

Royaume du Maroc



MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISAT



DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Vers une meilleure cohérence du système fiscal

par Nouredine BENSOUDA,
Directeur Général des Impôts

Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc
2 février 2006

Monsieur le Président

Mesdames et Messieurs

Je vous remercie pour votre invitation.

Aller « vers une meilleure cohérence du système fiscal » fait partie de la stratégie que poursuit l'Etat.

Cohérent signifie, comme vous le savez, harmonieux, logique, ordonné.

André Gide disait à juste titre, et c'est l'occasion de le rappeler, « l'harmonie équilibre des éléments très divers ».

Aujourd'hui, comme hier, les divergences de points de vue sur la fiscalité proviennent en fait d'une tendance à vouloir perpétuer les privilèges qui se heurte à une forte volonté d'assurer une meilleure répartition de la charge fiscale.

En effet, améliorer la fiscalité ne va pas sans heurts et sans difficultés, mais toute réforme révèle aussi des marges de progrès.

Dans le secteur privé, les entreprises transparentes et gagnantes se battent pour augmenter la productivité et pour réduire les prix.

En fiscalité, tous les efforts, depuis 1984, année de la réforme fiscale, visent également à augmenter la productivité qui permet l'amélioration des recettes fiscales pour pouvoir enclencher la baisse des taux.

Aussi, sommes nous d'accord pour réformer, entre autres, la TVA et l'impôt sur le revenu en vue de baisser la pression fiscale sur les consommateurs et les salariés.

Cependant, cette baisse est conditionnée par une réelle et meilleure contribution de toutes les entreprises.

Encore faut-il savoir que l'incantation n'a jamais produit de changement efficace.

Sachez que plus de 60% des déclarations à l'impôt sur les sociétés affichent des résultats déficitaires.

De tels comportements avec des mentalités d'hier freinent les ambitions d'aujourd'hui.

Il y a donc besoin de trouver un réel équilibre !

Pour ce faire, la logique voudrait que l'on se fixe des objectifs précis, que l'on détermine des choix, et que l'on dégager des priorités d'action.

La réforme fiscale de 1984, engagée dans un contexte de redressement des finances publiques, visait déjà la recherche d'une meilleure cohérence à travers le passage d'un système cédulaire à un système synthétique.

L'objectif d'élargissement de l'assiette, qui implique une réduction des régimes dérogatoires et des exonérations demeure inscrit dans tous les discours et dans tous les projets au même titre que celui d'une meilleure répartition de la charge fiscale qui doit normalement en découler.

Vous conviendrez avec nous que le choix en matière fiscale, comme dans d'autres domaines, doit se fonder sur la faisabilité des projets de réforme, en tenant compte de la dimension temporelle.

L'exemple des recommandations des assises nationales sur la fiscalité de 1999 l'illustre bien. Nombre d'entre elles ont été introduites dans les textes de loi, mais de manière progressive.

La décision fiscale est d'abord d'essence politique et a souvent appelé l'arbitrage entre des considérations sociales, économiques et entre les doléances des différents groupes socioprofessionnels.

Et comme l'a si bien dit Monsieur Pierre Méhaignerie, Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale Française : « Si les missions et les programmes ne sont pas suffisamment cohérents, c'est à la fois le vote parlementaire, le droit d'amendement mais aussi la réforme de la gestion de l'Etat qui en pâtiront ».

La fixation des objectifs dicte par conséquent des choix et des priorités.

L'économique et le social occupent une place prépondérante dans les choix opérés par l'Etat.

Ainsi, les entreprises ont pu bénéficier, tous secteurs confondus, de mesures visant l'amélioration des ressources nécessaires à leur développement, telles :

- les amortissements dégressifs,
- les provisions pour investissement et recherche,
- les incitations pour la transformation des entreprises individuelles en sociétés ...

Pris distinctement, les différents secteurs d'activité jugés porteurs, ont profité de multiples exonérations, réductions d'impôts, abattements et autres mesures d'encouragement :

- L'immobilier, par exemple, avec l'exonération de tout impôt et taxe pour les promoteurs qui réalisent des programmes de construction de 2500 logements sociaux ;
- Le secteur financier à travers des mesures intervenant en amont et en aval en vue de développer la demande sur les marchés et dynamiser l'offre ;
- L'agriculture, l'exportation, le tourisme, les zones franches...

Les ménages, quant à eux, ont bénéficié d'une détente de la pression fiscale au titre de l'imposition des salaires qui s'est traduite au plan de l'IGR, par :

- La baisse des taux d'imposition ;
- Le relèvement de la tranche exonérée ;
- L'amélioration du traitement fiscal des retraites et des produits de l'épargne longue ;
- La déductibilité des intérêts sur les prêts au logement ...

Ces choix de l'économie et du social ont été portés par les réformes des différents impôts composant le système fiscal, notamment la taxe sur la valeur ajoutée.

L'Etat a donné la priorité à cette taxe en 1986, en tant que premier pilier de la réforme, en remplacement des taxes sur le chiffre d'affaires, pour les raisons suivantes:

- le rôle de cette taxe en matière de modernisation du tissu économique ;
- et l'amélioration du rendement fiscal.

L'impôt sur les sociétés, mis en place en 1987, a modernisé le régime fiscal des personnes morales.

En 1990, l'imposition des personnes physiques a été révisée en vue d'une meilleure équité fiscale, par le biais du regroupement de tous les revenus catégoriels dans l'impôt général sur le revenu.

Celui-ci a nécessité un important travail de fond, introduisant une démarche de synthèse, qui se démarque de l'approche cédulaire suivie jusque là.

Plus tard, et plus exactement en 2004, les droits d'enregistrement ont fait l'objet de la réforme. Ces droits qui, pour leur part, se limitaient à une compilation de textes disparates, ont été refondus dans une configuration nouvelle, épousant la même architecture que celle des autres impôts.

Ce cheminement historique vous révèle les priorités arrêtées par l'Etat en matière fiscale. Pour récapituler, il y a eu la révision de l'imposition de la consommation, ensuite celle de l'impôt sur les sociétés, suivie de celle de l'impôt sur le revenu et enfin celle des droits d'enregistrement.

Mesdames et Messieurs

Nous étions conscients et nous le sommes toujours 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 et progressive qui s'appuie sur un programme bien conçu avec des objectifs clairs et une cohérence d'ensemble.

La poursuite des objectifs a été menée selon une démarche ordonnée et graduelle, étape par étape au rythme des différentes lois de finances en prenant en considération la capacité d'absorption de l'environnement politique, économique et social.

Il va sans dire que l'évolution de notre système fiscal s'est inscrite dans la logique d'ensemble d'amélioration de cet environnement, à l'instar des réformes institutionnelles engagées, en particulier au plan du droit des sociétés, du code de commerce, de la loi comptable, de la loi bancaire et du code du travail.

Ainsi, en 2000 et 2001, nous avons procédé progressivement à un recentrage de la fiscalité sur les impôts synthétiques, par la suppression de certains impôts et l'intégration d'autres dans l'impôt général sur le revenu ou dans l'impôt sur les sociétés.

En 2002 et 2003, l'effort de simplification, de rationalisation et d'harmonisation 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.

L'année 2004, a connu, comme je l'ai signalé auparavant, la refonte totale des droits d'enregistrement.

En 2005, le livre des procédures fiscales a été adopté, marquant ainsi la première étape dans le processus de mise en oeuvre du code général des impôts.

Mesdames et Messieurs

Avec l'adoption du livre d'assiette et de recouvrement en 2006, le code général des impôts a été mis en application. Il constitue ainsi une étape essentielle dans le processus des réformes poursuivies.

L'autre étape, tout aussi fondamentale dans ce processus, est l'évaluation des régimes dérogatoires. Ainsi, un rapport sur les dépenses fiscales annexé à

la loi de finances pour l'année 2006, a été présentée pour la première fois au Parlement, comme je vous l'avais annoncé il y a deux ans, lorsque nous avons débattu ensemble sur « la stratégie fiscale entre la logique de la compétition et le choix de l'harmonisation ».

Ce rapport recense 337 dispositions dérogatoires au sein de notre système fiscal. Les 102 mesures d'entre elles qui ont été évaluées, ont totalisé un manque à gagner pour le budget de l'Etat, en 2005, de l'ordre de 15 milliards de DH, soit 3,4% du produit intérieur brut.

Pour avoir un ordre de grandeur, ce montant représente l'équivalent de 76,5% du budget d'investissement de l'Etat qui s'est élevé à 19,6 milliards de DH en 2005.

La taxe sur la valeur ajoutée s'accapare 53% des dépenses fiscales et, sur un plan sectoriel, l'immobilier représente près de 20% (19,9%) de l'ensemble de ces dépenses.

Ce document révèle les véritables bénéficiaires des dépenses publiques et des incitations fiscales et permet ainsi de mesurer l'efficacité des finances publiques.

Le rapport sur les dépenses fiscales, qui accompagnera dorénavant le projet de loi de finances, sera amélioré en 2007, en tenant compte des études d'impacts économique et social.

Il s'insère ainsi dans la démarche de cohérence tendant à réduire le champ des exonérations sans remettre en cause les mesures dont l'effet s'avèrerait positif pour l'investissement et la croissance.

Au vu des conclusions du rapport accompagnant la loi de finances de 2006, il est apparu évident de maintenir la priorité à la réforme de la taxe sur la

valeur ajoutée, eu égard à son rôle déterminant dans le processus d'élargissement de l'assiette et d'optimisation du rendement.

Entamée en 2005, cette réforme de la TVA s'est poursuivie en 2006, selon un programme volontariste qui a permis la suppression de certaines exonérations, tout en améliorant le traitement fiscal de certaines opérations quand cela était nécessaire.

Aussi, à titre d'exemple, l'harmonisation des taux applicables à certains produits, a conduit à la taxation du beurre au taux de 14%, au même titre que la margarine.

L'objectif de ces réaménagements est d'aboutir, à moyen terme, à une T.V.A à deux taux, voire à un seul taux, à l'instar de ce qui existe actuellement dans les systèmes fiscaux les plus modernes.

Ces réaménagements ont porté principalement sur :

- les opérations financières, les prestations des avocats, interprètes, notaires ... qui ont vu leur taux passer de 7% à 10% ;
- les bicyclettes, les aliments composés et l'abonnement aux services de radiodiffusion télévision, dont le taux passe de 7% à 20% ;
- la confiture et le café taxés désormais à 20% au lieu de 14%.

Par ailleurs, le micro crédit qui constitue un instrument de la politique sociale du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et dont l'exonération devait prendre fin en 2005, continue à bénéficier de l'exonération de la TVA jusqu'en 2010.

Dans le même ordre d'idées, le seuil d'exonération en matière de livraison à soi même de construction a été relevé de 240 m² à 300 m², pour répondre

favorablement aux doléances des citoyens, en les déchargeant d'obligations fiscales contraignantes.

Enfin, les non résidents vont bénéficier, dès juillet 2006, de la restitution de la taxe sur la valeur ajoutée pour les biens d'une valeur de 2 000 dirhams (TTC) destinés à être utilisés à l'étranger. Cette restitution, plus communément appelée « détaxe », existe dans la plupart des pays ouverts sur l'international. Cette mesure va dans le sens de l'encouragement des activités liées au tourisme telles l'artisanat, l'industrie du cuir et du textile...

Mesdames et messieurs,

La modernisation du système fiscal attendue par le biais de la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée ne permet d'atteindre un degré élevé de cohérence fiscale, que si elle intègre l'imposition des bénéfices et des revenus.

Certes, des progrès importants ont été réalisés dans cette voie, mais des mesures d'exemptions, d'abattements et de réductions, continuent à être introduites, à intervalles réguliers, et génèrent des écarts significatifs entre les objectifs annoncés de la politique fiscale et le dispositif mis en vigueur.

Le moins que l'on puisse dire est que cette démarche compromet la stabilité et conduit à revisiter constamment le système pour lui restituer sa cohérence en rectifiant les altérations subies.

Tel a été le cas en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, qui ont connu cette année certains ajustements dans ce sens.

Dans ce cadre, les abattements sur les plus-values de cessions des éléments d'actifs immobilisés ont été réaménagés afin :

- de consolider l'assiette en limitant cette mesure aux biens d'équipement, constructions et, provisoirement jusqu'à fin 2007, aux titres de participations ;
- de diminuer l'écart important entre le taux légal et le taux réel d'imposition par la suppression de l'abattement de 70% ;
- de maintenir les abattements de 50% et de 25% ;
- de réserver l'exonération de la plus-value de cession au cas de réinvestissement du produit des cessions en matériels ou en constructions destinées à l'exploitation.

Mesdames et messieurs,

La cohérence apparaît également à travers d'autres mesures de la loi de finances.

Le renforcement de la neutralité fiscale a conduit à opérer la retenue à la source des dividendes servis à l'Etat et aux collectivités locales, au même titre que le secteur privé.

Par ailleurs, les plus values réalisées par les sociétés étrangères sont exonérées lorsqu'elles concernent les cessions de titres cotés à la bourse des valeurs de Casablanca.

L'exonération des bénéfices réalisés par les organismes de placement en capital risque de l'impôt sur les sociétés, est venue, quant à elle, soutenir cette activité destinée à financer les projets des petites et moyennes entreprises.

Concernant la promotion de l'emploi, qui constitue une des priorités du Gouvernement, le seuil exonéré en matière d'impôt sur le revenu de l'indemnité de stage a été relevé de 4.500 DH à 6.000 DH par mois.

Cette incitation qui s'adresse aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, constitue l'une des mesures phares mises en œuvre par le gouvernement pour soutenir l'accès à l'emploi.

Elle répond également à une demande des opérateurs économiques, notamment les petites et moyennes entreprises.

S'agissant des provisions pour créances douteuses, le fait générateur de la déductibilité est désormais clairement subordonné à l'introduction d'un recours judiciaire, dans un délai de 12 mois.

Les provisions pour investissement, pour logement et pour reconstitution de gisements, doivent être constituées après report déficitaire et avant impôt, dans les limites fixées pour chacune d'elles.

Quant aux opérations immobilières, il a été précisé que le prix de référence à prendre en considération chez le cédant, en matière d'I.S., d'I.R et de T.V.A est celui retenu chez l'acquéreur, en cas de redressement du prix déclaré, accepté par le contribuable ou résultant d'une décision définitive.

Enfin, le plafond d'amortissement déductible des véhicules de transport de personnes a été relevé de 200.000 à 300.000 dirhams.

Mesdames et messieurs,

Dans la plupart des pays, un système fiscal cohérent est celui qui est construit autour de l'utilisateur, avec le renforcement de la démarche qualité.

Mais la qualité de service ne se mesure pas à l'aune des moyens mais des résultats.

La culture de résultat par la participation et la responsabilisation accrue des managers publics est la voie qui a été suivie ces dernières années et qui a abouti aux réalisations suivantes :

Les recettes fiscales gérées par la Direction Générale des Impôts ont connu, pour la période 2000-2004, un taux de croissance moyen de 7,7%.

En 2005, ces recettes ont enregistré, par rapport à 2004, un taux d'augmentation record à deux chiffres de 14,6%, tranchant avec le taux de croissance du PIB qui n'a pas dépassé les 3,9%.

Les éléments forts de cette tendance se situent au niveau de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu qui ont augmenté respectivement de 22,1% et de 15,6%.

La taxe sur la valeur ajoutée, par contre, n'a pas évolué convenablement et reste en deçà de son potentiel (avec une progression de 1,5% pour la TVA à l'intérieur). Il faut signaler tout de même qu'un grand effort a été fourni pour améliorer les remboursements de cette taxe qui sont passés de 1,2 milliards de DH en 2003, à 2,5 milliards de DH en 2004, à 3,2 milliards de DH en 2005.

Cet essoufflement de la TVA est du à la multiplicité des exonérations comme nous l'avons déjà signalé mais également au taux normal de 20% qui demeure élevé et qui, de ce fait, encourage la fraude.

L'administration fiscale a été la première en 2003 à proposer un scénario de baisse progressive de ce taux en vue d'élargir l'assiette.

Mesdames et messieurs,

La réforme de notre fiscalité doit s'opérer dans le cadre d'une stratégie globale qui précise les objectifs à atteindre et attribue les moyens adéquats pour la conduire.

Cela implique des changements dans la façon de penser !

Elle nécessite aussi de garantir un environnement stable pour éviter l'insécurité juridique qui naît du foisonnement des dispositions difficilement assimilables par les usagers.

La simplification de notre système fiscal a abouti ces dernières années à la réduction du nombre d'articles de la fiscalité nationale de 415 à 252, soit 40% en moins, ce qui constitue un indicateur significatif dans ce domaine.

Plus le système fiscal est compliqué, plus la pression des lobbies pour obtenir des avantages fiscaux est forte et plus le nombre de fonctionnaires pour le gérer est important. Par conséquent, la mise en œuvre d'une fiscalité simple et neutre s'en trouve freinée.

Dans le débat autour de la réforme, il serait intéressant, nous semble-t-il, de ne pas ignorer les réflexions concernant la « flat tax » (impôt unique) adoptée par de nombreux pays de l'ex Europe de l'Est et qui est en cours d'étude aux Etats-Unis et en Grande Bretagne.

Nous devrions également prospecter des voies nouvelles, sans craindre le changement.

Le changement n'est jamais accepté sans appréhension, car il comporte une part de risque.

L'être humain craint l'inconnu ; il est conservateur par essence ; il défend les avantages acquis. Il faut cependant accepter l'idée que demain sera différent, et que c'est le changement qui nous fait progresser.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie.