



الخزينة العامة للمملكة  
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

Colloque International  
sur les Finances Publiques sous le thème :

« Réforme des Finances Publiques et Nouvelle  
Gouvernance »

2<sup>ème</sup> table ronde :

Quels dispositifs de mobilisation  
des ressources publiques ?

**Quelle politique fiscale ?**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Wuhan, Hubei Chine, les 15 et 16 janvier 2011

Lorsqu'on se pose la question sur les politiques fiscales qui ont généralement réussi ainsi que celles qui n'ont pas réussi, nous pourrions parfois être étonnés de la réponse. Toutes les politiques fiscales ont en effet souvent :

- fait l'objet d'une étude préalable ou d'un diagnostic ;
- été influencées par les courants théoriques de l'époque ;
- été basées sur des éléments statistiques fiables ;
- pris en considération l'histoire de la fiscalité dans le pays considéré ;
- intégré les réalités économiques, politiques et sociales...

Alors, pourquoi donc une politique fiscale réussit dans un pays mais pas un autre, pendant une période donnée de l'histoire et non une autre ?

Le débat sur la définition d'une politique fiscale est influencé par les idéologies. Une fiscalité est réputée réussie chez les uns lorsqu'elle réalise le « bien commun<sup>1</sup> », l'impôt étant « un prélèvement entendu comme une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective »<sup>2</sup>. Par contre, chez d'autres, l'universalité de l'impôt et la solidarité par la fiscalité est réfutée en faveur du particularisme corporatiste et de l'individualisme<sup>3</sup>.

A mon sens, une politique fiscale corporatiste poussée à son extrême peut mener la société vers une situation insoutenable. Fonder une stratégie fiscale sur les incitations fiscales en faveur des corporations peut mettre les finances publiques à rude épreuve.

C'est justement ce que je voudrais partager avec vous en présentant à partir de la fiscalité marocaine un exemple d'une politique fiscale qui n'a pas été une réussite à cause de l'excès de dérogations.

---

<sup>1</sup> Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale : Finances publiques, 10<sup>ème</sup> édition, L.G.D.G. 2010, 1030 p., p. 690

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem p. 691 et 692.

De la même manière, une fiscalité excessivement universaliste peut également avoir des effets pervers. Toutefois, lorsqu'elle est orientée vers l'universalité de l'impôt tout en maintenant les incitations fiscales considérées nécessaires, elle peut apporter des résultats probants et c'est le deuxième exemple.

## **I. Un exemple d'une politique fiscale non réussie : la fiscalité dérogatoire des années soixante dix**

Depuis l'indépendance du Maroc en 1956 jusqu'en 1973, les dépenses publiques ont connu une évolution régulière et lente avec une prédominance structurelle des dépenses de fonctionnement, suivies des dépenses d'investissement et enfin celles de la dette publique qui étaient raisonnables.

Dès cette époque, on a pu remarquer une certaine rigidité budgétaire permanente qui reflète de manière significative une structure économique, sociale et politique du pays<sup>4</sup>.

Le triplement des prix des phosphates entre 1973 et 1974 avait poussé le Maroc à se lancer dans un plan quinquennal ambitieux pour la période allant de 1973 à 1977<sup>5</sup>, où :

- ✓ d'importants programmes d'investissement ont été lancés (barrages, routes, constructions universitaires et scolaires...)
- ✓ un accroissement considérable des recrutements dans les administrations a été effectué (51416 emplois ont été créés en 1976 contre 7758 en 1973), en même temps qu'une augmentation des traitements et salaires dans la fonction publique de plus de 26 %<sup>6</sup> ;

---

<sup>4</sup> M'hamed Sagou : « les politiques macroéconomiques : les politiques budgétaires et monétaires au Maroc depuis cinquante ans et perspectives pour les vingt prochaines années ». Contribution au rapport sur les « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 » paru en 2006.

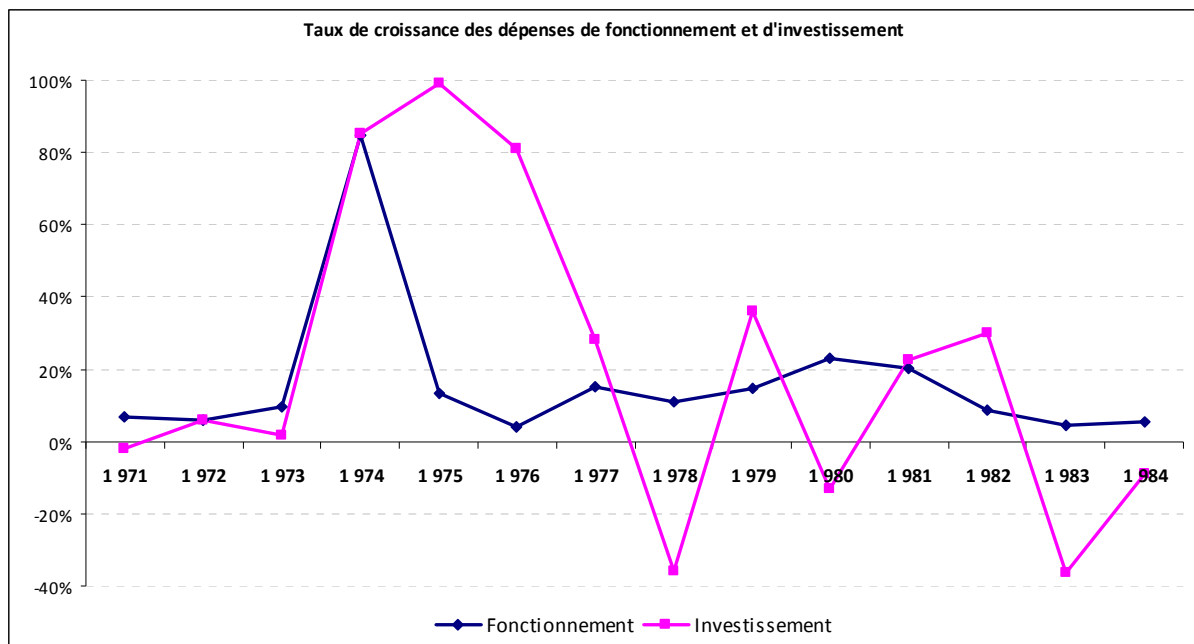
M'hamed Sagou était ministre des finances, 21<sup>ème</sup> gouvernement, 11 novembre 1993 (Dahir N°1.93.446 du 17 novembre 1993), Premier ministre : Mohamed Karim Lamrani

<sup>5</sup> Quatorzième gouvernement du 20 novembre 1972- 10 octobre 1977, (Dahir N° 1.12.473, du 20 novembre 1972) Premier Ministre : Ahmed Osman, Ministre des Finances : Bensalem Guessous.

<sup>6</sup> M. Sagou, F. Mourji : politiques économiques pour la croissance dans les pays en voie de développement, Ed. Wallada, Casablanca, 1989, p. 106, in M'hamed Sagou, op. cit.

- ✓ des subventions des prix à la consommation (farine, huile, sucre, beurre) ont été octroyées.

Ainsi, les dépenses d'investissement ont augmenté de manière vertigineuse dépassant ainsi les dépenses de fonctionnement en 1976-1977. En effet, entre 1975 et 1977 le taux de croissance des dépenses d'investissement était de l'ordre de 131 %, alors que celui des dépenses de fonctionnement n'était que de 44%,<sup>7</sup> comme le démontre le graphique ci-après.



Concomitamment à cette politique d'investissement public de type keynésien, le gouvernement a mis en place une politique fiscale encourageant l'entreprise privée.

Le système fiscal mis en place durant cette période était fondé sur une fiscalité incitative et était marqué par la faiblesse de son rendement.

<sup>7</sup> M'hamed Sagou, op.cit. Il convient de préciser que le taux de progression des dépenses de fonctionnement passe de 44% à 20% si on intègre les subventions des prix à la consommation constatées entre 1975 et 1977.

## **1. Une fiscalité incitative**

L'incitation fiscale est un choix qui a été adopté au lendemain de l'indépendance. Le premier code des investissements date de 1958. D'emblée, on peut affirmer que c'est une constante de la politique fiscale du Maroc durant toutes les périodes avec des degrés différents.

Au début des années soixante dix et en vue de favoriser l'insertion de l'économie marocaine dans l'économie mondiale et d'attirer les investissements étrangers, le Maroc a amélioré les régimes dérogatoires au profit de certaines catégories de contribuables ou de secteurs d'activité (exportation, industrie, artisanat, maritime, touristique, minier...)

Six codes d'investissement sectoriels et divers régimes économiques en douane ont été ainsi promulgués en 1973.

De 1973 à 1983, la nouveauté introduite a consisté dans la modulation des avantages en fonction de la localisation régionale en vue de favoriser un développement régional harmonieux.

Les allègements fiscaux ont pris plusieurs formes, notamment des exonérations totales ou partielles, des abattements au niveau de la base imposable, des provisions en franchise d'impôts ou enfin, des réductions d'impôts.

Ces incitations ont compliqué le système fiscal, affecté les conditions de son équité alors que leur efficacité est restée difficile à vérifier.

Nous constatons ainsi, que la dérogation fiscale est devenue la norme. Les taux légaux<sup>8</sup> étaient élevés pour ceux qui les payaient, principalement les salariés. Par contre, les autres contribuables usaient de la dérogation de droit par le biais des incitations fiscales appelées « dépenses fiscales » ou abusaient de la dérogation de fait à travers la contrebande et la fraude fiscale.

D'ailleurs, Feu Sa Majesté le Roi Hassan II avait souligné quelques années plus tard en 1993, que « le marocain riche est très mauvais payeur d'impôt »<sup>9</sup>.

Ainsi, la politique fiscale menée pendant cette période a eu pour conséquence, de rendre l'espace budgétaire ou plus précisément l'espace fiscal très réduit puisqu'il ne reposait pratiquement que sur les droits de douane, les impôts sur la consommation : taxes intérieures de consommation, taxe sur le chiffre d'affaires appelé taxe sur les produits et services, droits d'enregistrement, et l'imposition des traitements et des salaires.

Les impôts directs étaient peu rentables :

- ✓ l'impôt sur les bénéfices des personnes physiques et des personnes morales de manière générale avait une productivité faible du fait des incitations fiscales, de la contrebande et de la fraude ayant entraîné une concentration des revenus **déclarés** dans les petites tranches. Cette difficulté participait à l'aggravation des inégalités de revenus.
- ✓ Les revenus fonciers et mobiliers, étaient difficiles à appréhender.

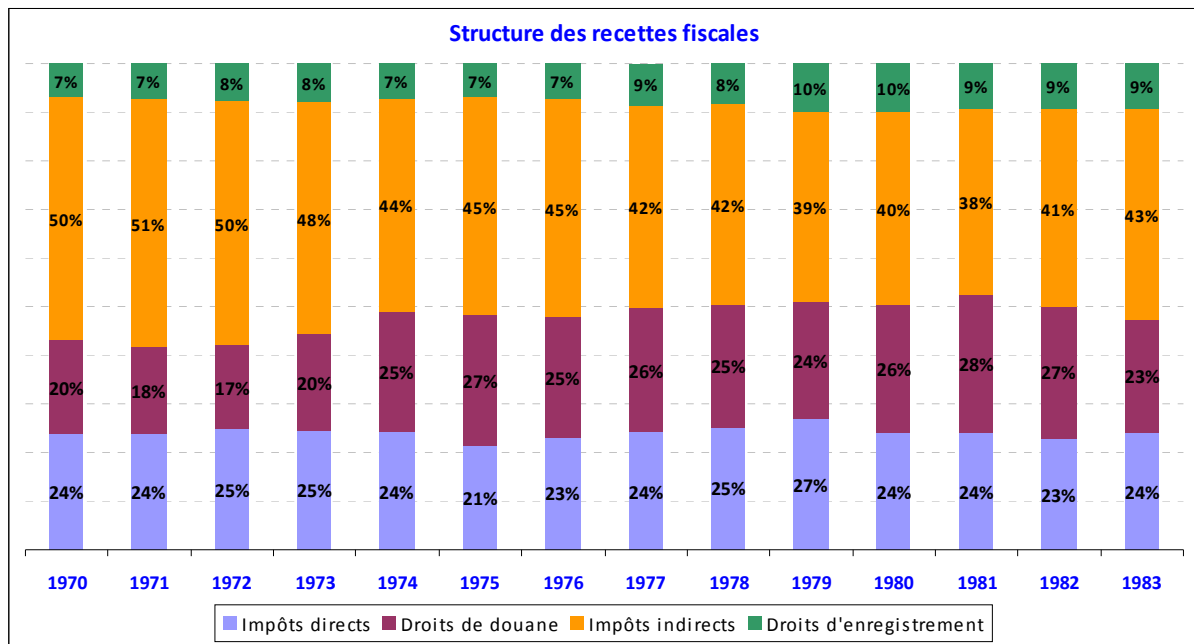
---

<sup>8</sup> Taux marginal de 48% pour l'impôt sur les bénéfices professionnels des personnes physiques, taux marginal de 36% en 1969 pour le prélèvement sur les traitements et salaires augmenté à 44% en 1979 et à 60% en 1982, taux marginal de 30% en 1972 pour la contribution complémentaire augmenté à 45% en 1978. Le taux de la participation à la solidarité nationale, taxe instituée en 1980, a été fixé à 10% pour les revenus relevant de l'IBP et au revenu d'une journée à huit journées de travail pour les revenus relevant du PTS

<sup>9</sup> Émission « 7 sur 7 » animée par Anne Sinclair en date du 16/05/1993

Aussi, la fiscalité marocaine s'est elle donc caractérisée pendant cette période par un déséquilibre résultant notamment, de la prépondérance de la part des impôts indirects dans la structure fiscale.

Le graphique ci-dessous fait ressortir le déséquilibre de la structure fiscale durant 1970 à 1983.



Ce déséquilibre était tout d'abord, le reflet de la structure de l'économie marocaine où le secteur agricole était prédominant et employait une partie importante de la population active.

Nous observons ainsi, un décalage entre la politique fiscale affichée, légale, et la fiscalité réelle.

De nombreux impôts et taxes appréhendant plusieurs assiettes existent mais sans cohérence de l'ensemble :

- l'impôt des patentes
- la taxe urbaine
- la taxe d'édilité
- la taxe de licence sur les débits de boissons
- l'impôt agricole

- l'impôt sur les bénéfices professionnels
- le prélèvement sur les traitements et les salaires
- la taxe sur les produits des actions ou parts sociales et revenus assimilés
- l'impôt sur les terrains urbains
- la taxe sur les profits immobiliers
- la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques
- la participation à la solidarité nationale
- la taxe sur les produits et les services.

L'imposition de la consommation se caractérisait par sa dualité : la taxation des produits séparément de la taxation des services, l'étroitesse du champ d'application, l'aspect cumulatif de la taxation et la multiplicité des taux.

La cédularité du système fiscal marocain était à l'origine de sa complexité, de son iniquité et partant, de son faible rendement.

## **1. Une fiscalité à faible rendement**

Après l'année 1975, la conjoncture économique a connu un retournement sans précédent, sous l'effet notamment de la baisse des prix des phosphates et de la hausse des prix du pétrole. Cependant, il a été difficile de revenir sur l'ensemble des programmes d'investissement, sur les dépenses de la dette<sup>10</sup> ainsi que sur les subventions des prix à la consommation et la hausse des salaires qui se sont heurtés à un seuil plancher<sup>11</sup>.

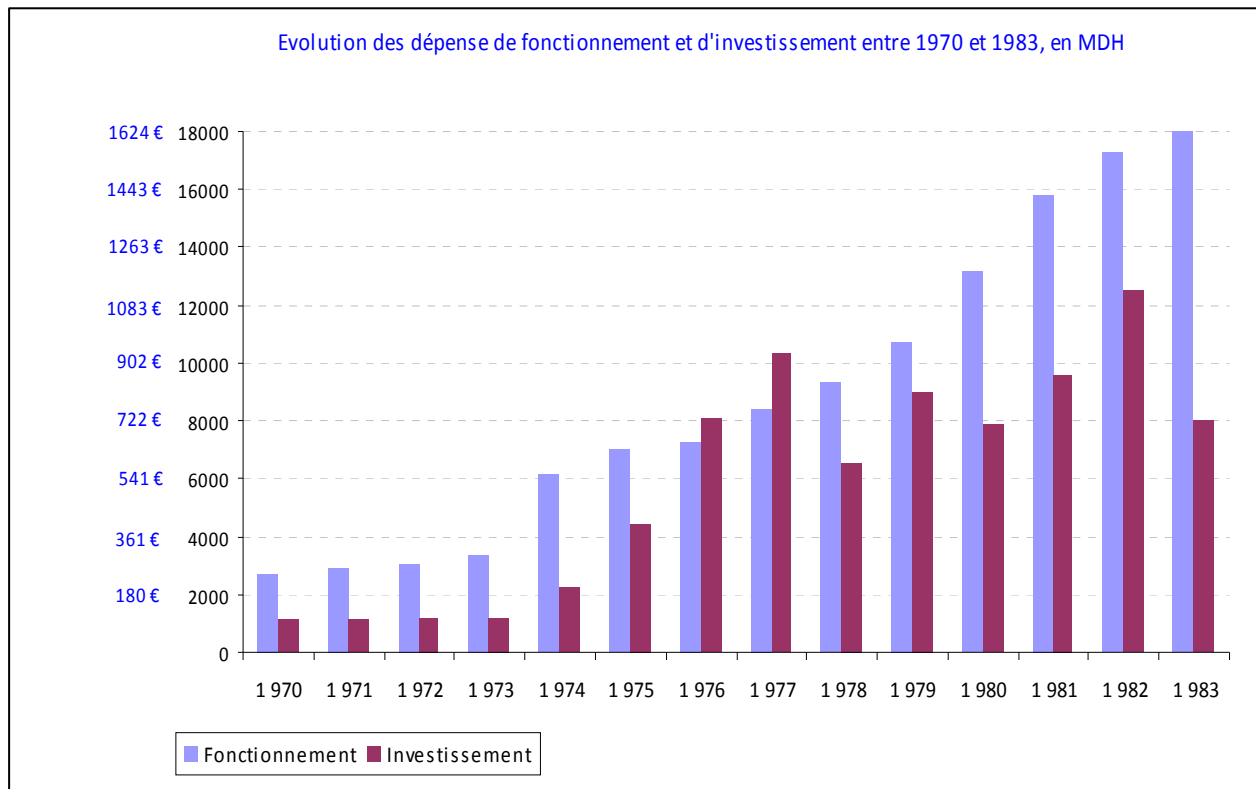
Le graphique ci après présente l'évolution des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement durant la période 1970-1983.

---

<sup>10</sup> la dette du gouvernement central par rapport au PIB a plus que doublé entre 1974 et 1981 passant ainsi de 22,4 % à 53,38 %.

<sup>11</sup> M'hamed Sagou, op.cit.





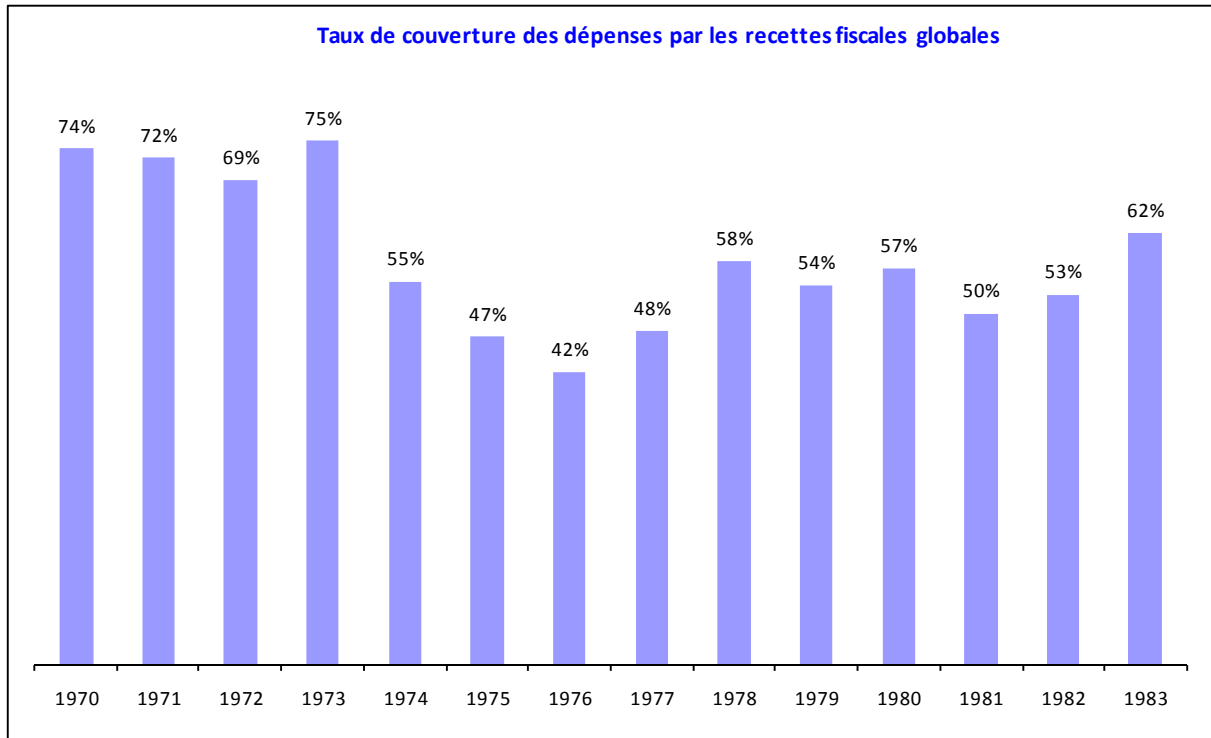
A partir de 1977, le gouvernement avait commencé à prendre conscience des déséquilibres engendrés par les dépenses publiques. Aussi, dès 1978, il entame une politique d'austérité<sup>12</sup> et d'assainissement de la situation financière de l'État.

Cette politique a permis de baisser le montant des dépenses d'investissement de 40% en 1978, mais celles-ci sont restées quand même à un niveau élevé.

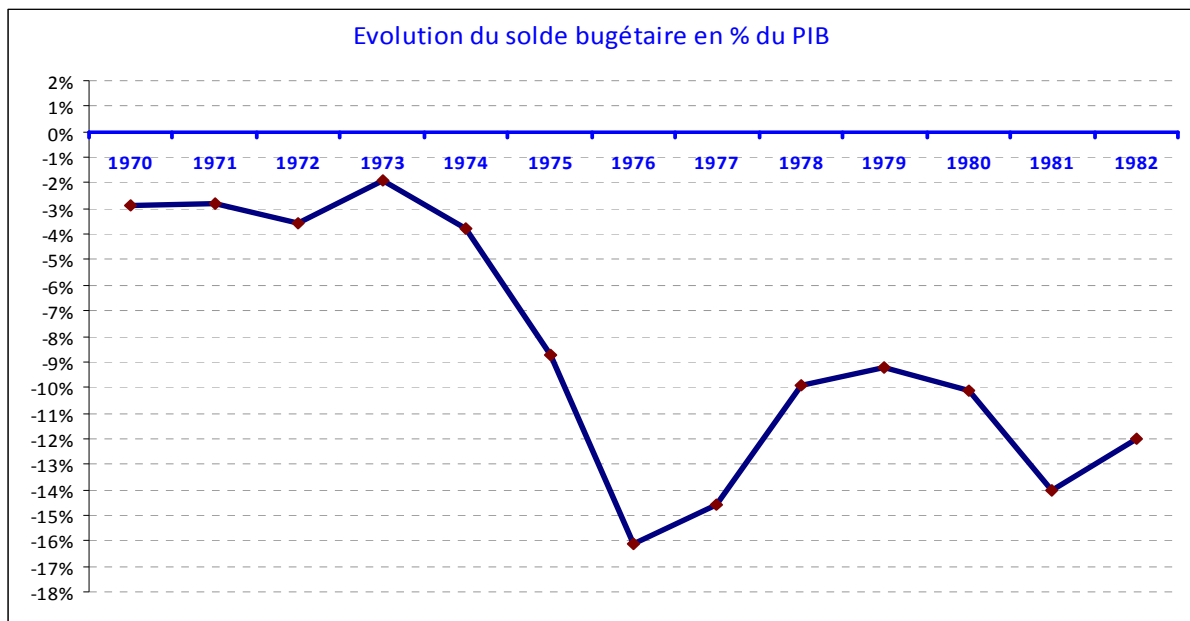
Les recettes fiscales globales quant à elles restaient faibles. Elles n'arrivaient à couvrir en moyenne que **60%** des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat durant la période allant de **1970-1983**.

Le graphique ci-après illustre, durant cette période, la faible rentabilité du système fiscal par rapport aux besoins de financement.

<sup>12</sup> Quinzième gouvernement, 10 octobre 1977 – 27 mars 1979, (Dahir du 1.77.328, du 10 octobre 1977), Premier ministre : Ahmed Osman, Ministre des Finances : Abdellatif Ghissassi.



Il ressort de la situation des charges et ressources du Trésor durant les décennies 70 à 80, une détérioration du solde budgétaire qui a atteint 16,1% du PIB en 1976, s'est stabilisé autour de 10% entre 1978 et 1980, pour s'établir à 14% en 1981, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après.



Face à l'accroissement des dépenses de l'Etat, les recettes additionnelles sont recherchées notamment à travers, soit la création de nouveaux impôts tels que la participation à la solidarité nationale en 1980, soit la hausse des taux d'imposition notamment de la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques, dont le taux marginal va augmenter de 30% en 1972 à 45% en 1978 ou encore du prélèvement sur les traitements et salaires qui passe d'un taux marginal de 36% en 1969 à 44% en 1979.

Nous constatons donc, que le Maroc s'est accommodé plus ou moins bien avec cette politique fiscale voulue ou subie tant qu'il y avait des ressources provenant de l'extérieur.

En somme, une situation économique et financière stable, une absence de crise encourageant la prise de risques même fiscal en accordant des avantages fiscaux très généreux, de l'autosatisfaction sans prendre conscience des problèmes qui peuvent survenir ou en d'autres termes, sans considérer l'imprévisible tel que le retournement de la conjoncture.

Nous pouvons ainsi relever que tous les facteurs de succès étaient réunis à savoir :

- Un référentiel théorique en vogue à l'époque de type keynésien avec un recours massif à l'investissement public ;
- Un plan économique et social de 1973-1977 où nous retrouvons aussi bien le diagnostic que les éléments statistiques nécessaires ;
- Une connaissance de l'histoire de la fiscalité marocaine ;
- Une prise en considération plus ou moins observée des réalités économiques, politiques et sociales.

Et pourtant, cette politique fiscale n'a pas atteint les objectifs parce qu'elle ne s'est jamais doutée que les prix des matières premières, notamment les prix des phosphates, allaient chuter de manière vertigineuse, entraînant une diminution importante des ressources du budget général. La fiscalité ne pouvait, en aucun cas, assurer le relais du fait de son faible rendement.

En fait, l'événement de la baisse des recettes, provenant notamment de l'exportation, s'est situé en dehors des attentes ordinaires des décideurs de l'époque. Il a été exacerbé par l'une des plus graves sécheresses de l'histoire du Maroc. Les autorités publiques ont été prises de court, et l'impact de ces deux éléments a été extrêmement fort<sup>13</sup> et a entraîné les troubles sociaux de 1981.

Ce n'est qu'après coup, que des explications concernant la survenue de la baisse des recettes ont été fournies, la « rendant ainsi explicable et prévisible »<sup>14</sup>.

Le gouvernement de l'époque a donné ainsi la preuve par l'exemple d'une prévisibilité rétrospective et non prospective, qui ne peut servir qu'à constater les dégâts et non à s'en prémunir.

C'est le défaut de la cuirasse. Parfois, dans le feu de l'action, l'être humain n'est pas capable de surmonter son instinct qui réclame des gratifications immédiates au lieu des gratifications différées<sup>15</sup>. L'octroi des avantages fiscaux faisait partie de ces gratifications immédiates puisqu'ils étaient applaudis par les opérateurs économiques.

Cependant, « les conséquences négatives, invisibles (qui) retombent sur les autres »<sup>16</sup> n'ont pas été prises en considération et « c'est la société qui paie le prix fort »<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Nassim Nicholas Taleb, *le cygne noir, la puissance de l'imprévisible*, Paris, Les belles lettres, 2008, 496p. P. 10

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem p. 130-131.

<sup>16</sup> Nicholas Taleb, *op. cit.* p.158.

<sup>17</sup> Idem.

Le Maroc en a fait l'expérience en étant dans une situation de cessation de paiement en 1981<sup>18</sup> et 1982 à cause de son endettement excessif<sup>19</sup> et de ses déficits sans précédents, ce qui a rendu le rééchelonnement de la dette extérieure incontournable et l'ajustement structurel indispensable.

Il est vrai qu'en fiscalité, il y a toujours ce conflit permanent entre la vision à court terme, souvent électoraliste et la vision à long terme qui privilégie les intérêts de la collectivité dans son intégralité. L'outil de gestion de temps dans l'action gouvernementale<sup>20</sup>, à savoir la planification ou la programmation, est parfois banalisé et négligé en faveur de la précipitation.

A partir de cette expérience, le Maroc s'est acheminé vers un approfondissement de la réflexion notamment sur la politique fiscale pour éviter les erreurs du passé.

## **II. Un exemple d'une politique fiscale dont les résultats ont été probants : une fiscalité plus universaliste depuis les années quatre vingt**

La fiscalité mise en œuvre jusqu'au début des années 1980 n'a pas pu faire face aux dépenses publiques notamment, les charges de la dette extérieure. En même temps, l'inflation a continué à augmenter et le chômage s'est aggravé.

**La crise aiguë des finances publiques** a imposé aux autorités marocaines une nouvelle approche fiscale appuyée par le Fonds monétaire international (FMI).

---

<sup>18</sup> Seizième gouvernement, 27 mars 1979 – 5 octobre 1981, (Dahir N° 1.79.77, du 29 mars 1979), Premier ministre et ministre de la justice : Maâti Bouabid, Ministre des Finances : Abdelkamel Reghay.

<sup>19</sup> Pour financer ses dépenses et couvrir ses déficits, l'État a eu massivement recours à l'endettement extérieur. Ainsi, l'encours de la dette extérieure qui n'était que de 12,9 % du PIB en 1974 s'élevait à 43,8 % en 1982.

<sup>20</sup> De l'art de gouverner, entretien avec Michel Rocard, in La prudence, une morale du possible, dirigé par Giles Achache, Editions Autrement, collections Morales n°20, 1996, 185p. p. 83.

Le recours aux institutions internationales s'imposait de lui-même avec tout le background théorique de l'époque : éviter les subventions des prix à la consommation des produits de base (farine, sucre, huile, ...) pour asseoir la vérité des prix; diminuer les incitations fiscales...

L'expertise internationale facilite souvent la mise en œuvre des réformes et donne plus de légitimité à l'action du gouvernement. On le sait : nul n'est prophète dans son pays.

Or, ce type d'expertise est en même temps critiqué par les adversaires du FMI qui considèrent que son intervention est une atteinte à l'indépendance des politiques publiques des pays.

Malgré ces critiques, il était indispensable de reconsidérer le rôle de l'Etat.

Ainsi, sous l'influence du libéralisme<sup>21</sup> devenu la base conceptuelle des gouvernements de l'époque dirigés respectivement par le rassemblement national des indépendants<sup>22</sup> et par l'union constitutionnelle<sup>23</sup>, le rôle de l'Etat devait être confiné dans :

- Un rôle d'«Etat-gendarme » s'occupant essentiellement de la réalisation des équipements collectifs et de la sécurité des biens et des personnes ;
- Une fiscalité devant couvrir les charges publiques, sans gêner le secteur privé.

Pour ce faire une réforme des finances publiques s'imposait notamment, celle du système fiscal.

L'innovation dans la démarche est d'intégrer les difficultés de mise en œuvre rencontrées lors de la première période : difficulté de maîtrise, de régulation et de contrôle<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale : Finances publiques, 10<sup>ème</sup> édition, L.G.D.G. 2010, 1030 p., p. 213.

<sup>22</sup> Né le 8 octobre 1978, juste après les élections parlementaires de 1977 et présidé par Ahmed Osman, Premier ministre de 1972 à 1977. En 1981, ce parti connaît des dissensions qui ont abouti à la création du parti national démocrate, lui aussi de tendance libéral.

<sup>23</sup> Créé en 1983 par Mâati Bouabid en 1983, Premier ministre de 1979 à 1983.

<sup>24</sup> Michel Bouvier : les finances locales, 13<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J. 262 p., p. 13.

La pluralité des acteurs avec des intérêts souvent divergents militait pour une approche de concertation avec les opérateurs économiques et les acteurs sociaux (syndicats), concertation élargie et maîtrisée favorisant un compromis équilibré pour éviter les ruptures.

Toutefois, la régulation du système n'était pas certaine compte tenu de « l'autonomie relative »<sup>25</sup> de ces acteurs notamment, les parlementaires. Quand bien même ils faisaient partie de la majorité parlementaire ou de l'opposition, ils continuaient de défendre leurs intérêts corporatistes.

La sensibilisation de l'opinion publique par le biais d'une communication appropriée était impérative pour qu'il y ait consentement de l'impôt condition fondamentale et constitutionnelle dans ce domaine.

Par ailleurs, les gouvernements qui ont pris en charge la réforme fiscale, forts de l'expérience antérieure ont pris conscience que pour mieux contrôler la mise en œuvre de la politique fiscale, celle-ci doit être accompagnée par une réforme en profondeur de l'administration fiscale.

Dans un environnement aussi complexe, il existe des zones d'ombre diffuses où le contrôle du système fiscal s'estompe. L'immensité de la tâche, la dispersion de l'information et l'étendue du territoire fiscal exige une pénétration poussée dans les espaces les plus éloignés et les plus difficiles et un effort soutenu pour appréhender les contribuables les plus récalcitrants.

Aussi, l'administration fiscale s'est trouvée au centre de la réforme fiscale. C'est toute la différence d'approche entre la période d'avant 1984 et celle d'après.

Ce travail de longue haleine a été mené notamment par trois ministres des finances qui se sont succédés<sup>26</sup> à partir de 1984 et qui ont pour point commun « le courage », sans verser dans la témérité.

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Abdellatif Jouahri (1981-1986), Mohamed Berrada (1986-1993), Fathallah Oualalou (1998-2007).

Comme le dit à juste titre Michel Rocard, ancien premier ministre français : « le courage politique ne consiste pas à se suicider »<sup>27</sup>.

Il y a lieu à ce titre, de tenir compte de deux facteurs majeurs : le temps et l'opinion publique.

En effet, les Gouvernements de l'époque ont planifié leur réforme dans la durée. Ils ont procédé progressivement au lieu d'essayer de tout changer de manière brutale pour mieux gérer les résistances à la réforme.

Ils ont mené cette réforme en deux étapes. La première réforme a concerné la période s'étalant de 1984<sup>28</sup> à 1998, tandis que la deuxième étape a commencé en 1999 jusqu'en 2010.

### **1- La réforme fiscale durant la période 1984 à 1998**

Les recommandations de la mission du FMI de septembre 1978, ont constitué la plate-forme du projet de réforme fiscale, objet d'une loi cadre de 1984<sup>29</sup>.

La loi cadre de 1984 a en effet, précisé que les impôts concernés par la réforme fiscale étaient les impôts directs sur le revenu des personnes physiques et morales, la taxe sur les produits et la taxe sur les services.

La réforme devait, par ailleurs, tendre à «corriger les disparités du système actuel et à instituer toutes mesures de nature à prévenir et à supprimer la fraude et l'évasion fiscales dans le cadre d'une procédure légale garantissant les droits des contribuables »<sup>30</sup>.

De même, la réforme avait également pour objet de promouvoir et de consolider les finances des collectivités locales, en tenant compte des exigences du développement économique et social dans le cadre d'une justice sociale.

---

<sup>27</sup> De l'art de gouverner, entretien avec Michel Rocard, in La prudence, une morale du possible, dirigé par Giles Achache, Editions Autrement, collections Morales, 185p. p.82.

<sup>28</sup> Dix-septième gouvernement, 5 novembre 1981 – 30 novembre 1983, Premier ministre : Maati Bouabid, Ministre des Finances : Abdellatif Jouahri

<sup>29</sup> Loi-cadre n° 3-83 relative à la réforme fiscale, promulguée par le Dahir n° 1-83-38 du 23 avril 1984.

<sup>30</sup> Loi cadre, op. cit. article premier.



La réforme ne devait pas enfin, porter atteinte aux mesures tendant à encourager les investissements.

Elle consistait à mettre en place un système fiscal cohérent, plus simple, plus équitable, assurant davantage de garanties aux contribuables

Pour y parvenir, les pouvoirs publics ont assigné à la réforme les objectifs suivants :

- le passage d'un système cédulaire à un système synthétique ;
- une répartition plus juste de la charge fiscale en fonction des facultés contributives des citoyens.
- la réduction des taux d'imposition ;
- l'élargissement de l'assiette.

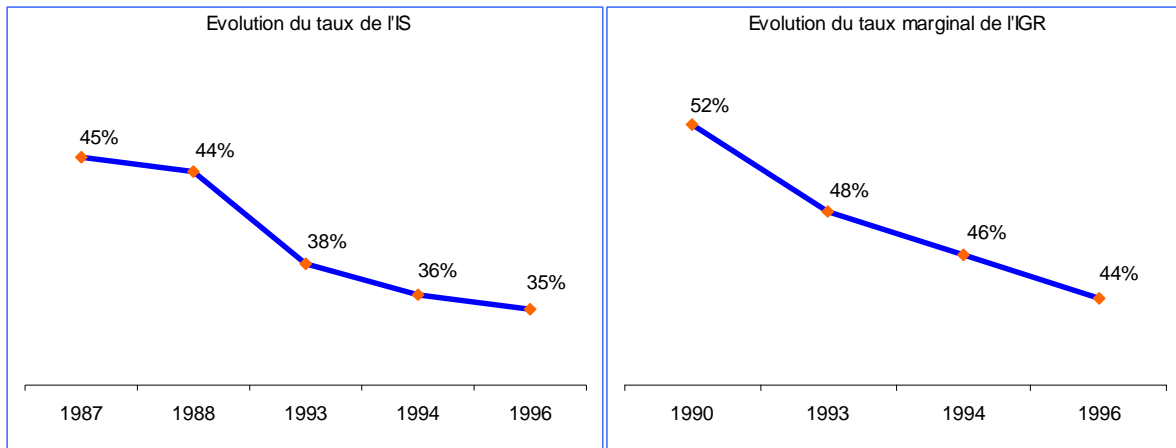
Ainsi, un système déclaratif et synthétique a été mis en place fondé essentiellement sur :

- la mise en œuvre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1986, en remplacement de la taxe sur les produits et de la taxe sur les services et la généralisation et la simplification des déductions ;
- l'institution de l'impôt sur les sociétés en 1987 ;
- l'adoption de l'impôt général sur le revenu (IGR) en 1990 avec un barème progressif, en remplacement des différents impôts cédulaires (l'impôt sur les bénéfices professionnels des personnes physiques, le prélèvement sur les traitements et salaires, la contribution complémentaire, l'impôt agricole, la taxe urbaine afférent aux revenus locatifs, la participation à la solidarité nationale, la taxe sur le produit des actions, parts sociales et revenus assimilés).

Les taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu<sup>31</sup> (IR) vont connaître une baisse progressive, tel que cela ressort des graphiques ci-après retraçant l'évolution des taux de l'IS et ceux de l'IR:

---

<sup>31</sup> Appelé avant 2006 impôt général sur le revenu.



Par ailleurs, une rationalisation des avantages fiscaux a été opérée. Une réflexion engagée à ce sujet en 1995<sup>32</sup> a abouti à la mise en place d'une charte des investissements, qui est entrée en vigueur en 1996, et qui a remplacé les différents codes sectoriels qui couvraient précédemment l'essentiel des activités économiques du pays.

Les avantages fiscaux avaient été orientés vers des activités considérées comme prioritaires ainsi que vers des régions défavorisées. Ils ont été introduits dans le droit commun échappant de ce fait à toute autorisation préalable.

Enfin, il convient de souligner que l'institution de la TVA n'a pas profité qu'au budget de l'Etat. Elle a également bénéficié aux collectivités locales, puisqu'en 1986, 30% du produit de la TVA leur a été accordé, afin de leur garantir des recettes stables.

En ce qui concerne les dépenses du budget général de l'Etat, l'investissement rapporté au PIB va enregistrer depuis 1992 un repli, qui, pour utiliser une expression chère à Ronald Reagan, consistait à « affamer la bête » pour décrire sa politique de réduction des dépenses publiques.

<sup>32</sup> 23ème gouvernement, 27 février 1995 – 14 février 1998, (Dahir N° 1.95.40, du 27 février 1995), Premier Ministre, ministre des Affaires étrangères : Abdellatif Filali, Ministre des Finances, des Investissements extérieurs : Mohamed Kabbaj remplacé lors du 24ème gouvernement (Remaniement du gouvernement Filali « 2 ») 13 août 1997, (Dahir N° 1.97.183, du 27 février 1995) par Driss Jettou : Ministre des Finances, du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat.

Malheureusement, cette période était marquée par un accroissement important des dépenses de fonctionnement notamment celles concernant la masse salariale et les subventions des prix à la consommation.

Par contre, des efforts appréciables ont été accomplis en matière de réduction de l'endettement public extérieur. Ramené au PIB, le service de la dette externe (intérêts seulement) est passé de 3,1 % en 1990 à 2,9 % en 1995 et à 0,7 % en 2003.

Cette diminution est le résultat conjugué de la baisse continue du stock de la dette et du taux d'intérêt sur le marché international, ainsi que de la politique de gestion active de la dette.

En revanche, le service de la dette publique intérieure (intérêts seulement) par rapport au PIB a presque doublé entre les périodes 1980-1989 et 1996-2003, passant de 1,7 % à 3,2 %. Il a même dépassé celui de la dette extérieure à partir de 1995, en raison de la croissance soutenue du stock de la dette intérieure<sup>33</sup>.

Ces fragilités ont appelé les gouvernements depuis 1998, à poursuivre leur politique de renforcement de la mobilisation des ressources domestiques notamment, par le biais de la fiscalité.

## **2. La réforme fiscale mise en place depuis 1998<sup>34</sup>**

La réforme fiscale amorcée depuis 1998 s'est appuyée sur un diagnostic commun et partagé et a poursuivi la concertation et le dialogue avec les partenaires. Elle a bénéficié d'un appui politique fort, en tenant compte de la capacité d'absorption de l'environnement politique, économique et social et en adoptant également, une démarche progressive pour sa mise en œuvre.

C'est une réforme qui a continué à concerner aussi bien le système fiscal que l'administration qui a la charge de sa gestion.

---

<sup>33</sup> M'hamed Sagou, op.cit.

<sup>34</sup> 25ème Gouvernement mars 1998, (Dahir N° 1. 98. 38, du 14 mars 1998), Premier ministre : Abderrahmane Youssoufi, Ministre de l'Economie et des Finances : Fathallah Oualalou.

## **a- Un diagnostic commun et concerté**

La nécessité d'une réflexion globale et concertée sur le système fiscal marocain s'était faite sentir de façon pressante, conduisant à la tenue en novembre 1999, des assises nationales sur la fiscalité.

Cette rencontre de deux jours a permis de réunir des représentants du monde politique, des experts nationaux et internationaux en fiscalité, des opérateurs économiques et des universitaires marocains et étrangers, pour débattre sur le système fiscal et échanger les points de vue, en vue d'arrêter de manière collective une feuille de route pour moderniser le système fiscal marocain.

La démarche adoptée s'est fondée 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 ainsi au débat fiscal sa pleine signification.

Le but visé était d'institutionnaliser la concertation, ce qui constitue un important acquis en termes de démocratie fiscale.

Ainsi, l'administration fiscale était depuis lors 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.

Ces assises avaient permis d'identifier les faiblesses du système fiscal marocain et de construire un système issu d'une vision partagée.

Cette remise en cause était 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.

Certes, la réforme de 1984 avait permis d'importantes avancées en matière de simplification et de mise en place d'un système synthétique. Toutefois, le constat dégagé révèle que **la cédularité n'avait pas totalement disparu**, que d'autres taxes avaient été créées, que les droits d'enregistrement et de timbre n'avaient pas été concernés par la réforme et que l'objectif d'élargissement de l'assiette et de diminution des dépenses fiscales n'avait pas été atteint.

En effet et afin de faire face aux dépenses de l'Etat, certaines taxes avaient été créées postérieurement à l'année 1984. Il s'agit de la taxe sur les produits de placements à revenus fixes (TPPRF), de la contribution sur les revenus professionnels et fonciers exonérés (CRPFE) et de la taxe sur les produits des actions, devenue taxe sur les profits de cession de valeurs mobilières (TPCVM).

De même, les droits d'enregistrement et de timbre qui n'avaient pas fait l'objet de réforme, avaient continué à évoluer dans un contexte de compilation et d'éparpillement, rendant de plus en plus difficile la maîtrise de cette matière par les usagers et par l'administration. Cette situation n'avait pas permis, par ailleurs, de procéder à l'harmonisation de cette composante avec le reste de la fiscalité.

Le principe de neutralité de l'impôt n'avait pas non plus résisté longtemps aux multiples sollicitations, puisqu'une charte des investissements avait été instituée en 1996<sup>35</sup>, prévoyant des mesures fiscales incitatives en faveur de nouveaux secteurs considérés comme prioritaires. Bien entendu, d'autres catégories de contribuables avaient réagi, exigeant à leur tour, des avantages fiscaux qu'ils avaient, au demeurant, réussis à obtenir.

---

<sup>35</sup> 23<sup>ème</sup> Gouvernement 27 février 1995, (Dahir N° 1.95.40, du 27 février 1995), Premier Ministre et ministre des affaires étrangères : Abdellatif Filali, Ministre des finances et des investissements extérieurs : Mohamed Kabbaj

Tous ces régimes dérogatoires ont fini par altérer le sens de la réforme initiale avec pour conséquence « une aggravation des distorsions économiques et sociales ». L'impôt devenait de plus en plus interventionniste et l'équité fiscale perdait tout sens face au pouvoir des groupes d'intérêts.

A ce titre, il y a lieu de signaler que le principal défaut des régimes dérogatoires résulte du fait que leur adoption n'est pas toujours le résultat d'une politique claire. Leur octroi, qui ne procède pas assez souvent d'une logique socio-économique d'ensemble, et la diversité des instruments utilisés (lois, règlement, convention, accord-cadre, charte, circulaire...) est à l'origine d'une dispersion et d'un chevauchement des avantages fiscaux.

En plus des facteurs inhérents à la réforme de 1984, la libéralisation des économies et l'internationalisation des échanges qui mettent les systèmes fiscaux de la plupart des Etats en concurrence, avaient incité les pouvoirs publics à mener une réflexion sur la nécessité de mettre en place une deuxième réforme du système fiscal marocain.

### **b- Une réforme qui s'appuie sur un soutien politique fort**

Lors de son allocution en date du 26 septembre 2000, devant les présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Offices et Etablissements Publics et autres opérateurs économiques, Sa Majesté le Roi avait insisté sur la nécessité de réformer la fiscalité pour en faire un outil destiné à encourager l'investissement productif et créateur d'emploi.

Sa Majesté le Roi avait notamment souligné que « Partant du rôle incitatif que joue le régime fiscal en matière d'investissement, nous avons donné nos hautes instructions à notre gouvernement pour élaborer une réforme de la fiscalité basée sur la transparence, la simplification et la rationalité ainsi que la révision de la fiscalité locale, sachant que l'impôt a pour finalité d'encourager l'investissement productif et créateur d'emploi ».

Ces objectifs avaient été réitérés par Sa Majesté le Roi lors de son discours prononcé le 13 octobre 2000 à l'occasion de l'ouverture de la première session du Parlement où il avait précisé que « (...) notre objectif idéal étant la création d'espaces harmonieux de développement et l'institution d'une fiscalité locale incitative à l'investissement, empreinte de transparence et de rationalité, et la réduction au maximum du nombre élevé d'impôts et de taxes locaux, dans le cadre d'une parfaite harmonie entre les fiscalités locale et nationale afin d'en faire des outils essentiels pour encourager l'investissement productif et réunir les ressources nécessaires pour le financement du développement local et des opérations d'intérêt général ».

Par ailleurs, lors de son allocution d'ouverture des assises, Monsieur le Premier Ministre avait précisé les contours de la démarche du gouvernement en matière de réforme fiscale, en soulignant que « Le choix des différentes composantes invitées à participer à cette manifestation est une illustration de la méthode de gestion gouvernementale basée sur une démarche participative, à travers l'implication des acteurs économiques et sociaux ; plus qu'une concertation, cette coopération constitue un gage de transparence et de responsabilité, fondement d'une éthique de la confiance à la base de systèmes économiques performants ».

Si j'ai tenu à rappeler certains discours de Sa Majesté le Roi et le discours du Premier Ministre lors des assises nationales de la fiscalité, c'est justement pour mettre en exergue que la réforme fiscale engagée au Maroc durant la dernière décennie avait bénéficié d'un large soutien politique des pouvoirs publics, soutien qui a été le garant de sa réussite.

### **c- Une réforme pensée au plus près des réalités du terrain**

En matière de fiscalité, il n'existe pas de modèle qui soit valable pour tous les pays et en toute époque. « L'histoire fiscale d'un peuple constitue une part essentielle de son histoire tout court »<sup>36</sup>. La réforme du début des années 2000 ne pouvait être identique à celle des années 80. Chaque pays doit agencer ses impôts de sorte qu'ils soient compatibles avec son niveau de développement et ses contraintes économiques et sociales.

Les voies de réforme fiscale étant nombreuses, le Maroc devait trouver le meilleur dosage entre les différents impôts qui fondent son système fiscal pour garantir les ressources nécessaires au financement des dépenses publiques, élargir la base imposable, assurer l'équité fiscale et favoriser l'attractivité du pays.

Comme l'a précisé Michel Bouvier, « la fiscalité est un fait social, économique et politique qui n'est réductible à aucun de ces champs. Expression d'un lien social, elle ne doit pas, comme c'est trop fréquemment le cas, être considérée d'un point de vue purement instrumental »<sup>37</sup>.

La réforme lancée depuis 1998 a été conçue selon une vision intégrée, cohérente et pragmatique.

Elle s'est fondée sur les principales recommandations recueillies lors des assises nationales sur la fiscalité :

- le citoyen doit être au centre de la réforme ;
- la simplification est l'essence même de la modernisation ;
- la répartition équitable de la charge fiscale entre les contribuables est essentielle pour assurer le développement économique et la paix sociale ;

---

<sup>36</sup> J.Schumpeter, impérialisme et classes sociales, éd. Minit, 1972 in Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale : Finances publiques, 10ème édition, L.G.D.G. 2010, 1030 p., p. 692.

<sup>37</sup> Michel Bouvier, Crise des finances publiques et refondation de l'Etat, actes du colloque des 12 et 13 septembre 2009 sur les finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponses face à la crise, page 54.



- la préservation de la compétitivité du Maroc sur le marché mondial ;
- l'encouragement de la consommation interne, des investissements et de l'épargne.

A partir de ces recommandations, les principaux objectifs ont été arrêtés, à savoir :

- la simplification de la législation fiscale ;
- l'élargissement de la base d'imposition et l'augmentation des recettes fiscales de manière équitable et durable ;
- la réduction des distorsions provenant des régimes incitatifs;
- la réduction des taux d'imposition ;
- l'allègement de la charge fiscale pour les familles à revenu faible ou moyen ;
- la modernisation et le renforcement de l'administration fiscale.

La concertation et la clarté des objectifs ont permis d'entreprendre un travail de modernisation pas à pas, loi de finances après l'autre, en prenant en considération la capacité d'absorption de l'environnement politique, économique et social.

Les pouvoirs publics étaient conscients que l'édification d'un système fiscal moderne et adapté au Maroc, ne pouvait se faire par la rupture, mais plutôt par une évolution réaliste, par étapes, qui se fonde sur un planning bien établi au départ, avec des objectifs précis et une cohérence d'ensemble.

#### **d. Une démarche progressive de modernisation du système fiscal**

La mise en œuvre de la réforme fiscale a été opérée de manière progressive par l'introduction dans les lois de finances successives, de dispositions allant dans le sens de la réalisation des objectifs retenus :

**En 2000-2001**, un recentrage de la fiscalité sur les impôts synthétiques a été opéré par la suppression de certains impôts, tels, la contribution sur les revenus professionnels exonérés de l'impôt général sur le revenu ainsi que la participation à la solidarité nationale sur les terrains non bâtis, au titre de la taxe urbaine, de la taxe sur les profits immobiliers et de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, la taxe sur les profits immobiliers (TPI) et la taxe sur les produits de cession de valeurs mobilières (TPCVM) ont été intégrées, à droit constant, dans l'impôt général sur le revenu (IGR). Il en est de même de la taxe sur les produits des actions (TPA) et de la taxe sur les produits de placement à revenu fixe (TPPRF) qui ont été insérées dans l'IGR et l'impôt sur les sociétés. Cependant, la recommandation des assises visant la suppression des impositions à taux libératoires n'a pas pu pour l'instant être réalisée.

**En 2002-2003**, l'effort de simplification, de rationalisation et d'harmonisation, entamés en 2000, a été poursuivi, plus particulièrement par la révision de la procédure de notification et de recours, l'uniformisation de la procédure contradictoire et le réaménagement des sanctions.

En mai 2002, la Direction des Impôts a été érigée en Direction Générale des Impôts.

**En 2004**, la refonte totale du texte des droits d'enregistrement a été entreprise, visant la modernisation, la simplification et l'harmonisation de son contenu et de son architecture avec les autres textes fiscaux.

Le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée a été confié à la Direction Générale des Impôts.

**En 2005**, la capitalisation de ces acquis a donné lieu à l'adoption du livre des procédures fiscales, première étape dans le processus de mise en œuvre du code général des impôts.

La réforme de la taxe sur la valeur ajoutée a été amorcée. Elle visait l'amélioration du potentiel de la taxe en vue de restaurer sa neutralité par la réduction des distorsions liées à la multiplicité des exonérations et des taux.

La Direction Générale des Impôts a été chargée du recouvrement de l'impôt sur les sociétés.

Une étude a été lancée afin d'estimer le coût budgétaire des incitations fiscales et d'en apprécier l'impact économique et social. En effet, le manque à gagner que ces dernières engendrent pour la collectivité milite pour qu'elles soient suffisamment identifiées et mesurées, car «on n'améliore que ce que l'on peut mesurer».

**En 2006**, le livre d'assiette et de recouvrement a été réalisé, parachevant ainsi les deux volumes du Code Général des Impôts. Ce code regroupe, en un ouvrage unique, l'ensemble des procédures et des règles d'assiette et de recouvrement relatives aux quatre impôts, à savoir l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'enregistrement et de timbre.

L'architecture a été améliorée, les redondances ont été évacuées et les dispositions de même nature ont été regroupées.

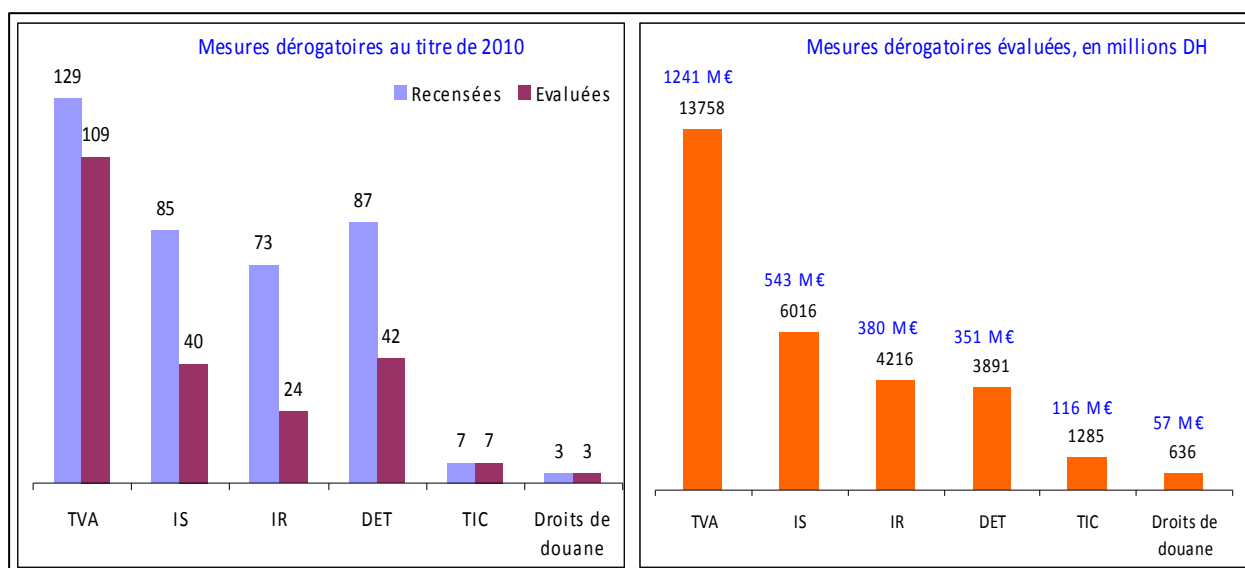
Un rapport sur les dépenses fiscales, annexé à la loi de finances pour l'année 2006, a été présenté pour la première fois au Parlement. Ce document révèle les véritables bénéficiaires des dépenses publiques et des incitations fiscales et permet ainsi de mesurer l'efficacité des finances publiques.

Ce rapport permet aux parlementaires, et à travers eux les citoyens qui sont au centre des réformes, d'avoir une lecture plus transparente des finances publiques. Grâce à cet outil d'analyse, les parlementaires sont en mesure de connaître avec précision les bénéficiaires réels des dépenses fiscales. Ainsi, pourront-ils mesurer l'efficacité des finances publiques, leur impact sur le développement économique et surtout, leurs conséquences sur l'équité.

A titre d'illustration, le rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2010, figurant parmi les textes d'accompagnement du projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2011, laisse apparaître que :

- le nombre de mesures dérogatoires recensées s'élève à 384 mesures, dont 225 mesures ont fait l'objet d'une évaluation ;
- le coût des mesures évaluées s'établit à 29.801 millions de dirhams (MDH) (**2.688 millions d'Euros**), ce qui représente l'équivalent de 55% des crédits d'investissement ouverts en 2010 ;
- 129 mesures dérogatoires concernent la TVA, soit 33,6% des mesures recensées. En montant, cela représente 13.758 MDH (**1.241 millions d'Euros**) ou 46,2% du coût des mesures évaluées ;
- les secteurs qui bénéficient le plus des dérogations fiscales sont l'immobilier (14,9%) et l'agriculture et la pêche (13,5%) ;
- les exonérations totales constituent le type de dérogation le plus utilisé avec 242 mesures recensées (63%) et 15,4 MMDH (**1.4 milliard d'Euros**) (51,7%).

Les graphiques ci-après présentent les mesures dérogatoires et leur évaluation au titre de l'année 2010.



**En 2007**, la loi de finances a marqué une étape importante en raison notamment, de l'adoption du **Code Général des Impôts** qui constitue l'aboutissement des travaux entrepris en matière d'harmonisation, de simplification et d'aménagement des textes fiscaux et d'abrogation de tous les textes particuliers<sup>38</sup>.

**Depuis 2008**, et malgré le contexte international défavorable, l'effort de réduction des taux d'imposition de l'IS et de l'IR a été poursuivi.

Ainsi, le taux de l'IS est passé de 35% à 30% <sup>39</sup> pour tous les secteurs d'activité, excepté pour le secteur financier où le taux est passé de 39,6% à 37%.

Le barème de l'IR a été réaménagé en 2009 et en 2010 en vue d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages et partant, dynamiser la demande intérieure. Le taux marginal de l'IR est passé à 38% en 2010 et le seuil de salaire exonéré a été relevé à 30.000 DH en 2010 (**2.706 Euros**).

Ces mesures ont eu un double avantage, à savoir améliorer le revenu disponible des salariés et permettre par voie de conséquence, aux petites et moyennes entreprises (PME) notamment, de ne pas supporter les augmentations de salaire demandées par leurs employés.

L'accroissement du pouvoir d'achat des ménages a permis de concilier efficacité et équité.

La Direction Générale des Impôts a été chargée du recouvrement d'une partie de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>38</sup> Article 248 du Code Général des Impôts.

<sup>39</sup> 29<sup>ème</sup> Gouvernement, 19 septembre 2007, Premier ministre : Abbas El Fassi, ministre de l'économie et des finances : Salaheddine Mezouar

### **3. Une modernisation de l'administration fiscale**

Depuis la réforme de 1984, les gouvernements ont constaté les limites de l'organisation administrative d'avant la réforme.

En effet, la Direction des Impôts était structurée en divisions assurant chacune, la gestion d'une catégorie d'impôts (impôts directs, taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'enregistrement et de timbre).

Avec la réforme fiscale, la structure administrative a évolué vers une organisation fonctionnelle et polyvalente (assiette, vérification, contentieux).

A partir de 1991, il a été procédé à la création de la direction régionale de Casablanca, suivie de la mise en place de dix autres directions régionales couvrant le territoire national avec un début de déconcentration du pouvoir de décision.

Mais le plus important, c'est la politique de recrutement massif d'universitaires menée par le Ministre des finances Mohamed Berrada et poursuivie par ses successeurs.

Sur le plan informatique, la Direction Générale des Impôts a élaboré son deuxième schéma directeur, sachant que le premier a été mis en œuvre en 1983 et actualisé en 1994.

Sur le plan des conditions d'accueil des citoyens de nouveaux immeubles vont être réaménagés aussi bien à la Direction Générale des impôts qu'à la Trésorerie Générale du Royaume.

La déconcentration est désormais une tendance forte qui s'est imposée à l'administration fiscale. C'est dans cette perspective qu'à partir de 1998 une restructuration de grande envergure a été effectuée tant au niveau central qu'au niveau de l'administration régionale dans le but d'améliorer l'efficacité du système fiscal.

Le service central a recentré ses missions sur les tâches de conception, de programmation, de coordination et d'évaluation.

Ainsi, il a été procédé au regroupement des activités autour de quatre missions (la législation, l'assiette, la vérification et le contentieux), ce qui a marqué une rupture avec le modèle d'organisation fondé sur la distinction des entités de gestion par catégories d'impôts.

Pour avoir été innovante, cette réorganisation n'en allait pas moins souffrir du décalage par rapport aux réalités du terrain. En effet, au delà des aspects organisationnels, se posait aussi la question de l'approche et du style de management capable d'aller de pair avec un environnement en pleine mutation.

Avec la consolidation du processus démocratique, l'essor de la société civile, les contribuables réagissent en citoyens et refusent d'être traités en tant que simples redevables. L'approche de puissance publique, centralisatrice, correspondant aux fonctions régaliennes jusqu'alors reconnues à l'administration fiscale, devait être abandonnée.

Aussi, fallait-il reconnaître que les problèmes à résoudre n'étaient pas de simples problèmes de technique fiscale mais de **management** c'est-à-dire, de conduite des femmes et des hommes dans un processus de changement.

Au niveau régional, la mise en place de sous directions régionales et préfectorales dotées de pouvoirs de décisions spécifiques relativement étendus (les seuils de compétence des sous directeurs ont été rehaussés) a permis de rapprocher l'administration du public, de traiter avec célérité les dossiers, notamment de contentieux, de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée et de restitution de l'impôt sur les sociétés.

A titre d'illustration, durant l'année 2009, à peine 3% des dossiers contentieux ont été traités au niveau central et la totalité des dossiers de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée ont été pris en charge par les services locaux.

Les effets de synergie de ces mesures, combinés à l'effort sans précédent, de formation de base et de formation continue, ont tout naturellement engendré une évolution nettement favorable des recettes fiscales.

Dans le même ordre d'idées et dans le cadre de la simplification et de la modernisation des procédures, un effort soutenu a été consenti notamment, en matière de mise en place au profit des contribuables, d'un dispositif novateur de télédéclaration et de télépaiement, facultatif depuis 2007 et obligatoire à partir de 2010 pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 100 MDH et 50 MDH à partir de 2011 (respectivement **9** et **4,5 millions d'Euros**).

Un autre aspect tout aussi fondamental dans le processus de modernisation est la communication. Elle renforce le degré d'adhésion des fonctionnaires en interne et des contribuables en externe, au système fiscal.

Dans cette perspective, la Direction Générale des Impôts a régulièrement participé à diverses manifestations destinées à informer les contribuables de leurs droits et de leurs obligations, à expliquer le système fiscal et les diverses modifications qui lui sont apportées, à renforcer le dialogue et la concertation avec les partenaires économiques et à sensibiliser sur les mesures fiscales de lutte contre la fraude.

De même, d'importantes manifestations ont été organisées en vue de diffuser l'information fiscale, de doter le public d'une documentation aussi complète que diversifiée et d'inculquer la culture du civisme fiscal.

Cette stratégie de communication s'inscrit dans la volonté de la Direction Générale des Impôts à renforcer la lisibilité du système fiscal et sa transparence.

En effet, un effort particulier a été déployé sur le plan législatif pour rendre plus simple et plus cohérent le système fiscal. Toutefois, il faut reconnaître que la diversité et l'instabilité des allègements d'impôts constituent l'une des principales sources d'incompréhension de la législation fiscale.



Par ailleurs, la transparence constitue un levier important. Il s'agit non seulement de transparence interne mais également externe.

La transparence interne exige la détermination de règles du jeu claires et connues à tous les niveaux de l'organisation constituant ainsi **le code de conduite** de la Direction Générale des Impôts. Dorénavant, le choix des responsables et des cadres s'effectue sur la base de trois critères, à savoir l'honnêteté, la compétence et le sens des relations humaines.

La transparence externe se fonde sur une adaptation de l'administration fiscale aux besoins du nouvel environnement économique et juridique (loi comptable, loi sur les sociétés, code de commerce et loi sur la concurrence), adaptation qui s'accompagne d'une communication claire dans un monde où la réactivité et la flexibilité sont des valeurs de référence. Dans cette perspective s'inscrit la création d'un service chargé du suivi fiscal des grandes entreprises installées à Casablanca dans un premier temps, puis sa généralisation aux autres directions régionales.

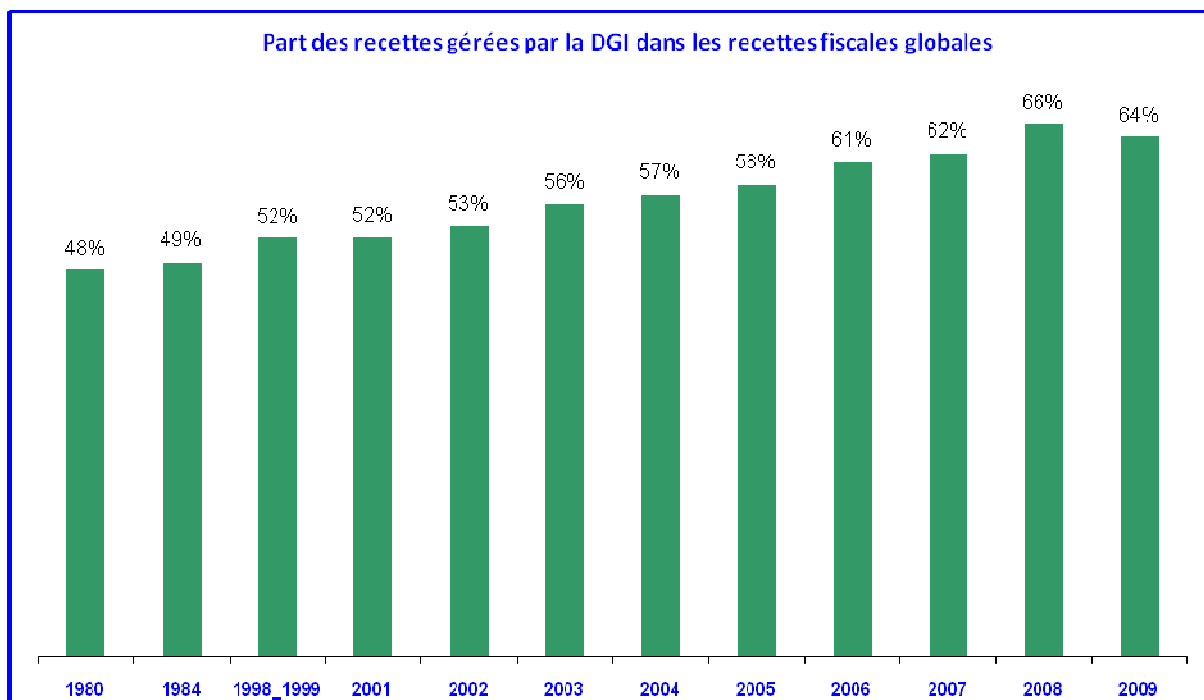
### **III. Evaluation de la politique fiscale**

Contrairement à la période avant 1984, La politique fiscale adoptée notamment depuis le début des années 2000 a permis de réaliser des résultats substantiels en matière de modernisation du système fiscal marocain.

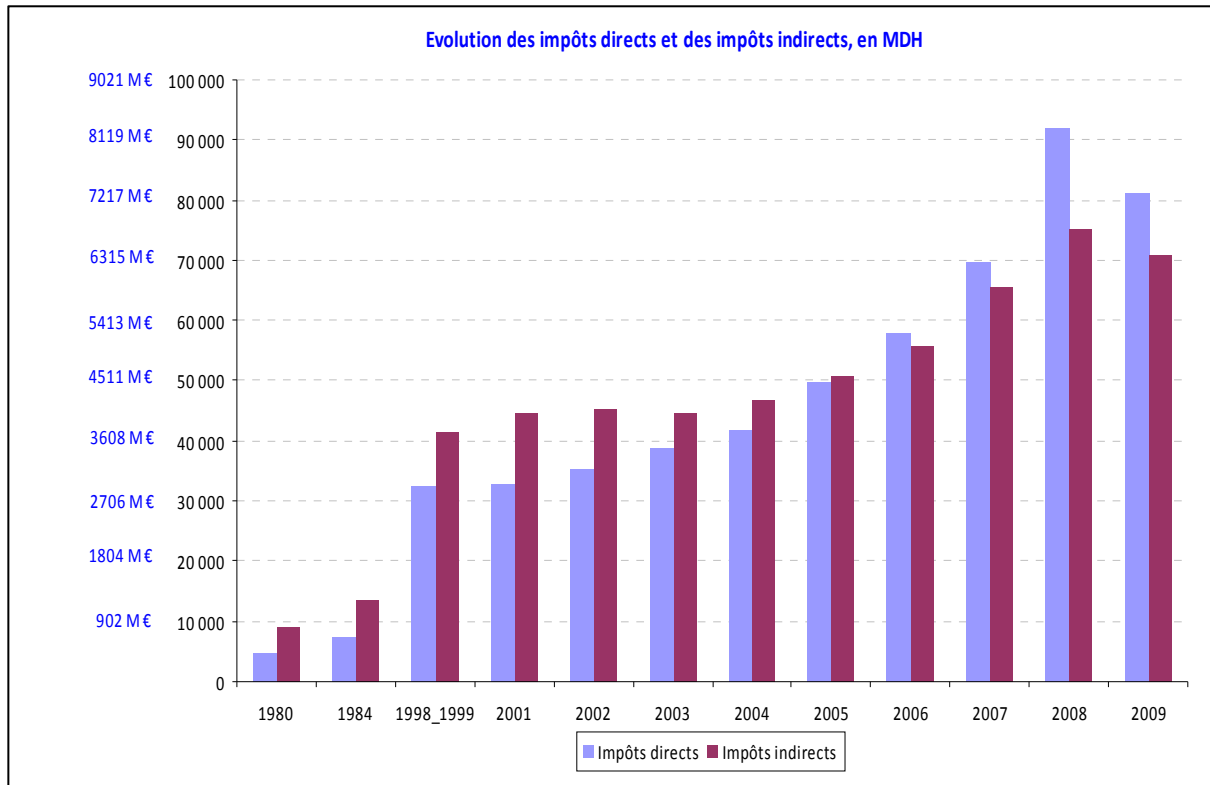
#### **1- Un accroissement de la part des recettes gérées par la DGI dans les recettes fiscales globales**

La part des recettes fiscales gérées par la DGI dans les recettes fiscales globales a enregistré un accroissement continu, passant de 48% en 1980 à 52% en 2001 pour culminer à 66% en 2008. Le recul de 2009 s'explique en grande partie par les effets de la crise internationale et par la réduction du taux de l'IS de 39,6% à 37% pour les institutions financières et de 35 à 30% pour les autres entreprises et la baisse du barème de l'IR notamment son taux marginal de 42 à 40%.

Le graphique ci-dessous démontre l'évolution de la part des recettes gérées par la Direction générale des impôts (DGI) dans les recettes fiscales globales.



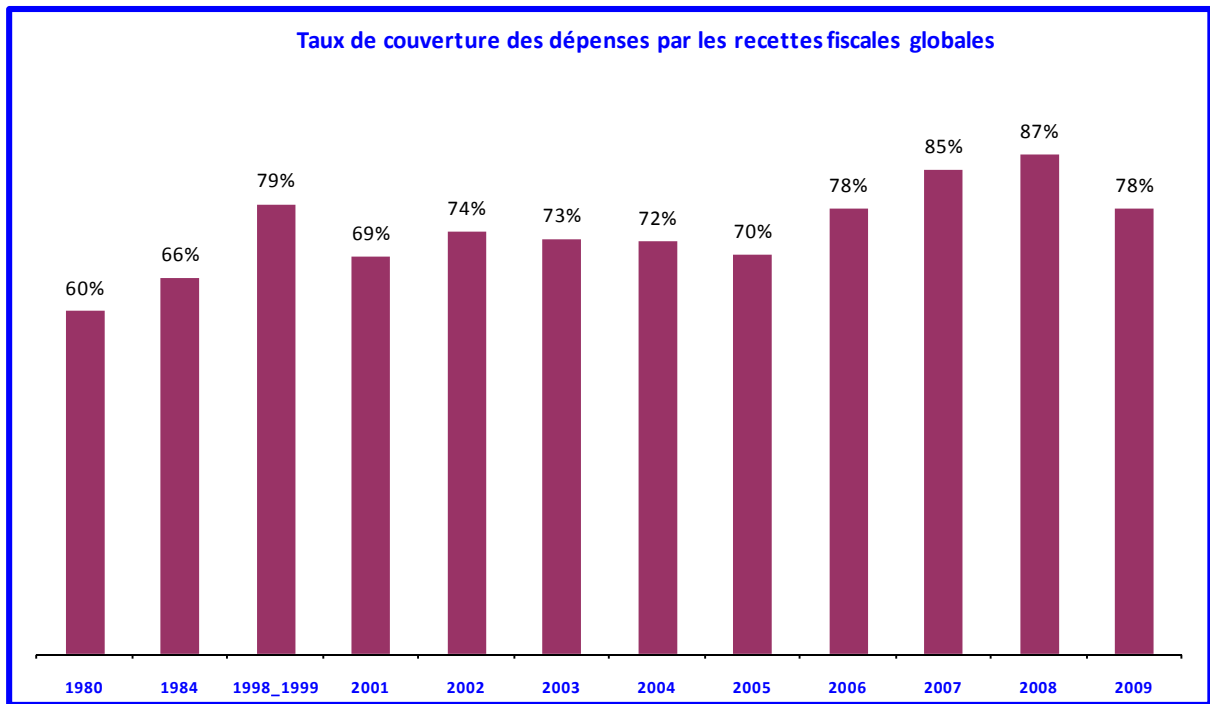
Par ailleurs, il convient de signaler le changement intervenu au niveau de la structure des recettes fiscales globales, avec une augmentation progressive de la part des impôts directs au détriment des impôts indirects. En effet, les impôts directs ont représenté 52% des recettes fiscales globales en 2006, 53% en 2007 et ont atteint 61% en 2008.



## 2- Une plus grande couverture des dépenses par les recettes fiscales globales

Grâce aux actions entreprises depuis la tenue des assises nationales de la fiscalité, le taux de couverture des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat a enregistré une amélioration substantielle, puisqu'il est passé de 60% en 1980 à 78% en 2006 et à 87% en 2008. Durant cette année, le budget de l'Etat a enregistré un excédent budgétaire de 0,4%, malgré l'importante hausse de la charge de compensation<sup>40</sup> qui fait suite au renchérissement des prix des matières premières, comme l'illustre le graphique ci-après.

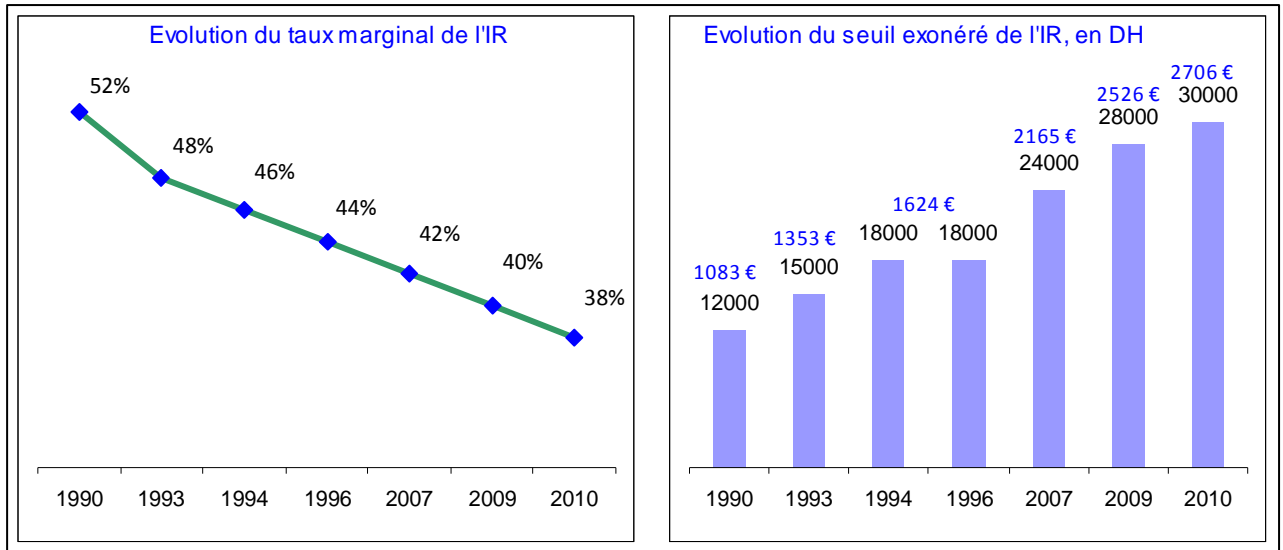
<sup>40</sup> Les charges de la compensation représentent les subventions des prix à la consommation des produits énergétiques (carburants et gaz butane) et de certains produits alimentaires (farine et sucre).



### 3- Un espace fiscal plus large, ayant permis la baisse de la charge fiscale pesant sur les ménages

L'amélioration des recettes fiscales a permis à l'Etat de poursuivre son effort en faveur de la baisse de la charge fiscale pesant sur les ménages, augmentant ainsi leur pouvoir d'achat. Cet effort s'est traduit par la diminution du taux marginal de l'IR, conjuguée à la hausse du seuil exonéré dudit impôt.

Depuis les assises nationales sur la fiscalité, le taux marginal de l'IR a été revu à la baisse durant les années 2007, 2009 et 2010, pour s'établir à 38%. Le seuil exonéré de l'IR s'élève actuellement à 30000 DH (**2.706 Euros**) contre 18000 DH (**1.624 Euros**) en 1996 et 12000 DH (**1.083 Euros**) en 1980, comme l'illustrent parfaitement les graphiques ci-après.



L'évolution positive des recettes fiscales a été obtenue grâce aux mesures législatives adoptées par le biais des différentes lois de finances, aux actions de l'administration, à un meilleur comportement des citoyens et à une meilleure adhésion de leur part, ce qui a contribué à un élargissement réel de la base imposable sans augmentation de la pression fiscale.

Ce changement de comportement vis-à-vis de l'impôt a été favorisé par plusieurs facteurs, dont l'ouverture du Maroc sur la scène internationale, l'arrivée de nouvelles générations d'entrepreneurs, l'émergence de nouvelles activités et l'utilisation de nouvelles technologies de l'information.

Ainsi, les actions menées depuis les assises nationales sur la fiscalité dans le cadre de la réforme fiscale ont permis au système fiscal marocain de devenir plus homogène, d'être doté d'une législation fiscale simplifiée et suffisamment rentable pour financer une bonne partie des dépenses de l'Etat.

## Principaux enseignements :

A la lumière des expériences de réforme fiscale développées ci-dessus, nous pouvons en tirer trois enseignements fondamentaux :

**Premièrement**, il convient de souligner que beaucoup de chemin reste à faire particulièrement en matière de **TVA**, car cette taxe comporte toujours de nombreux taux et que le taux zéro qui devait être réservé exclusivement aux exportations, est appliqué à un grand nombre d'autres opérations.

Cette taxe comporte également un nombre important de dérogations fiscales qui la compliquent, altèrent sa cohérence, compromettent sa neutralité et en réduisent le rendement. Les dépenses fiscales au titre de la TVA représentent un manque à gagner pour l'Etat évalué à 13,8 MMDH (**1,24 milliard d'Euros**) en 2010.

La stratégie de modernisation de la TVA devrait reposer essentiellement sur la diminution des régimes fiscaux dérogatoires, la baisse du taux normal de 20% et la réduction du nombre de taux pour aboutir, à moyen terme, à une TVA à deux taux, voire à un seul taux, à l'instar de ce qui existe actuellement dans les systèmes fiscaux les plus modernes.

**Deuxièmement**, ce qui nous manque dans le domaine des finances publiques en général et la fiscalité en particulier, ce sont les **évaluations d'étape**, en cours d'exécution, **pour mieux se préparer à l'imprévisible**. Il existe certes des évaluations (ou contrôles) après coup, assurés par les organes supérieurs de contrôle, en l'occurrence, l'inspection générale des finances et surtout la cour des comptes, dans le cadre de ses attributions en matière d'audit et de contrôle de gestion et de la mission qui lui est dévolue en matière de préparation de déclaration générale de conformité qui accompagne la loi de règlement.

Il n'en demeure pas moins cependant, que ces évaluations et contrôles interviennent trop tardivement pour pouvoir prémunir les impacts des mesures fiscales prises.

Ce qu'il faut par contre, ce sont des évaluations à chaud, qui interviennent au fur et à mesure pour anticiper les problèmes pour faire de la prospection et non de la rétrospective. C'est le rôle du ministère de l'économie et des finances notamment des différentes directions qui interviennent dans les ressources financières (administration des douanes et des impôts indirects, direction générale des impôts, direction des entreprises publiques et direction des domaines) et celles qui interviennent dans les ressources et les dépenses en même temps (direction du budget, direction du trésor et des finances extérieurs et trésorerie générale du Royaume).

Le ministère de l'économie et des finances devrait maîtriser de manière précise ces évaluations, avoir la volonté d'en communiquer les résultats au gouvernement et disposer de suffisamment de poids pour qu'il soit écouté, suivi dans ses recommandations et dans leur mise en œuvre.

**Troisièmement**, au niveau de la cour des comptes, au-delà du contrôle qu'elle exerce en matière de dépenses, l'intérêt qu'elle porte aux recettes est moins apparent aujourd'hui. Elle devrait s'intéresser davantage à la politique fiscale et à sa mise en œuvre.

De la même manière, le rôle du parlement est fondamental. On remarque que le temps qu'il consacre à la loi de règlement est très limité. Il est beaucoup plus concentré sur les réformes engagées puisque généralement ce sont les gratifications immédiates qui l'attirent et qui le concernent en premier ordre.

Il est moins enclin à évaluer les réformes, car souvent les majorités ont déjà changé et l'opinion publique s'intéresse moins à la matière. On dirait qu'il y a une date de péremption des politiques, surtout sur les effets des réformes qui ne se font connaître que plusieurs années après. On pourrait dire que le politique joue sur l'amnésie collective et sait pertinemment que **la réforme ne profite jamais à ceux qui la font.**

**Enfin, il est tout de même utile de reconnaître que le facteur chance et rien d'autres<sup>41</sup> distingue de manière substantielle les deux politiques présentées.** La chute des prix des phosphates et la crise pétrolière durant les années 1970 ou encore la crise financière et économique internationale intervenue depuis 2008 sont des facteurs de malchance, alors que la cession en 2001 à un prix très élevé des actions d'Ittissalat Al Maghrib (Maroc Télécom), 23,3 milliards de dirhams ou 2,2 milliards de dollars, a constitué une aubaine pour les finances publiques du Maroc.

---

<sup>41</sup> Nassim Nicholas TALEB : le cygne noir, la puissance de l'imprévisible. Paris, les belles lettres 2008, 496 p., p. 152.