

Casablanca, le 11 mars 2003

Chambre Française de Commerce et d'Industrie au Maroc

Quelles visions d'avenir pour la fiscalité marocaine ?

**Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs,**

Je vous remercie pour votre invitation. J'apprécie la fidélité de vos adhérents qui répondent toujours présents à ce rendez-vous annuel.

Les lois de finances nous permettent, d'année en année, de partager nos points de vue, nos préoccupations et nos aspirations pour l'avenir.

Je saisis cette occasion pour aller au-delà de l'explication des nouvelles mesures fiscales et aborder un thème de politique fiscale qui me semble fondamental : « Quelles visions d'avenir pour la fiscalité marocaine ? ».

Aujourd'hui, s'il m'était donné de faire un sondage auprès de l'assistance pour recueillir les avis au sujet de ce thème, j'aurais probablement des réponses divergentes que je résumerai en deux catégories de positions extrêmes :

- ✓ un premier groupe ferait des exonérations son cheval de bataille et lierait la relance économique à cette seule dimension ;

- ✓ un deuxième groupe aurait comme mot d'ordre : l'élargissement de l'assiette, même si derrière ce concept on ne trouve pas souvent une démarche cohérente.

En revanche, l'Administration fiscale considère qu'« un bon impôt » est «un impôt adapté et adaptable aux changements économiques et sociaux»^[1] qui favorise la baisse de la pression fiscale notamment sur les ménages à revenu modeste et intermédiaire.

Cette triple dimension : exonérations, élargissement, baisse ou ce que l'on peut appeler le « triangle fiscal » ou triangle des paradoxes dont le réel est fait, sont incontournables, mais que, néanmoins, la vie impose de gérer.

I. Les exonérations :

Les défenseurs des exonérations ont une vision particulière du système fiscal, une vision altérée par le prisme de la démarche sectorielle.

L'historique des exonérations qui se succèdent et se cumulent, tout au long de l'évolution du système fiscal, est révélateur dans ce domaine.

Si ces exonérations sont introduites dès la première réforme fiscale des années 1960, elles étaient contenues dans des limites compatibles avec un objectif d'incitation à l'investissement qui ne compromettait pas le financement des dépenses de l'Etat.

L'encouragement de l'investissement par le biais de l'instrument fiscal devait par la suite être utilisé d'une manière intensive au point d'aboutir, à partir de 1973, à une mosaïque d'exonérations portant sur l'essentiel des activités économiques.

^[1] Thierry LAMBERT dans l'ouvrage collectif : « Les chantiers fiscaux à engager ».

Le comportement des recettes fiscales n'a pas résisté à la multiplicité de ces avantages dont l'impact économique était, par ailleurs, en deçà des attentes, justifiant difficilement une telle démarche.

Aussi, une première révision de cette politique allait-elle avoir lieu en 1988 et a permis de réduire la durée et le quantum des exonérations existantes.

Il a fallu cependant attendre l'année 1996 pour que la charte des investissements vienne rationaliser le dispositif d'incitations fiscales en remplaçant les différents codes sectoriels.

Les avantages fiscaux ont été alors introduits dans le droit commun, dans une démarche d'automaticité ne nécessitant aucune autorisation administrative préalable et privilégiant l'acte d'investir. Cette démarche a porté essentiellement sur l'exonération des taxes à l'amont des projets pour en réduire le coût. Ces avantages ont été par ailleurs réorientés vers des activités considérées comme prioritaires ainsi que vers les régions à développer.

Depuis cette date, les secteurs qui demandent des avantages et les obtiennent, se sont multipliés. On peut citer, par exemple, le secteur des exportations, le secteur minier, celui du tourisme, de l'enseignement, de l'immobilier...

Les demandes exprimées, dans ce sens, par les différents opérateurs économiques désarticulent l'architecture du système fiscal. Le fait d'accorder des avantages à une catégorie sociale ou à un secteur d'activité relance le sentiment, chez d'autres, d'être défavorisés et provoque de leur part des mécontentements et des revendications en chaîne.

Mesdames et messieurs,

Cette situation nous conduit à nous interroger sur les motivations qui expliquent ce comportement de surenchère dans les exonérations.

En fait, une analyse sommaire des doléances exprimées nous a permis de relever les motifs les plus divers, parmi lesquels on peut citer :

- ✓ « nous sommes les premiers pourvoyeurs de devises et nous participons à l'amélioration de la balance des paiements » (ex : tourisme);
- ✓ « notre secteur d'activité connaît des difficultés et l'Etat devrait nous soutenir pour des raisons tant sociales qu'économiques » (ex : textile);
- ✓ « nous employons beaucoup de salariés et nous participons de ce fait à la résorption du chômage »;
- ✓ « l'ouverture des frontières va laisser notre secteur sans protection à cause de la concurrence sur le marché local des produits importés»;
- ✓ « nous devons faire face, sur les marchés extérieurs, à une vive concurrence des pays de même niveau de développement et qui sont soumis dans leur pays à une fiscalité moins lourde ».
- ✓ « nous remplissons des missions qui incombent à l'Etat » (l'enseignement privé).

On serait tenté de penser que ce comportement qui privilégie un traitement fiscal de faveur est une réaction contre une pression fiscale particulièrement élevée, incompatible avec le besoin de financement des entreprises et des ménages en vue d'épargner et d'investir.

Or, c'est au moment où la politique fiscale est ancrée dans un processus soutenu de suppression de certains impôts et taxes et de baisse des taux d'imposition que l'on assiste à une recrudescence des revendications d'exonérations et d'instauration de régimes dérogatoires.

Nos opérateurs absorbent rapidement les avantages fiscaux consentis et revendiquent tout de suite après de nouvelles exonérations.

Force est de constater alors que ce comportement paraît déconnecté par rapport à l'évolution du paysage fiscal dans lequel il s'insère.

Ne serait-ce pas là une attitude commandée par un héritage culturel qui ne facilite pas les mutations imposées par l'évolution de l'environnement tant national qu'international ?

Il me semble utile à ce niveau de réhabiliter les notions de solidarité et de partage qui sont largement défendues par les partisans de l'élargissement de l'assiette de l'impôt et de la lutte contre l'informel.

II. L'élargissement de l'assiette :

Les tenants de l'élargissement de l'assiette considèrent que chaque mesure fiscale allant dans le sens de la multiplication des exonérations constitue un dérapage. Toutes contribuent à forger un système dont on est réduit à retracer la cohérence a posteriori.

Aussi, selon sa déclaration de politique générale « le gouvernement oeuvrera à réviser notre système fiscal pour le rendre **plus équitable**, tout en veillant à **élargir l'assiette fiscale** et à faire en sorte que tout un **chacun supporte une partie du fardeau fiscal national d'une manière équitable et selon son revenu**, ce qui aidera **l'économie informelle** à intégrer progressivement le secteur structuré ». Sachant que, selon cette déclaration, « de larges catégories des composantes de l'économie nationale, qu'ils soient des individus ou des entreprises, ne s'acquittent pas de leur devoir fiscal ».

Par conséquent, il est demandé à l'Administration fiscale de procéder à l'élargissement de la base imposable par une fiscalisation progressive des secteurs et des entités qui échappent encore à l'impôt.

En d'autres termes, il y a lieu de faire de « l'élargissement horizontal » pour intégrer le secteur informel ou non identifié en vue d'atteindre l'objectif de l'équité horizontale^{2[2]}.

Parallèlement, il faut poursuivre la démarche d'« élargissement vertical » au niveau du secteur structuré pour qu'il respecte le droit fiscal et s'acquitte de l'impôt comme il se doit afin d'assurer l'équité verticale^{3[3]}.

En fait, il me semble, que l'élargissement de l'assiette est un infléchissement qui fait **sens et problème.**

En effet, derrière cet appel à l'élargissement horizontal nous retrouvons un **sens** qui présente l'informel comme un potentiel fiscal mirifique capable de générer des recettes fiscales importantes et permettant, de ce fait, la réduction de la charge qui pèse lourdement sur le secteur organisé.

Concrètement, il y a lieu de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, toutes formes de production de biens ou services non déclarées et contre les activités illégales...

Difficilement quantifiable, l'informel est appréhendé à travers des mesures législatives ou administratives.

Sur le plan législatif, comme vous le savez, il existe des obligations d'affichage de l'article de l'impôt des patentes, de facturation, de tenue de comptabilité régulière,

^{2[2]} L'équité horizontale se fonde sur le principe que les personnes physiques ayant une capacité contributive égale, plus exactement jouissant d'un même revenu global, devraient acquitter un impôt égal.

^{3[3]} L'équité verticale, quant à elle, exprime l'idée selon laquelle les personnes physiques recevant des revenus globaux élevés supportent une charge fiscale proportionnellement plus forte que ceux disposant de revenus inférieurs.

de paiement par chèque barré non endossable... Il y a également le droit de contrôle notamment par le biais de l'examen de la situation d'ensemble du contribuable et enfin la possibilité de se voir appliquer des sanctions pécuniaires voire pénales.

Sur un plan administratif, l'administration fiscale dispose d'informations déclarées par le contribuable ou fournies par des tiers ou encore émanant d'autres administrations publiques ou autorités judiciaires...

Ces moyens législatifs et administratifs demeurent, malgré tout, en deçà des dispositifs existant dans d'autres pays qui ont lutté avec une ferme volonté contre l'informel tels que le droit de visite ou le contrôle inopiné.

S'ajoute à cela, la réaction négative des contribuables et leur mobilisation contre l'Administration fiscale à chaque fois que la loi est appliquée de manière rigoureuse...

Et ce n'est là qu'une partie du problème !

L'autre partie concerne « l'élargissement vertical » qui s'adresse au secteur organisé.

Ici, nous sommes en face d'un autre phénomène. Il s'agit de contribuables qui se sentent vexés, touchés dans leur dignité pour peu que l'Administration fiscale opère un contrôle ou régularise une situation. Ils n'admettent pas l'intervention des inspecteurs des impôts dans leurs institutions ou le contrôle de leurs déclarations personnelles.

La réaction la plus fréquemment observée est de revendiquer que le contrôle fiscal s'oriente d'abord vers le secteur informel avant de s'intéresser à leurs établissements.

Ils ignorent souvent le proverbe chinois qui dit : « c'est sous la lampe qu'on y voit moins le clair ».

Quand, ils sont à court d'arguments face à une stricte application de la loi, ils inventent une nouvelle terminologie telle que « l'exonération de facto ». Même s'ils savent que ce n'est pas vrai, pour eux, c'est vraisemblable !

Cette démarche va devenir le fond de sauce à partir duquel certains vont être invités à exercer leurs talents culinaires.

Ces contribuables jouent depuis toujours sur ce prétendu déséquilibre des forces entre un Etat détenteur de la puissance publique et eux comme victimes d'un contrôle fiscal. Par conséquent, ils tentent en vain d'imposer un autre rapport de forces.

Leur souhait est que l'Etat soit réduit à devenir consentant sans pouvoir défendre l'intérêt de la collectivité.

Leur référentiel ne tolère pas l'impartialité : ou on est avec eux, ou on est contre eux !

En réalité, l'Administration fiscale est là tout simplement par eux et pour eux.

Cette administration veut de manière professionnelle donner un contenu concret à toutes leurs revendications d'exemplarité fiscale, de transparence, de rigueur au niveau de la tenue des comptes... D'ailleurs, eux-mêmes avancent « qu'il est absurde que le paiement repose sur un nombre très réduit de contribuables » et dénoncent la concurrence illicite du secteur informel.

Cependant, maintenant que le système évolue positivement, certains parmi eux doivent croire à la fin d'une époque où il était encore facile et possible de passer outre les règles de droit !

S'ils veulent réellement être des acteurs de premier ordre et participer à l'édification d'un système fiscal durable nous les invitons à partager avec nous une nouvelle

vision de la fiscalité fondée sur le respect du droit, des engagements et sur l'équité fiscale pour tous.

Mesdames et Messieurs,

C'est justement sur cette nouvelle vision que nous essayons de fonder notre stratégie en matière fiscale. Celle-ci prend en considération les aspects positifs qui se dégagent de ces deux thèses pour les insérer dans une démarche progressive qui tient compte, à la fois, des contraintes budgétaires et de celles liées à l'environnement juridique et économique des entreprises.

Aujourd'hui, il ne suffit plus de prendre le système fiscal tel qu'il s'offre à nous pour le rendre intelligible, il nous faut visiter son arrière-cour, ses coulisses, ses ombres et ses recoins...

Les assises nationales sur la fiscalité au Maroc tenues en novembre 1999 ont été l'occasion d'élaborer un véritable « chemin de fer », c'est-à-dire un plan détaillé de tout le système fiscal que nous avons eu pour mission de mettre en œuvre au fur et à mesure que les conditions politiques, économiques et sociales étaient réunies.

Il faut le reconnaître, nous sommes interpellés par une question essentielle: comment obtenir un degré acceptable d'harmonie et de cohérence entre les objectifs divergents que sont la mobilisation des recettes nécessaires au financement des biens collectifs et la persistance de certaines exonérations?

L'expérience a montré qu'il est possible de baisser les taux d'impôts à condition, bien entendu, de réduire principalement les exonérations.

Si l'on considère ce qui a été accompli depuis la réforme fiscale de 1984, on se rend compte que les efforts engagés sont loin d'être négligeables et ont abouti, tout de même, à un allègement de la pression fiscale.

Je n'entrerai pas dans le détail des mesures prises jusqu'à présent, mais je vous en présenterai les plus importantes.

Les actions menées ces dernières années ont permis de simplifier le système fiscal en le structurant autour des quatre grandes catégories d'impôts que sont la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.), l'Impôt Général sur le Revenu (I.G.R.), l'Impôt sur les Sociétés (I.S.), les droits d'enregistrement et de timbre.

C'est ainsi que deux taxes ont été abrogées : il s'agit de la Participation à la Solidarité Nationale (P.S.N.) et de la Contribution sur les Revenus Professionnels exonérés.

En outre, la Taxe sur les Profits Immobiliers (T.P.I.) et la Taxe sur les Profits de Cession de Valeurs Mobilières (T.P.C.V.M.) ont été intégrées, à droit constant, dans l'I.G.R. Il en est de même de la Taxe sur les Produits d'Actions (T.P.A.) et de la Taxe sur les Produits de Placements à Revenu Fixe (T.P.P.R.F.) qui ont été insérées dans l'I.G.R. et l'I.S.

Par ailleurs, une réduction constante des taux d'imposition a été opérée. Ainsi, le taux marginal de l'I.G.R. a été ramené de 52% en 1990 à 44% en 1996 avec une diminution d'un point pour les taux des tranches intermédiaires ; alors que le seuil exonéré a été relevé successivement de 12.000 DH à 15.000 DH, puis à 18.000DH et enfin à 20.000 DH.

Le taux de l'impôt sur les sociétés, pour sa part, est passé de 52,8 % (P.S.N. comprise) en 1987 à 35% en 1996.

Ces acquis qui consacrent la rationalisation et la simplification du dispositif fiscal constituent pour nous les fondements de la politique fiscale de demain.

C'est cette politique fiscale qui incarne l'idée de la réforme que nous concevons non comme la juxtaposition d'une série de solutions à des problèmes spécifiques, mais comme un chantier d'ensemble dont la réalisation est largement avancée.

La démarche que nous privilégions impose de rester constamment à l'écoute de l'environnement pour enrichir notre vision.

Il est important de clarifier le débat et de fixer clairement les grands principes du chantier fiscal des années à venir. L'ouverture des frontières nous engage à suivre la tendance internationale qui a un seul sens, celui de la baisse. Mais, la programmation d'une baisse des taux sur plusieurs années devra se faire en liaison avec la suppression de certaines « niches » fiscales et donc de l'élargissement de l'assiette.

J'ai déjà évoqué la baisse significative intervenue dans l'évolution de certains taux d'imposition. Je voudrai noter à présent que grâce aux réformes entreprises, notamment au plan de l'administration fiscale, le comportement des recettes reflète nettement l'élargissement, tant vertical qu'horizontal, de la base d'imposition.

Les perspectives dans ce domaine, à court et à moyen terme, s'appuient sur la poursuite de ce processus eu égard à l'interdépendance de ces deux actions.

Mesdames et messieurs,

Je conclurai en vous faisant part des projets sur lesquels l'administration fiscale est en train de travailler et qui concernent principalement l'I.G.R., la T.V.A. , les droits d'enregistrement, l'impôt des patentes et la taxe urbaine.

Il est tout aussi important de souligner que les modifications ne se résumeront pas à une modification de taux, mais porteront également sur l'assiette qui est constituée d'éléments retenus pour le calcul de l'impôt.

En matière d'I.G.R., l'administration fiscale porte un intérêt particulier au même titre que ses partenaires économiques aux barèmes d'imposition. Des études et des

simulations sont entreprises en vue de préparer les choix à proposer au Gouvernement.

S'agissant de la T.V.A., à moyen terme le taux normal de 20% pourrait être revu à la baisse dans la double perspective d'accroître la demande, de favoriser le commerce intérieur.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, une refonte totale du code est prévue dans le sens d'une restructuration du texte actuel pour répondre aux impératifs de clarification, de simplification et de rationalisation à l'instar de ce qui a été fait en matière de T.V.A., d'I.S. et d'I.G.R. Cette refonte comporte notamment l'unification des taux d'imposition et leur alignement sur les taux les moins élevés.

Quant à l'impôt des patentes et la taxe urbaine, ils seront réaménagés en vue d'atténuer la charge sur les entreprises et les ménages.

Les ménages, comme vous avez dû le constater, sont au centre des débats au niveau international. En effet, si nous prenons le cas des Etats-Unis, le Congrès, en 2002, a voté 1.350 milliards de dollars d'allègements fiscaux sur dix ans en faveur principalement des ménages.

En Allemagne, le gouvernement a engagé en 2000, une vaste réforme fiscale visant un allègement global d'impôt atteignant 56 milliards d'euros par an à partir de 2005.

En France, chaque budget prévoit son lot de baisse ou de simplification.

Cependant, nous relevons un point commun dans ces politiques c'est la définition d'objectifs clairs, non contradictoires et sur une plus ou moins longue durée. C'est là, mesdames et messieurs, le secret pour éviter de sombrer dans le « triangle des paradoxes ».