

Institut Supérieur d'Administration
15 mars 2010

Politique fiscale : enjeux et contraintes

*Par M. Nouredine BENSOUDA,
Directeur Général des Impôts*

Mesdames et Messieurs,

S'intéresser à l'impôt nous pousse forcément à parler du rôle de l'Etat.

Comme nous le constatons aujourd'hui, avec la crise économique et financière, les défenseurs des théories économiques qui prônent le libéralisme ou l'interventionnisme, font tous appel aux pouvoirs publics pour faire face aux effets de ces crises.

La réponse de la majorité des Etats s'est traduite par une mise en place de plans de relance essentiellement financés par la dépense publique, qui a aggravé le niveau des déficits publics. Ainsi pour 2010, les Etats-Unis prévoient un déficit de 10,4% du PIB, la Grande Bretagne de 12%, l'Espagne de 8,1%, les Pays Bas de 5,3%, l'Allemagne de 5,2% et un déficit de 8,2% pour la France.

L'impôt a constitué le deuxième volet des plans de relance et les pays ont suivi des voies différentes. Certains ont envisagé une augmentation de certains impôts ; c'est le cas de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne, notamment.

D'autres pays, comme la France et la Suède, ne sont pas favorables à un accroissement de la charge fiscale.

Les Etats sont devant des choix difficiles car « la forte dégradation des finances publiques devrait créer une pression croissante pour améliorer le rendement des systèmes fiscaux dans la plupart des pays. Or les contraintes sont fortes (maintien de la compétitivité des entreprises, protéger le pouvoir d'achat des ménages, etc.) ».¹

La situation actuelle remet au devant de la scène le rôle de l'impôt.

Dès lors, son évolution et son évaluation doivent être étudiées dans un cadre qui fait appel à deux questions clés :

- A quoi sert l'impôt ?
- Comment est-il réparti ?

A quoi sert l'impôt ?

Nous savons tous que la fonction traditionnelle de l'impôt consiste à couvrir les charges publiques ; elle découle de l'article 17 de la constitution marocaine qui précise que :

« Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente constitution, créer et répartir ».

De cet article, il est possible de tirer des éléments de réponse :

¹ Conseil des prélèvements obligatoires français, « *le patrimoine des ménages* », mars 2009, page 290.

- l'impôt sert en premier lieu à couvrir les charges publiques ;
- le consentement à l'impôt se manifeste par l'intermédiaire de nos représentants au parlement ;
- la justice fiscale est fondée sur la faculté contributive qui sert de mesure pour répartir l'impôt entre les citoyens.

A côté de la couverture des charges publiques, l'outil fiscal est utilisé à d'autres fins. En effet, à cette fonction initiale sont associées d'autres finalités comme la satisfaction d'objectifs à caractère économique ou social.

C'est en fait l'un des moyens utilisés par les pouvoirs publics pour orienter et conduire leur politique.

La politique fiscale permet de mesurer le niveau de l'action publique et les modalités de son financement, afin de comprendre quels sont les choix collectifs et la capacité d'agir que la société se donne.

Elle est utilisée pour assurer trois autres fonctions de l'Etat :

- l'Etat peut réguler l'activité économique en modulant le niveau de prélèvement fiscal ;
- l'Etat peut mettre en œuvre des incitations fiscales pour influencer sur les allocations des ressources ;
- l'Etat peut rechercher une redistribution des revenus en ajustant l'impôt aux ressources des contribuables.

L'impôt est donc utilisé pour soutenir l'activité économique (incitations fiscales à l'investissement...) et au plan social pour contribuer à la

réduction des inégalités et à des actions de redistribution par le recours notamment à la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Comment l'impôt est-il réparti ?

Pour répondre à cette question, il est important d'analyser les recettes fiscales obtenues par type d'impôt et les incitations fiscales accordées à certains secteurs d'activité ou aux ménages.

Ces avantages fiscaux se sont largement développés, au Maroc, depuis les années soixante dix et ont concerné la majorité des secteurs d'activité.

A cette époque, il n'y avait aucune évaluation détaillée et ce n'est qu'à partir de 2005 qu'il a été décidé d'établir chaque année un rapport sur les dépenses fiscales à l'intention des décideurs politiques (parlement et gouvernement) pour leur faciliter la prise de décision en matière fiscale.

L'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales a permis d'identifier les bénéficiaires et d'apprécier l'opportunité de leur maintien.

Le montant évalué en 2009 s'élève à 28.734 millions de DH, dont 54% pour les entreprises (essentiellement les promoteurs immobiliers et les exportateurs) et 35 % au profit des ménages et 11% pour les services publics. Ainsi, en 2009, sur les 393 mesures dérogatoires recensées, 202 ont pu être évaluées.

Dépenses fiscales par impôt (2009)

(En millions de DHS)

Impôt	Montant	Part
Taxe sur la Valeur Ajoutée	14 272	49,7%
Impôt sur les Sociétés	4 822	16,8%
Impôt sur le Revenu	3 439	12,0%
Droits d'Enregistrement et de Timbre	3 470	12,1%
Taxes Intérieures de Consommation	1 472	5,1%
Droits de douane	1 258	4,4%
Total	28 734	100%

La remise en cause, partielle, de ces avantages fiscaux a permis d'élargir l'assiette de l'impôt et d'assurer une meilleure répartition de la charge fiscale. Elle a permis ainsi de faire évoluer la structure fiscale qui donne le poids des prélèvements par nature d'impôt et par catégorie de contribuables.

Structure des recettes fiscales 1998-2009

Désignation	1998	2006	2007	2008	2009
IMPOTS DIRECTS	30,7%	39,1%	38,9%	43,1%	41,2%
Impôt sur les sociétés	11,8%	19,3%	20,0%	24,9%	25,8%
Impôt sur le revenu	17,4%	19,5%	18,7%	17,9%	15,3%
IMPOTS INDIRECTS	64,0%	53,8%	53,6%	50,4%	52,1%
T.V.A totale	26,3%	31,2%	33,1%	33,0%	33,4%
T.I.C	20,2%	12,8%	11,6%	10,1%	11,6%
DROITS DE DOUANE	17,4%	9,9%	8,9%	7,4%	7,0%
Enregistr. et Timbre	5,0%	5,7%	6,2%	5,5%	5,6%

Ce changement dans la structure s'est traduit par :

- l'augmentation de la part des impôts directs, qui est passée de 30,7% en 1998 à 41,2% en 2009. Cette progression a permis de compenser le recul des droits de douanes, dont la part n'atteint que 7% en 2009 contre 17,4% en 1998, conséquence du démantèlement tarifaire ;
- l'augmentation de la part des recettes de l'I.S, dépassant, à partir de 2007, la contribution totale de l'I.R ;
- la baisse de la contribution des impôts indirects qui passe de 64 % en 1998 à 52,1% en 2009.

Mesdames et Messieurs,

Je voulais partager avec vous une réflexion sur les éléments conditionnant l'élaboration d'une politique fiscale, surtout que dans le contexte de crise actuelle, la question posée est de savoir quelle fiscalité mettre en œuvre.

Dans cette situation, les recettes et les dépenses publiques peuvent agir sur l'activité économique et atténuer les effets de la conjoncture économique.

On s'aperçoit que les choix qui traduisent la politique fiscale d'un Etat intègrent de plus en plus des contraintes exogènes. La crise actuelle illustre parfaitement cette influence externe.

La présentation que je viens de faire a pour but de montrer que la prise de décision en matière fiscale est le résultat d'un ensemble d'objectifs, de compromis et de contraintes.

Et comme vous le savez, la loi de finances pour 2010 a été élaborée et adoptée dans un contexte de crise économique et financière.

Cette situation caractérisée par l'incertitude a poussé les pouvoirs publics à faire des choix en matière de politique publique, en initiant des actions, pour y faire face, dès 2009.

Mais, il est clair que dans une situation de crise mondiale, les actions menées par un pays à son seul niveau et au plan interne ne suffisent pas. En effet, à crise internationale, il fallait une réponse globale des Etats.

C'est dans cette optique que le Maroc adhère également aux mesures adoptées par la Commission Européenne visant à « promouvoir la bonne gouvernance dans le domaine fiscal »² en d'autres termes pour instaurer plus de transparence et d'échanges d'informations et de nouveaux progrès sur la voie de la concurrence loyale en matière fiscale.

Cette démarche est indispensable pour lutter contre le manque de transparence des opérations financières internationales et les réglementations (secret bancaire, paradis fiscaux...) qui garantissent l'opacité et l'anonymat des transactions, en faisant perdre aux Etats des ressources financières indispensables à leur développement.

En effet, en complément aux ajustements d'ordre interne, il fallait répondre aux défis de la mondialisation, en prenant en compte les activités des groupes internationaux qui interviennent au Maroc par le biais de leurs filiales.

² Communication de la commission européenne au conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen adoptée le 28 avril 2009.

Dans ce contexte, le Maroc s'organise pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables et a introduit, dans sa législation fiscale, des dispositions pour mieux appréhender les prix de transferts et pour renforcer la pratique de l'échange d'informations avec les administrations fiscales des Etats signataires de conventions tendant à éviter les doubles impositions.

Sur le plan interne et en dépit du contexte, le Maroc a fait le choix de poursuivre la réforme fiscale en agissant sur les taux d'imposition, en vue d'alléger la charge fiscale pesant sur les citoyens et les entreprises et, par ce biais, consolider les objectifs d'équité et d'efficacité de la politique fiscale.

C'est dans cette perspective que la loi de finances pour 2010 a apporté des mesures en faveur aussi bien du social que du secteur productif.

I- Mesures en faveur du social

Il convient de rappeler que le gouvernement, anticipant les conséquences de la crise, avait déjà pris, dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2009, des mesures pour favoriser la demande intérieure.

1- Révision progressive du barème de l'impôt sur le revenu

En effet, en vue de relancer la demande, l'impôt sur le revenu a été révisé pour favoriser la consommation en donnant du pouvoir d'achat aux couches défavorisées et aux classes moyennes. Cette mesure a permis :

- La baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu et le réaménagement des tranches, notamment avec le relèvement du

seuil exonéré à 28 000 DH au lieu de 24 000 DH et la réduction du taux marginal d'imposition de 42% à 40% ;

- Le relèvement de l'abattement forfaitaire pour frais professionnels en faveur des salariés et des fonctionnaires de 17% à 20% plafonné à 28 000 DH au lieu de 24 000 DH ;
- L'augmentation de la réduction pour charge de famille de 180 DH à 360 DH.

Et, en dépit du contexte, le barème de l'IR a été de nouveau réduit cette année dans le cadre de la loi de finances 2010.

Cette dernière loi de finances a réaménagé le barème de l'impôt sur le revenu en procédant :

- au relèvement du seuil exonéré de 28 000 à 30 000 DH ;
- à la modification de toutes les tranches intermédiaires et des taux correspondants ;
- à la réduction du taux marginal d'imposition de 40% à 38%, applicable aux tranches supérieures à 180 000 DH ;

Il faut savoir qu'en plus du gain résultant de la baisse du barème, les salariés vont profiter d'une amélioration de leur revenu disponible, grâce au relèvement du plafond de l'abattement pour frais professionnels de 28 000 DH à 30 000 DH.

Le barème applicable aux revenus acquis à compter du 1^{er} janvier 2010 s'établit de la manière suivante :

Tranches de revenu (en DH)	Taux
0 à 30 000	0%
30 001 à 50 000	10%
50 001 à 60 000	20%
60 001 à 80 000	30%
80 001 à 180 000	34%
Au-delà de 180 000	38%

2- Mesure en faveur du logement social

Dans la même logique, un mécanisme a été prévu pour favoriser l'accès à la propriété des catégories défavorisées : il s'agit d'un dispositif encourageant la construction de logements sociaux et permettant aux acquéreurs de bénéficier directement de l'exonération de TVA.

Le dispositif prévoyant des avantages au profit des promoteurs immobiliers construisant des logements sociaux existait déjà, mais il devait être amélioré dans la mesure où il ne répondait pas tout à fait aux objectifs qui lui étaient assignés.

Les nouvelles dispositions visent aussi bien la solvabilité de la demande que le soutien de l'offre et prévoit des avantages accordés aux acquéreurs et aux promoteurs.

Avantage accordé aux acquéreurs

L'Etat va accorder une subvention directe aux citoyens acquérant un logement économique, en prenant en charge le montant de la TVA que leur aura facturé le promoteur immobilier.

Cette TVA indiquée dans le compromis de vente, sera versée par le receveur de l'administration fiscale au notaire au moyen d'un ordre de paiement.

Pour éviter la spéculation, les acquéreurs devront s'engager à occuper leur logement à titre d'habitation principale pendant au moins 4 ans.

En outre, pour répondre aux critères de qualité, le prix du logement social a été relevé à 250.000 DH H.T et la superficie devra varier entre 50 m² et 100 m².

Avantages octroyés aux promoteurs immobiliers

Les promoteurs immobiliers qui s'engagent à réaliser un programme de construction d'au moins 500 logements sociaux, sur une période n'excédant pas 5 ans, à compter de la date de délivrance de la première autorisation de construire, bénéficient de l'exonération des impôts, droits et taxes suivants :

- L'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu ;
- Les droits d'enregistrement et de timbre ;
- La taxe professionnelle et la taxe sur les terrains urbains non bâtis perçues en faveur des collectivités locales ;
- Les droits de conservation foncière ;
- La taxe spéciale sur le ciment.

Ces exonérations sont accordées aux promoteurs qui signent une convention avec l'État durant la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2020.

A ce titre, il faut signaler que, grâce à la réduction du nombre de logements devant être construits, la disposition s'adresse aussi bien aux grandes entreprises qu'aux PME.

II- Mesures en faveur de l'entreprise

L'évaluation des dépenses fiscales a eu, entre autres, le mérite d'introduire plus de transparence dans l'octroi des avantages fiscaux. Elle a ainsi permis aux décideurs publics d'opérer un ciblage et de conserver les avantages fiscaux aux secteurs prioritaires.

C'est dans cette perspective que les pouvoirs publics ont opté pour des mesures qui permettent de « revitaliser le tissu industriel ».

Ainsi en 2009, la loi de finances a prévu une mesure destinée aux entreprises qui veulent consolider leurs fonds propres. Les PME peuvent ainsi bénéficier d'une réduction de l'impôt sur les sociétés si elles procèdent à une augmentation de leur capital, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2010 inclus. Cette réduction est égale à 20% de l'augmentation du capital réalisée.

Cette disposition s'ajoute à la réduction des taux de l'impôt sur les sociétés décidée en 2008. Le taux de cet impôt, pour le secteur financier a baissé à 37% au lieu de 39.6% ; celui applicable aux autres activités a été réduit de 35 % à 30 %.

La loi de finances 2010 a continué sur cette lancée en adoptant une mesure encourageant les opérations de restructuration ou de concentration des sociétés, afin d'améliorer leur compétitivité. Il s'agit de l'institution d'un régime fiscal transitoire en faveur des opérations de fusion

et de scission réalisées pendant une durée de trois années, à partir 1^{er} janvier 2010.

Ce nouveau régime s'applique aux sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, sociétés en commandite par actions, établissements publics, fonds) ou sur option (sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple ne comprenant que des personnes physiques, sociétés en participation).

Le nouveau régime permet notamment :

- l'exonération de la prime de fusion ou de scission (plus-value) réalisée par la société absorbante et correspondant à ses titres de participation dans la société absorbée (actions ou parts sociales) au lieu d'une imposition immédiate ;
- l'étalement de l'imposition des plus-values nettes réalisées sur l'apport des éléments amortissables à la société absorbante sur la durée d'amortissement chez cette dernière au lieu de l'étalement sur une période maximale de 10 ans, etc.

Sur un autre plan et afin de permettre aux personnes physiques exerçant à titre individuel, en société de fait ou dans l'indivision, d'assurer la pérennité de leur activité professionnelle, la loi de finances a prévu une disposition temporaire qui leur permet d'adapter leur structure juridique.

Ainsi, l'apport de leur patrimoine professionnel à une société anonyme ou à responsabilité limitée créée à cet effet, leur permet de bénéficier :

- de l'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de la plus-value nette réalisée à la suite de l'apport de l'ensemble des éléments de l'actif et du passif de leur entreprise à une société à responsabilité limitée ou à une société anonyme, à

condition que cet apport soit effectué entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 ;

- de l'application d'un droit d'enregistrement fixe de 1.000 DH à l'apport du patrimoine professionnel au lieu du droit proportionnel de 1% et des droits de mutation de 3% ou de 6%, selon la nature du bien apporté (immeuble, fonds de commerce, etc.) en cas de prise en charge du passif.

Dans le même ordre d'idées et afin de dynamiser la Bourse, la réduction temporaire de l'impôt sur les sociétés au profit des sociétés dont les titres sont introduits en bourse par ouverture ou augmentation de capital a été prorogée pour une durée de trois années supplémentaires, à partir du 1^{er} janvier 2010.

A titre de rappel, les taux de la réduction accordée sont de :

- 25% pour les sociétés qui introduisent leurs titres de capital en bourse par ouverture de leur capital par la cession d'actions existantes ;
- 50% pour les sociétés qui introduisent leurs titres de capital en bourse avec une augmentation d'au moins 20% de leur capital, avec abandon du droit préférentiel de souscription. Ces titres sont destinés à être diffusés dans le public concomitamment à l'introduction en bourse de ces sociétés.

Mesdames et Messieurs,

Après ce développement, il est nécessaire de souligner que les ajustements à caractère fiscal ne peuvent à eux seuls atténuer les effets de la crise et doivent être associés à des mesures de politique budgétaire.

En effet, compte tenu des incertitudes qui caractérisent cette crise, en termes d'amplitude et de durée, la difficulté est de répondre à un besoin de financement durable des dépenses publiques. D'autant plus que le Maroc, s'inscrivant dans la durée, poursuit sa politique de baisse progressive des prélèvements fiscaux notamment sur les ménages.

Ainsi, une meilleure maîtrise de la dépense budgétaire et une réduction de la dépense fiscale seront les deux aspects qui retiendront l'attention des pouvoirs publics.

A ce propos, il est important de relever que les actions engagées à travers le monde pour faire face à la crise ne sont pas similaires. En effet, les choix sont différents car les situations financière, économique, sociale et politique ne sont pas toujours comparables.

Le défi majeur de la prochaine décennie consistera à maîtriser les dépenses qui ont été engagées pour faire face à la crise.

Aujourd'hui, tous les experts réfléchissent sur la fiscalité à mettre en œuvre pour faire face aux grandes questions économiques et sociales de l'heure.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie.