afrique sub-saharienne alors que ces pays, engagés dans des politiques de libéralisation commerciale et confrontés à la perspective des accords de partenariat avec l'Union européenne, devraient réussir leur transition fiscale à travers la promotion d'une TVA moderne (Chambas, 2005).

- Un engagement d'un groupe significatif de partisans de la réforme, dont certains responsables politiques de premier plan, constitue un élément déterminant du succès des réformes. Trop souvent, en Afrique sub-saharienne, les techniciens de la fiscalité rencontrent beaucoup de difficultés à convaincre l'échelon politique en raison d'un manque de capacité d'analyse et de communication. Les réformes sont parfois mises en œuvre sans être complètement appropriées par une partie importante des décideurs : le risque de retour en arrière est alors important. Ainsi, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas fondamentalement rejeté la pratique des exonérations extensives,

alors que cette pratique est inefficace et mine les systèmes fiscaux. Cela explique largement l'échec à définir un Code régional des investissements au niveau de l'Afrique de l'Ouest.

- Il est aussi nécessaire de disposer d'une capacité nationale d'analyse crédible pour concevoir une réforme qui s'inscrive de manière cohérente dans un cadre pluriannuel. Il est crucial que les autorités puissent disposer d'analyses scientifiques quant aux conséquences budgétaires, économiques et sociales des réformes envisagées. Elles sont ainsi en mesure d'en apprécier le bien-fondé, d'agir de manière transparente et d'obtenir alors plus facilement l'adhésion des groupes essentiels. L'expérience montre que cette condition n'est pas satisfaite dans de nombreux PED, tout particulièrement en Afrique au sud du Sahara. Les causes fréquentes sont le faible développement des services d'études compétents sur la problématique des réformes fiscales et plus particulièrement de la TVA. Souvent, les services de Direction Générale des DGI sont mobilisés dans des tâches opérationnelles et ne disposent pas d'une capacité d'étude propre suffisante. De surcroît, le cloisonnement des services joue un rôle négatif.
- Les autorités nationales doivent prendre en compte les obstacles liés aux réactions des groupes de pression souvent bien organisés, de consommateurs peu organisés et aussi de l'opinion publique. À cette fin, elles doivent être en mesure d'identifier les obstacles à la réforme et d'engager une action prenant en compte l'ensemble des facteurs d'économie politique. Cette action doit viser notamment à réduire les incertitudes à travers la diffusion des résultats d'analyses crédibles et à travers des actions de communication. Là encore, fréquemment, les administrations au Sud du Sahara ne sont pas bien armées pour intervenir efficacement. Il convient cependant de souligner que l'influence des groupes de pression a été momentanément réduite lors de la constitution des zones d'intégration régionales : les premières mesures de réforme au niveau régional semblent avoir surpris des opérateurs traditionnellement organisés au niveau national et non pas régional (Laporte, 2006). Désormais, les opérateurs se sont adaptés et des actions de promotion des réformes au niveau régional sont nécessaires.
- En Afrique sub-saharienne, alors que dans cette zone, les administrations nationales disposent souvent de capacités réduites, on constate le plus souvent un manque de suivi et d'appui de la part des partenaires extérieurs pour appliquer un programme de réformes cohérent.

Comme le met en évidence le cas du Maroc, les partenaires extérieurs peuvent jouer un rôle crucial de catalyseur au niveau de la conception et l'accompagnement de la réforme : à travers un dialogue régulier de politique fiscale, ils peuvent contribuer à stimuler la mobilisation des capacités d'expertises nationales, aider à définir un dispositif cohérent de réforme et surtout en assurer un suivi destiné à stimuler les capacités et initiatives locales. Ce rôle de catalyseur et de stimulateur peut s'exercer à travers des missions de suivi ponctuelles. Le caractère ponctuel des missions d'expertise permet d'éviter une implication excessive des experts extérieurs qui ont davantage à demeurer dans leur rôle de stimulation.

Il est aussi nécessaire pour mobiliser pleinement les compétences nécessaires à la conception et à la promotion de la réforme que les partenaires extérieurs envoient un signal incitatif sous la forme d'un concours financier d'appui à la réforme. Ce concours a certainement davantage à constituer un appui spécifique à la réforme et à demeurer distinct d'aides financières éventuellement engagées pour compenser les coûts de la réforme.

## BIBLIOGRAPHIE

- ACEMOGLU D., JOHNSON, S. et J. ROBINSON (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Part 1, p. 385-472.
- BAUNSGAARD, T. et M. KEEN (2005), *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF, FAD, Mimeo.
- BENSOUDA, N. (2006), « Groupes de pression et prise de décision fiscale au Maroc », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 94.
- BIRD, R.M. et P.-P. GENDRON (2006), *Is VAT the Best Way to Impose a General Consumption Tax in Developing Countries?*, International Tax Program, Paper 0602, University of Toronto.
- BRUN J.-F., CHAMBAS, G. et F. MOURJI [à paraître en 2008], *Garantir l'espace budgétaire pour le développement humain au Maroc*, CERDI-PNUD.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (1997), "Aid, Policies and Growth", World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 1777.
- CHAMBAS, G. et al. (2005), *Afrique au Sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Paris, Economica.
- CUBERTAFOND, B. (2001), *Pour comprendre – La vie politique au Maroc*, Paris, L'Harmattan.

- DEWATRIPONT, M. et G. ROLAND (1995), "The Design of Reform Packages under Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 85, n° 5, p. 1207-1223.
- DRAZEN, A. (1996), "The Political Economy of Delayed Reform", *Policy Reform*, n° 1, p. 25-46.
- DRAZEN, A. et V. GRILLI (1993), "The Benefit of Crises for Economic Reforms?", *American Economic Review*, vol. 83, n° 3, p. 598-607.
- EMRAN, M.S. et J.E. STIGLITZ (2005), "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 89, n° 4, p. 599-623.
- FERNANDEZ, R. et D. RODRIK (1991), "Resistance to Reform: *Status Quo* Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 81, n° 5, p. 1146-1155.
- KUBOTA, K. (2000), "Fiscal Constraints, Collection Costs and Trade Policies", World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 2366.
- LABAN, R. et F. STURZENEGGER (1994), "Distributional Conflicts, Financial Adaptation and Delayed Stabilisation", *Economics and Politics*, vol. 6, n° 3, p. 257-276.
- LAPORTE, B. (2006), « Dé-privatisation de la politique commerciale ? Le cas du tarif extérieur commun de l'UEMOA », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XXVII, n° 2, p. 211-221.
- Ministère des finances et de la privatisation (DEPF : Direction des Etudes et de la Prévision Financière) (2006), *Évaluation de l'équité de la TVA au Maroc*.
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION (2006), *Projet Loi de Finances pour l'année budgétaire*, Rapport économique et financier, Indicateurs chiffrés
- MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION (2005), *Rapport sur la dépense fiscale* annexé à la Loi de Finances 2006.
- NELSON, J. (1992), "Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, n° 2, p. 439-441.
- WORLD BANK (2006), *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*, Back Ground Report for the Development Committee, DC.