

La transition fiscale

**par Nouredine BENSOUDA,
Directeur Général des Impôts**

Club des Clubs

1 juin 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs,

Je vous remercie pour votre invitation.

Le thème de la « transition fiscale » que nous avons choisi de débattre, aujourd'hui, réfère à l'évolution de notre fiscalité et à sa capacité d'accompagner le changement.

Il n'y a pas si longtemps le système fiscal marocain présentait une physionomie composite, résultat d'une longue démarche compilatoire, obéissant trop souvent à l'impératif budgétaire.

Mais à l'analyse, on pourrait se demander si vraiment cet impératif était poursuivi avec une certaine cohérence tant il était battu en brèche par la multiplicité des exonérations et des régimes dérogatoires.

Le résultat, nous le connaissons tous : un déséquilibre budgétaire conduisant à un endettement massif et imposant la thérapie des bailleurs de fonds.

Mais à quelque chose malheur est bon puisque cette situation a été à l'origine de l'avènement de la réforme fiscale, autrement dit, l'amorce de la rupture avec l'ancienne démarche.

Aujourd'hui, nous en sommes loin avec une autre configuration que nous avons hissé ensemble au niveau des standards internationaux.

Pour y arriver, nous avons dû parcourir plusieurs étapes en vue de mûrir notre approche, de consolider les acquis et de réorienter les choix et les priorités en fonction de l'évolution de l'économie et de la société.

Comment avons-nous opéré cette mutation ?

C'est ce que j'appellerai la transition fiscale et que j'essaierai de développer autour de trois idées force :

- La nouvelle démarche dans la conduite du processus législatif ;
- L'adaptation progressive du schéma organisationnel de l'administration à l'évolution de la matière fiscale ;
- Les enseignements à tirer de la mutation enregistrée dans la structure fiscale.

Au niveau législatif, la démarche adoptée consacre la programmation pluri annuelle, corollaire d'une vision à long terme dégagée de la seule préoccupation budgétaire.

Elle se fonde, en outre, sur l'association des partenaires et sur la concertation avec les différents intervenants, afin de leur permettre de s'approprier les changements et d'être parties prenantes dans la transition qui s'opère, donnant au débat fiscal pleine signification.

Il y a incontestablement une institutionnalisation de la concertation. Ce que nous considérons un important acquis en terme de démocratie fiscale.

Depuis plusieurs années, l'administration fiscale est ainsi accompagnée dans ses efforts de réforme et de modernisation du système fiscal, en vue de l'adapter aux nouvelles données de l'économie marocaine et aux meilleures pratiques sur le plan international. Nous aurons ainsi vécu ensemble :

- la conception de la réforme fiscale à partir de 1984 et sa mise en œuvre jusqu'en 1990, date qui constitue le point de départ de la transition fiscale amorcée au Maroc ;

- et la consolidation quelque peu altérée de la réforme par le rajout d'impôts cédulaires dicté par les contraintes budgétaires.

Malgré le chemin parcouru, nous avons malheureusement constaté que notre système fiscal continuait de reproduire les réflexes du passé qui le confinaient dans des limites étroites et freinaient ainsi la transition qui s'opérait.

La nécessité d'une réflexion globale et concertée sur notre système fiscal s'est alors fait sentir, conduisant à la tenue des assises nationales sur la fiscalité marocaine en 1999.

On se rappelle que ces assises avaient réuni des intervenants internes, externes, marocains et étrangers, pour identifier nos faiblesses et tenter de construire un système issu d'une vision partagée.

La transition était relancée et, pour la première fois, un diagnostic commun, complet et ouvert du système fiscal a été effectué à travers ses deux composantes aussi bien la politique fiscale que l'administration fiscale.

Cette remise en cause est devenue pressante eu égard à l'avènement du démantèlement tarifaire consécutif aux accords de libre échange avec l'Union Européenne, à la mise à niveau de notre tissu économique et à l'amélioration des performances de notre système fiscal.

C'est d'ailleurs à l'occasion de la libéralisation du commerce extérieur que les historiens ont remarqué un renforcement des organisations patronales en vue d'influer sur les politiques publiques. Le but, comme vous le devinez, est de perpétuer la protection tout en revendiquant des régimes dérogatoires.

Ce constat étant fait, nous avons assisté, depuis les assises, à une évolution progressive de la politique fiscale qui, malgré la pression de l'environnement, a permis d'introduire dans les lois de finances qui se sont succédé, des baisses

des droits de douanes et des changements concrétisant les principes directeurs fixés par la réforme fiscale, en supprimant les impôts cédulaires par abrogation ou par intégration dans d'autres impôts.

Les efforts engagés ont alors abouti à un système fiscal structuré autour des quatre grandes catégories d'impôts que sont la T.V.A, l'I.G.R, l'I.S, les droits d'enregistrement et de timbre.

Est-il utile de rappeler que les droits d'enregistrement ont connu une refonte en profondeur cette année, tant au niveau de leur architecture qu'à celui de leur contenu, pour s'harmoniser avec les autres catégories d'impôts, en préliminaire à l'élaboration du code général des impôts, largement évoquée lors des discussions menées pendant les assises.

Une fois le système fiscal synthétisé, les efforts de l'administration se sont tournés, en conformité avec les recommandations des assises à :

- la simplification et l'harmonisation de son contenu
- l'encouragement de l'épargne et de l'investissement

De nombreuses harmonisations horizontales au niveau du contenu des différents textes ont ainsi été opérées, essentiellement en matière de procédures.

En effet, certaines procédures ont été revues en vue de renforcer les garanties accordées aux contribuables. Il s'agit notamment du recours devant les commissions, du recours judiciaire et de la procédure de vérification.

Les assises ont également débouché sur des recommandations en matière d'épargne et d'investissement et on n'insistera pas suffisamment sur le fait que la problématique de la croissance se fonde essentiellement sur

l'investissement et la mobilisation de l'épargne, fonctions qu'il est impératif de promouvoir pour effectuer une transition réussie de notre tissu économique.

Certaines recommandations des assises ont été concrétisées à ce niveau dans la limite imposée par les contraintes budgétaires et les choix politiques. Je citerai notamment l'encouragement des introductions en bourse et des opérations boursières par des abattements, des exonérations ou des réductions d'impôt, l'aménagement d'un régime fiscal de soutien des opérations de pension, l'exonération du capital servi en vertu des contrats d'assurance-vie et de capitalisation ...

Dans le même sens, et outre les nombreux avantages sectoriels qui n'ont pas fait l'objet de discussion lors des assises, une attention particulière a été portée à une recommandation qui a fait l'unanimité et a concerné la révision de la fiscalité professionnelle.

A ce titre, notons que l'impôt des patentes et la taxe urbaine ont connu des aménagements importants ces dernières années dans le sens de la baisse de la pression fiscale et, comme vous le savez certainement, ces impôts font l'objet actuellement d'un projet de réforme.

D'autres chantiers sont également entamés par la Direction Générale des Impôts. Il s'agit notamment :

- du barème de l'IGR ;
- des droits de timbre, de la taxe sur les assurances et de la taxe notariale ;
- de la taxe sur la valeur ajoutée.

Mesdames et messieurs

Accompagnant les mutations qui ont redessiné le paysage fiscal, une action constante a été opérée sur l'autre composante du système fiscal qu'est l'administration chargée de mettre en œuvre la politique fiscale.

La réponse à la problématique soulevée, dans ce cadre, lors des Assises en ces termes : « Comment passer d'une administration de puissance publique à une administration de service public ? » nous permettra d'évaluer les réalisations de l'administration fiscale pour améliorer la qualité de ses services.

La promotion d'une administration de service sous-tend, comme nous l'avons convenu ensemble :

- Au niveau de la gestion : la déconcentration, la responsabilisation accrue au plan territorial, l'institution de l'interlocuteur unique, la simplification et la rapidité des procédures, l'amélioration des ressources humaines et matérielles, l'informatisation.
- Au niveau des relations : l'amélioration de l'accueil, l'information, la proximité.

Nous avons tous à l'esprit les trois phases par lesquelles est passée l'administration fiscale au titre de ses structures et de son fonctionnement, en évoluant d'une organisation par type d'impôt (IGR, IS, TVA et Droits d'enregistrement et de timbre) à une organisation par fonction (Assiette, Contrôle et Contentieux) pour arriver, aujourd'hui, à une configuration par type de « clientèle ».

Ce mode de gestion par porte feuilles a permis l'instauration d'une plus grande proximité et d'un service complet adapté au profil des usagers, en distinguant les grandes entreprises, les PME/PMI, les professionnels et les particuliers.

Cette réorganisation qui intègre la fusion de l'assiette et du contentieux a également permis une meilleure appréhension de la matière imposable et la gestion du dossier unique.

L'introduction d'un système de gestion intégrée des dossiers des contribuables, basé sur l'identifiant unique, est le résultat d'efforts de près d'une décennie pour qu'un contribuable ait un seul interlocuteur au niveau de la Direction Générale des Impôts au titre de tous les impôts et taxes dont il est redevable.

Il est attendu de cette nouvelle organisation, un meilleur comportement fiscal des contribuables et une plus grande efficacité de l'administration.

Cette vision intégrée se greffe sur l'acquis que constitue le renforcement de la déconcentration entamée il y a quelques années, et qui a permis l'octroi d'une plus grande autonomie de décision aux directeurs régionaux et préfectoraux.

Cette responsabilisation se manifeste notamment au niveau de la décentralisation des émissions d'impôts et en matière de seuils de compétence dans les domaines du contentieux, du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée et de la restitution de l'impôt sur les sociétés.

Ainsi, à peine 5% des dossiers contentieux sont traités au niveau central et plus de 86% des dossiers de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée sont pris en charge par les services locaux.

Vous conviendrez certainement avec moi que la transition, au plan organisationnel, est largement entamée mais elle ne s'achèvera que lorsque ces nouveaux modes de gestion auront fait leurs preuves et se seront ancrés dans les pratiques administratives et les habitudes des usagers.

Les progrès ainsi réalisés reflètent les efforts entrepris par l'administration au niveau de ses ressources humaines et de son système d'information.

L'appropriation du changement par les femmes et les hommes qui composent la Direction Générale des Impôts est le fruit d'une stratégie bien établie en matière de valorisation des compétences, de formation et de mise à niveau.

Pour ne citer qu'un chiffre, je préciserai qu'en 2003, dans le seul centre de formation de Rabat, près d'un millier de personnes ont bénéficié de séminaires dans le cadre de la formation continue.

En outre, des sessions de formation en management, en communication et en déontologie sont devenues le passage obligé de nos cadres et nouvelles recrues, le but étant de développer l'éthique, les capacités managériales et le sens du service public des ressources de l'administration fiscale.

Pour ce qui est du système d'information, un nouveau schéma directeur a été mis en œuvre afin d'ajuster le système d'information aux nouvelles orientations de la DGI, à l'évolution technologique, aux attentes internes et à celles des usagers et des partenaires.

Outre la décentralisation des applications au niveau régional et le déploiement des équipements de production et de bureautique dans le cadre d'une démarche qualité, l'accent est à présent mis sur le développement de télé services afin de simplifier les démarches des usagers. Il s'agit d'instaurer, dans un premier temps de :

- la télé déclaration et le télé paiement de la T.V.A ;
- la télé déclaration de l'I.G.R source (pour les entreprises) ;

- un assistant pour servir la déclaration de l'I.G.R (pour les particuliers).

Toujours en matière d'interaction, le site web de la Direction Générale des Impôts, aujourd'hui opérationnel dans une première mouture qui sera revue pour constituer un véritable portail Internet, est aujourd'hui accessible à l'adresse www.impots.gov.ma ou www.impots.ma. Il fournit notamment des informations sur la législation, la réglementation et la doctrine fiscales.

Mesdames et messieurs,

Une autre façon d'approcher la transition fiscale serait de la lire à travers les changements qui se sont opérés dans la structure fiscale.

Cette démarche me semble revêtir un double intérêt.

Outre le fait qu'elle renseigne avec précision sur l'évolution respective des grandes catégories d'impôts et sur les comportements fiscaux, elle permet d'apprécier en même temps les performances et les fragilités et d'orienter les choix en matière de politique et d'administration fiscale, en vue de consolider les effets structurants de la mutation.

Elle donne l'éclairage nécessaire sur les défis qu'il s'agit de relever d'ici l'an 2011, année où le démantèlement tarifaire sera achevé, pour assurer à la transition fiscale les meilleures conditions de succès.

Enfin, elle permet de prendre toutes la mesure des contraintes auxquelles nous allons faire face ensemble pour résister aux tendances faciles et nous prémunir contre d'éventuels glissements qui risquent de ralentir notre cadence et de nous détourner des objectifs stratégiques.

Au fait, l'élargissement de l'assiette fiscale et la modification de la structure fiscale restent la seule alternative à l'amointrissement des ressources douanières.

Il est bien entendu exclu d'envisager la relève à travers une augmentation des taux d'imposition ou par la création de nouvelles taxes, hypothèse au demeurant à l'antipode de la politique fiscale poursuivie depuis la réforme.

La réforme fiscale a déjà imprimé un mouvement dans ce sens. En effet, la politique fiscale poursuivie a été fondée sur un processus de réduction progressive de la charge fiscale des entreprises et des ménages, accompagnée d'un effort d'élargissement de l'assiette fiscale.

L'objectif recherché est d'assurer une meilleure répartition de la charge fiscale permettant aux agents économiques de mobiliser davantage de ressources en faveur de l'épargne et de l'investissement.

Sur un plan global et malgré la baisse significative des taux d'imposition, les recettes budgétaires dépendent de plus en plus des recettes fiscales, nonobstant les recettes générées par la privatisation.

En effet, la part des recettes fiscales (droits de douanes, impôts et taxes y compris les taxes intérieures de consommation) dans les recettes ordinaires est passée de 87% en 1985 à la veille de la réforme, à 92,4% en 2002.

Notons également que la part gérée par l'administration fiscale devient de plus en plus importante, passant de 42,9% en 1991 à l'achèvement de la réforme, à 55% en 2003.

Parallèlement à l'évolution au niveau des recettes globales, une transformation de la structure fiscale marocaine a caractérisé cette dernière décennie.

En effet, les impôts directs qui ne représentaient que 25,4% de l'ensemble des recettes fiscales en 1990 ont vu leur part dans cette masse augmenter à 36,5% en 2003.

La tendance révèle une densification du tissu fiscal domestique puisque la part gagnée par les impôts directs a été faite au dépend des droits de douane qui ont reculé de 21,6% en 1990 à 11,7% en 2003.

Cette évolution a été particulièrement sensible en matière d'IS. En effet, en dépit d'une baisse de la pression fiscale sur les revenus des personnes morales de plus du tiers, la part des recettes provenant de l'IS sur les recettes fiscales globales sont passés de 8,8% en 1988 à 15,9% en 2003.

En ce qui concerne l'IGR et la TVA, l'augmentation qu'ont enregistrée ces deux impôts montre, là aussi, un effort soutenu d'élargissement de l'assiette qui demeure la source essentielle de mobilisation de recettes additionnelles. Ainsi, les recettes de l'IGR sont passées de 10,1% en 1990 à 19,4% en 2003 ; les recettes de la TVA à l'intérieur (y compris la part des collectivités locales) sont passées pour leur part, de 10,7% en 1990 à 12,7% en 2003.

Cependant, aussi positive soit-elle, cette évolution des recettes suscite une interrogation : sera-t-elle suffisante pour couvrir le recul des droits de douane qui, bien que représentant 12% des recettes budgétaires aujourd'hui, devraient connaître encore une baisse très importante. A titre d'exemple, la norme oscille autour de 2% des recettes fiscales dans les économies intégrées.

Nous devons de toute évidence solliciter encore plus les recettes fiscales domestiques pour suppléer à ce manque à gagner.

De quelle façon, là est encore la question !

Au niveau des Impôts directs, il y aurait lieu de rationaliser notre dispositif en matière de dépenses fiscales, d'intégrer progressivement l'informel par une politique de taux, de s'interroger sur le problème de la charge fiscale qui pèse trop sur les salaires pour se tourner un peu plus vers les professionnels, le foncier et les capitaux mobiliers, par exemple ...

Pour ce qui est de la TVA, elle ne représente toujours pas la part qui lui revient dans la structure fiscale à cause de sa complexité, du trop plein d'exonérations, du taux normal trop élevé et de la pluralité des taux suscitant des situations de butoir.

Les paris sur le futur sont ouverts. A nous de relever le défi et d'entreprendre, à temps, les réaménagements, voire les réformes dont le besoin se fait pressant.

L'adhésion de tous, un effort conjugué dépassant les intérêts individuels, ajoutés à une réflexion concertée projetée sur le long terme, telle est, de notre point de vue, la voie d'avenir.

De là à souhaiter une réédition des assises, il n'y aurait qu'un pas !

Mesdames et messieurs, je vous remercie de votre attention.