



Mesures de la loi de finances pour 2007
« Evaluer les enjeux pour répondre aux défis futurs »

par M. Nouredine BENSOUDA,
Directeur Général des Impôts

Chambre de Commerce Belgo-Luxembourgeoise au Maroc
Bourse des valeurs de Casablanca, 14 mars 2007

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie pour votre invitation en vue de débattre du thème : « évaluer les enjeux fiscaux pour mieux relever les défis futurs ».

Le Maroc, à l'instar des autres pays qui évoluent dans le même environnement géographique, est confronté de plus en plus aux effets de l'ouverture des frontières et de l'internationalisation des échanges.

Dans ce contexte, les systèmes fiscaux deviennent des enjeux majeurs et leur adaptation s'impose. Il reste que la voie à suivre n'est jamais aisée, car elle dépend d'un ensemble de facteurs économique, politique et social qui conditionnent les décisions en matière de politique publique.

Auparavant, les Etats décidaient de leur fiscalité sur la base de contraintes et d'enjeux endogènes, aujourd'hui les paramètres à prendre en considération sont également d'ordre externe et compliquent davantage leur choix.

Le Maroc, pour sa part, tente d'intégrer ces contraintes en investissant dans une démarche lui permettant d'améliorer sa législation fiscale.

Les résultats se sont concrétisés dans la loi de finances pour l'année 2007, dont l'une des mesures phares a été, sans conteste, la codification de sa fiscalité pour la rendre plus accessible.

Mesdames et Messieurs,

La codification permet également de répondre à un besoin de sécurité fiscale nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et à l'instauration de relations de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale.

Elle favorise une meilleure connaissance des règles fiscales et permet aux opérateurs de réaliser leurs investissements sur la base d'un texte complet et qui fait autorité.

Les actions menées pour y parvenir ont débuté à partir de 1999, l'année des Assises fiscales. Depuis, chaque loi de finances a prévu, avec constance, des mesures de simplification et d'harmonisation, pour aboutir à un document clair, concis et précis.

La mise en œuvre de ce code s'est appuyée sur une fiscalité articulée autour des quatre principaux impôts et a nécessité un long travail de simplification et d'harmonisation : harmonisation et révision de certaines procédures (telles les réclamations, les notifications), unification des délais, l'harmonisation des sanctions ...

Le schéma adopté visait la séparation des dispositions fiscales en deux parties pour obtenir deux livres distincts : l'un reprenant l'ensemble des règles d'assiette et de recouvrement et l'autre toutes celles relatives aux procédures fiscales.

Comme vous le savez, les procédures tiennent une place importante dans les rapports entre l'administration et les contribuables, puisqu'elles ont trait essentiellement au contrôle fiscal et aux affaires juridiques.

C'est en effet, à ce stade que les différends doivent se dénouer et où les droits et devoirs, entre les parties, doivent s'équilibrer.

Le regroupement de ces procédures dans un même module, tous impôts confondus, renforce davantage leur cohérence.

Ainsi, les droits et les obligations qui incombent à l'administration et au contribuable, notamment en matière de tenue de comptabilité et de conservation des documents comptables y sont clairement définis.

Par ailleurs, toutes les démarches ont été codifiées, tels le pouvoir d'appréciation de l'administration, les conditions de pourvoi devant les commissions, le droit de communication, les règles de prescription, les conditions de traitement des réclamations du contribuable sur le plan administratif ainsi que les recours judiciaires tant des contribuables que de l'administration fiscale.

En 2005, l'adoption du livre des procédures fiscales a permis, dans un premier stade, d'améliorer les règles de procédures pour une meilleure efficacité du dispositif en vigueur.

Je citerai, par exemple, le prolongement des délais de notification de la C.N.R.F portés de 30 jours à 6 mois, et le renforcement des garanties accordées aux contribuables par la notification d'une lettre d'information préalablement à l'établissement des impositions au titre des rectifications portant sur la retenue à la source relative aux produits des actions et parts sociales, aux produits de placements à revenus fixes et aux produits bruts perçus par les personnes physiques ou morales non résidentes.

Vous conviendrez avec moi qu'il apparaissait logique d'avoir une seule procédure pour tous les impôts au lieu d'en avoir une par impôt.

Vous constaterez que cette codification des normes fiscales a coïncidé, sur le plan administratif, avec une prise en charge spécifique et adaptée des contribuables en fonction de leur taille (grandes entreprises), de leur forme juridique (personnes morales, personnes physique) et d'un critère économique (entreprises, particuliers).

Cette restructuration, que nous sommes en train de dupliquer progressivement au niveau de toutes les directions régionales des impôts, accompagnée d'une prise en charge du recouvrement de la T.V.A, de l'I.S et d'une partie de l'I.R permet d'offrir, aux contribuables, un traitement

personnalisé et de donner un sens concret au principe d'administration de proximité.

Et c'est dans la première partie du code, qui a exigé un travail important, que vous trouverez toutes les dispositions relatives à l'assiette et au recouvrement.

Ce livre, pour sa part, rassemble et codifie l'ensemble des dispositions fiscales relatives à l'assiette et au recouvrement des quatre principaux impôts : l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'enregistrement.

Il a fallu, dans un premier temps, extraire et fusionner tout ce qui est commun à certains impôts. C'est l'exemple du dispositif d'incitations fiscales, identique pour les sociétés soumises à l'I.S et pour les professionnels soumis à l'I.R ou encore la déclaration d'existence commune pour l'I.S/TVA et I.R/TVA.

Ce travail a nécessité également une action sur l'architecture des différents impôts, dont la plus importante a concerné les droits d'enregistrement qui ont connu une profonde refonte en 2004.

Parallèlement, une action a été menée pour rechercher les dispositions fiscales parcellaires contenues dans des textes particuliers et les intégrer dans un document unique.

Et, pour tenir compte des avancées survenues dans notre pays en matière juridique et comptable, cette partie du code a été actualisée en conformité avec les dispositions d'autres lois et règlements en vigueur tels les lois sur les sociétés, la loi comptable ...

L'aboutissement normal de tous ces efforts s'est concrétisé cette année, avec l'adoption du code général des impôts dans la loi de finances 2007.

Ce résultat peut s'apprécier aussi bien sur le plan qualitatif, avec la simplification et la rationalisation des dispositions, que sur le plan quantitatif

avec une réduction importante du nombre d'articles qui baisse de 40%, passant de 415 à 248 articles.

Et, sur ce plan, nous pouvons nous réjouir de ne pas être trop mal classé. Actuellement, de nombreux pays souffrent d'une prolifération normative qui fait dire à certains qu'il s'agit d'une « inflation » fiscale.

N'oublions pas que l'un des principaux objectifs du code est de mettre les citoyens et l'administration au même niveau d'information, car en rétablissant l'égalité sur le plan informationnel on renforce davantage l'égalité devant la loi.

En effet, en s'appuyant sur le même document que celui utilisé par l'inspecteur des impôts, les contribuables pourront apprécier l'étendue de leurs droits et obligations en matière fiscale en toute objectivité.

Mais l'information, c'est également un moyen à la disposition de l'administration pour appliquer la loi de manière équitable. Cette loi de finances l'a conforté en introduisant deux mesures qui favorisent la transparence et donc l'appréhension des résultats imposables : les avantages fiscaux accordés aux sociétés qui s'introduisent en bourse ont été prorogés jusqu'aux 31 décembre 2009 et l'institution du droit de constatation.

Ainsi, les réductions de l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises qui s'introduisent en bourse, apportées par la loi de finances pour l'année 2004 sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2009.

Par ailleurs, ce droit de constatation sur place qui s'exerce suite à la remise d'un avis de constatation par les agents assermentés et commissionnés de l'administration fiscale permet de :

- demander au contribuable de présenter les factures, les livres, les registres et les documents professionnels se rapportant aux opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation ;

- procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation.

La constatation s'effectue pendant une durée maximum de huit jours dans les locaux professionnels des contribuables aux heures légales d'activité et donne lieu à la fin de l'opération un avis de clôture établi par les agents de l'administration.

Les manquements relevés sur place donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal, dans les trente jours suivant l'expiration du délai précité. Le contribuable dispose d'un délai de huit jours suivant la date de réception du procès-verbal pour faire part de ses observations.

Les constatations du procès-verbal peuvent être opposées au contribuable dans le cadre d'un contrôle fiscal éventuel.

Ainsi, la nécessaire transparence des comptes des sociétés qui s'introduisent en bourse et l'effet dissuasif attendu du droit de constatation iront indéniablement dans le sens d'une meilleure contribution de tous et favoriseront la connaissance du potentiel fiscal de chaque impôt.

Mesdames et messieurs,

Le dosage entre les différentes formes d'imposition est le résultat d'un choix de politique fiscale tenant compte d'un ensemble de paramètres en constante évolution.

Il est vrai qu'au départ, surtout pour les pays en développement, ce dosage résultait d'une évolution historique et de contraintes liées à la spécificité de la matière imposable, aux difficultés liées à son appréhension et à sa gestion.

Dans ces Pays, la fiscalité sur la consommation prévalait car elle était plus facile à administrer. En revanche, dans les pays développés, l'impôt sur le

revenu primitif ; on considérait qu'il était plus juste et plus à même d'assurer la redistribution et l'équité fiscale.

Aujourd'hui, les changements de politiques économiques ont modifié la vision fiscale et la tendance est au rééquilibrage entre les différentes formes d'imposition, tout en essayant de réduire les distorsions.

Il s'agit, pour le Maroc, de trouver la combinaison optimale entre ces différentes catégories d'impôts, tout en assurant un arbitrage entre les critères d'équité et d'efficacité.

Il est clair que la tendance actuelle est plus en faveur de l'imposition de la consommation que de celle des revenus. Les principaux arguments avancés sont l'incitation au travail et à l'épargne.

A titre d'exemple, au cours des années 90, le Japon a procédé à une révision du dosage de ses impôts, en compensant une réduction de l'impôt sur le revenu par une majoration de 3% à 5% du taux de la T.V.A.

L'Angleterre avait déjà procédé de la manière en 1979. Le taux de l'impôt sur le revenu avait été réduit de 3 points de pourcentage pendant que le taux de la T.V.A. passait de 8% à 15%.

C'est également le cas de l'Allemagne qui, à compter de 2006, a ramené le nombre de tranches du barème de l'impôt sur le revenu de 9 tranches à 3 : une première tranche exonérée et deux autres soumises aux taux de 15% et 42%. Dans le même temps le taux de la T.V.A. a été porté de 16 à 19%.

Le Maroc s'est inscrit dans cette tendance en réduisant la charge fiscale pesant sur les revenus et en optant pour un élargissement du champ d'application de la T.V.A.

Sur la base de cette politique, la loi de finances 2007 a réaménagé le barème de l'impôt sur le revenu occasionnant un coût budgétaire évalué à 2.5 milliards de dirhams. A ce titre :

- le seuil exonéré a été relevé de 20.000 DH à 24.000 DH ;
- les tranches intermédiaires et les taux correspondants ont été modifiés;
- une tranche supplémentaire de 60.000 à 120.000 DH a été créée et s'est vue appliquer le taux de 40 % ;
- le taux marginal d'imposition a été réduit de 44 à 42 %.

C'est également le souci de concilier l'objectif de préservation des ressources budgétaires avec la réduction des disparités fiscales qui a prévalu en matière de T.V.A.

Dans cette optique, les orientations suivies visent :

- l'extension du champ d'application de la taxe à certains produits et services exonérés ou hors champs de la TVA ;
- la limitation des exonérations ;
- la simplification de la structure des taux.

Parmi les mesures prévues dans ce sens par la loi de finances 2007, on peut citer :

- l'application du taux de 10% aux opérations réalisées par le Fond d'Equipement Communal ainsi que celles afférentes aux emprunts et avances accordés à cet organisme au même titre que les opérations financières effectuées par les établissements financiers.
- la suppression de l'exonération des activités, opérations et prestations fournies par les agences pour la promotion et le développement économique et social et son remplacement par une dotation budgétaire, et ce en vue de préserver la neutralité de la taxe sur la valeur ajoutée.
- la limitation de l'exonération des biens d'investissement et biens d'équipement à 24 mois à compter du début d'activité.

Sur ce point, permettez moi de rappeler que l'exonération des biens d'investissement, outre le fait qu'elle réduit sensiblement l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, produit des distorsions en contribuant particulièrement au renforcement du butoir dont souffre cette taxe.

En effet, cette mesure conforte la trésorerie de certaines entreprises au dépens d'autres qui sont obligées de supporter le coût de l'exonération de l'acquisition de biens d'équipement jusqu'au remboursement de la taxe.

Il y a lieu de préciser que les biens d'équipement visés par les conventions d'investissement d'un montant égal ou supérieur à 200 millions de dirhams conclues avec l'Etat avant le 1^{er} janvier 2007, continueront à bénéficier de l'exonération pendant une durée de 36 mois, à compter de la date de conclusion de la convention.

- S'agissant de la restitution de la TVA aux personnes physiques non résidentes, un réaménagement a été opéré dans le cadre de cette loi de finances.

Comme vous le savez, à partir de juillet 2006, les personnes physiques non résidentes bénéficient au moment de quitter le territoire marocain de la restitution de la T.V.A. ayant grevé leurs achats à l'intérieur, de biens et de marchandises d'une valeur égale ou supérieure à 2.000 dirhams TVA comprise.

Pour plus d'efficacité et de célérité, la gestion de cette restitution peut être confiée à des entreprises spécialisées dans le domaine.

Il est certain qu'une politique fiscale fondée sur un nouveau dosage entre les différents impôts doit considérer la répartition de la charge fiscale selon la triple logique de l'équité, de neutralité et d'efficacité.

Dans cette perspective, l'évaluation du potentiel fiscal de chaque impôt doit tenir compte des régimes dérogatoires.

Aujourd'hui, ces dépenses, pour les 159 mesures évaluées, représentent un coût budgétaire de 21,5 milliards de DH et profitent à des secteurs qui enregistrent de bons résultats. Il ne s'agit pas de supprimer totalement ces dispositifs d'incitations mais de les évaluer en vue de rationaliser et optimiser leur utilisation.

Dans de nombreux pays, ces deux dernières décennies, les aides spécifiques ont été progressivement réduites au profit d'une baisse des taux d'imposition. En Allemagne, par exemple, la baisse des taux d'imposition s'est même accompagnée d'une baisse des taux d'amortissement et des possibilités de constitution des provisions.

Mesdames et messieurs,

Le dosage fiscal entre les différentes formes d'imposition est l'une des principales équations que doivent résoudre les Etats confrontés de plus en plus à la concurrence fiscale.

Aujourd'hui, toute la question est de trouver la combinaison optimale garantissant le niveau de recettes nécessaires au financement des services collectifs et des transferts sociaux sans compromettre l'attractivité du pays.

Ces dernières années, dans la plupart des pays de l'OCDE, ce dosage a évolué vers une taxation accrue de la consommation.

Il faut dire que dans la majorité des pays industrialisés, le poids de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés dépasse largement celui de l'impôt sur

la consommation à l'exception de la France et de l'Allemagne où l'on constate l'inverse.

Ce rééquilibrage dépendra de la capacité de chaque pays à s'insérer dans un contexte international en pleine mutation sans trop de concessions.

En effet, les économies de plus en plus ouvertes et interdépendantes produisent forcément un impact sur la souveraineté des Etats qui ont plus de mal à décider de leur régime fiscal.

Certes, l'emprise des Etats sur leur fiscalité diminue sous l'effet des accords bilatéraux, qui contiennent tous des dispositions fiscales, mais c'est surtout la concurrence fiscale qui les oblige, de plus en plus, à subir plutôt qu'à choisir.

Forcément, la volonté des Etats à réviser leur fiscalité pour la rendre plus attractive et d'attirer les investissements devient une compétition où le gagnant est le « moins disant fiscal ». Une compétition qui peut, à terme et en l'absence d'accords, fragiliser les finances publiques et réduire la qualité des services publics.

Même dans les pays de l'U.E, l'harmonisation fiscale peine à se faire. Si, pour la T.V.A des accords ont pu être obtenus, en matière d'impôt sur le revenu tous les efforts n'ont pas abouti.

D'ailleurs à ce propos, M. Jacques DELORS a mis en garde contre le risque de « désintégration de l'acquis européen par les excès du dumping fiscal et social ».

Pour sa part, M. Luc FRIEDEN, ministre du Trésor et du Budget du Grand Duché du Luxembourg considère que « la concurrence fiscale est quelque chose de sain, car elle évite que les impôts ne soient harmonisés vers le haut ».¹

¹ Paperjam, média économique et financier luxembourgeois, janvier 2006.

Et pour remédier à la concurrence fiscale qui continue à diviser l'Europe, une proposition est à l'étude pour définir, à l'horizon 2008, une assiette commune de l'impôt sur les sociétés, afin de clarifier son calcul.

Il faut savoir que, si des harmonisations peuvent être réalisées dans le cadre d'un ensemble intégré comme celui de l'U.E., cela est moins évident pour des pays comme le Maroc qui se trouve confronté à un environnement économique très ouvert à la concurrence.

Désormais, toutes les actions à engager doivent être compatibles avec cette contrainte et c'est l'un des défis que doit relever le Maroc ces prochaines années.

Mesdames et messieurs, je vous remercie de votre attention.