

Casablanca, le mercredi 6 Octobre 1999

Chambre de commerce française

Nouvelle approche de la fiscalité et dynamique du changement

**Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs,**

La rencontre d'aujourd'hui témoigne de notre volonté d'engager, avec nos différents partenaires, des actions communes pour asseoir les bases d'une nouvelle approche de la fiscalité et créer une dynamique du changement.

C'est vrai, le titre choisi pour cette rencontre a interpellé plusieurs opérateurs économiques, venus nombreux, et je les remercie de s'associer à cette œuvre collective. Ce que nous leur proposons, excusez l'utilisation d'un terme anglais dans une enceinte française, est un win-win partner. En d'autres termes, notre ambition est que nous soyons mobiliser, tous ensemble, pour créer des richesses et relever les défis du Maroc.

La fiscalité, instrument de politique économique, devrait participer activement à la réalisation des objectifs de croissance économique et de paix sociale. De ce fait, elle doit être améliorée au fur et à mesure de l'évolution du paysage économique de notre pays. La nouvelle approche de la fiscalité consiste donc à assurer un meilleur dosage entre sa fonction purement financière ou budgétaire et sa fonction d'orientation et d'exécution de la politique économique et sociale. La dynamique du changement, quant à elle, est que notre administration relève le défi pour devenir plus ouverte sur son environnement et en phase avec lui.

Ce sont là, mesdames et messieurs, les deux axes de réflexion que nous nous proposons de vous exposer en souhaitant avoir un maximum de réactions de votre part.

I. La recherche d'un meilleur dosage entre la fonction financière et la fonction économique et sociale

Les finances publiques en général et la fiscalité en particulier ont cessé depuis longtemps d'être considérées uniquement comme « les moyens par lesquels l'Etat se procure les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques et en répartit la charge entre les citoyens ». Le budget est devenu « l'expression chiffrée d'une politique ».

Cette mutation, dans le cas du Maroc, remonte aux différents plans de développement économique et social notamment depuis le plan quinquennal de 1973-1978. A partir de cette période, le gouvernement a marqué sa ferme volonté d'encourager certains secteurs d'activité et plus particulièrement les industries exportatrices. En parallèle, le système fiscal a été conçu de manière à réduire les inégalités des revenus et contribuer à l'équité sociale.

Ce rôle interventionniste ou orienteur est aujourd'hui une question d'actualité qui sera débattue sans aucun doute lors des Assises nationales sur la Fiscalité, que nous organiserons le 26 et 27 novembre prochain. Car pour certains professionnels et experts en matière économique et fiscale l'intervention de l'Etat est beaucoup plus efficiente par le biais de la dépense budgétaire que par l'impôt. En effet, cette approche est plus conforme à l'optique traditionnelle de la neutralité de l'impôt.

Toutefois, le Maroc, à l'instar des autres pays en développement a favorisé l'intervention de l'Etat par des mesures ponctuelles destinées à encourager des secteurs économiques déterminés avec des limitations dans le temps et dans l'espace. Ainsi, les codes des investissements et la charte de l'investissement ont été utilisés comme facteur décisif de développement.

De la même manière, sur le plan de la répartition de la charge fiscale en fonction des facultés contributives des citoyens, principe constitutionnel, nous remarquons que l'institution d'un impôt général sur le revenu est l'un des moyens, en principe, d'atteindre l'équité fiscale. En effet, l'abandon partiel de l'imposition cédulaire et son remplacement par une imposition unitaire avait pour objectif d'atteindre l'ensemble des revenus imposables du contribuable sans aucune distinction de leur origine et en leur appliquant une taxation uniforme.

De prime abord, nous sommes devant une construction parfaite ou plutôt perfectible : la fiscalité marocaine procure des recettes, encourage l'investissement et assure une équité fiscale.

En quoi consiste donc la nouvelle approche, me demanderiez-vous ?

La nouvelle approche, à notre sens, doit être plus pragmatique, plus simple et plus concrète. Elle vient en complément de l'effort founi depuis longtemps par les pouvoirs publics pour rechercher un meilleur dosage entre l'aspect financier et les aspects économiques de la fiscalité.

Quelques faits quotidiens de l'entreprise vont permettre de comprendre l'amélioration que nous vous proposons.

En matière de remboursements de la T.V.A. pour les entreprises devant en bénéficier, deux comportements peuvent exister au sein de l'administration en charge de l'application des textes fiscaux. Un comportement financier, avantageux pour les finances publiques à court terme, qui permet d'afficher une bonne évolution des recettes de la T.V.A. Cependant, cet indicateur est falacieux. Nous sommes plutôt adeptes de l'adage : « qui paye ses dettes s'enrichit » et nous préférons avoir un comportement économique, viable à long terme, car permettant à l'entreprise d'être soulagée sur le plan de la trésorerie et ayant tous les moyens pour produire et prospérer.

A ce titre, nous avons accompli pour l'année budgétaire 1998-1999 un effort important en matière de remboursement en passant de 924 millions l'année précédente à 1 milliard 700 millions (soit un peu plus de 82% d'augmentation).

Dans le même sens, nous avons élargi les compétences des services régionaux, en matière de remboursement de la T.V.A et allégé les procédures et les circuits existants afin de réduire le délai de remboursement et parvenir, à terme, à nous conformer au délai de quatre mois fixé par la loi.

Dans le domaine du contentieux, nous avons entamé un processus de réduction de stock par la recherche de solutions appropriées aux dossiers contentieux. Là aussi, nous évoluons sereinement de la vision financière à la vision économique. Nous sommes conscients que le changement culturel demande de la patience qui ne doit en aucun cas être confondu avec la lenteur. Nous nous sommes inscrits dans une optique dynamique visant à nous rapprocher des différents opérateurs économiques pour solder les contentieux en souffrance. C'est une manière de recouvrer nos créances et de soulager les entreprises, dont les difficultés financières sont justifiées, pour qu'elles puissent continuer à produire et assurer leur rôle d'employeur.

En ce qui concerne l'élargissement de l'assiette en vue d'une meilleure équité fiscale, ce ne sont pas les discours qui manquent mais ce sont plutôt les actions. Nous avons tous, un jour ou l'autre, entendu parler de la formule : « à revenu égal, impôt égal ». Une maxime qui permet d'exprimer l'équité fiscale dans toute sa grandeur. Or, depuis assez longtemps cette formule a été remplacé par une formulation beaucoup plus précise et moins virtuelle. Aujourd'hui, la formule consacrée est: « à revenu égal connu, impôt égal ». En plus clair, le propre de l'administration fiscale est de connaître exactement les revenus des différents contribuables pour les assujettir à l'impôt général sur le revenu. Nous avons remarqué que certains revenus facilement recensables échappent au fisc. Dans une volonté d'élargissement de la base imposable et de recherche d'une réelle équité fiscale, il est temps que les uns et les autres contribuent convenablement aux recettes fiscales pour assurer la redistribution tant souhaitée et c'est là l'expression par excellence de l'Etat de droit.

Cet objectif ne peut être atteint que par un élargissement de l'assiette. A ce propos, nous tenons à vous informer que nous comptons beaucoup sur les assises fiscales, pour apporter les améliorations nécessaires au système fiscal actuel et instaurer, dans ce cadre, un équilibre entre la conception des textes de loi et leur application.

Il nous appartient, de ce fait, de poursuivre cette quête permanente d'un impôt équilibré entre sa fonction originelle de pourvoyeur du budget de l'Etat et celle d'instrument privilégié du développement économique et social.

De plus, nous devons toujours avoir présent à l'esprit que l'aménagement de la fiscalité est un processus continu qui doit reposer sur des études et des simulations qui permettent d'en prévoir les répercussions aussi bien sur le plan budgétaire que sur les plans économique et social. En d'autres termes, ces aménagements ne doivent plus résulter d'une improvisation.

Dans le même sens, notre démarche actuelle vise à réduire les inégalités devant l'impôt en recherchant la participation de tous. Notre action consiste à améliorer le système fiscal en vigueur, en veillant à ce que le prélèvement soit le plus efficace possible, tout en s'appliquant équitablement à l'ensemble des contribuables.

II. Une administration plus ouverte et en phase avec son environnement

En effet, les nouvelles exigences de rigueur et de transparence, qui s'imposent à nous tous, nécessitent un effort redoublé de clarification de nos missions et de nos objectifs. Dans ce contexte, la qualité des relations avec nos partenaires constituent un véritable atout. Ces relations doivent évoluer vers un dialogue plus constructif, qui appelle plus un changement de pratique et de culture qu'un changement de textes.

Des actions ont été engagées dans ce sens; le premier axe de ce changement a concerné notre nouvelle ligne de conduite dans le processus de décision. Il s'agit d'un processus dynamique fondé sur la recherche d'une plus grande participation. Dans cette perspective, la Direction des Impôts, pour accroître son efficacité et catalyser toutes les énergies disponibles, a remplacé la démarche unilatérale de prise de décision qui prévalait jusque-là, par une démarche participative.

Au niveau de l'administration, cela a permis de donner plus de responsabilité à tous les niveaux de la hiérarchie. Ainsi, en décidant d'encourager l'autonomie et la créativité de ses cadres, la Direction des Impôts a joué un rôle actif dans la valorisation des expériences et des hommes.

De ce fait, l'instauration d'un dialogue direct et la prise en considération des propositions émanant des services extérieurs, lors de la préparation de la loi de finances, ont favorisé l'addition des intelligences et permis d'aboutir à une décision ouverte. Il s'est agi d'impliquer davantage dans la fixation des objectifs, tous ceux qui sont appelés à les réaliser.

Dans cette même optique, notre mission vise à redonner un sens au principe de la légalité de l'impôt, en développant une nouvelle forme d'expression du consentement, fondée sur le dialogue permanent et la concertation. Cette démarche a été consacrée dans les relations que nous avons établies avec l'ensemble de nos partenaires. Ces derniers ont été invités à participer à l'enrichissement du projet de la loi de finances. Ils ont été consultés et intégrés dans le processus décisionnel et pu, de ce fait, clarifier leur position par rapport aux mesures fiscales envisagées, et faire des propositions en vue de réduire les contraintes susceptibles d'entraver leur gestion.

Cette procédure a été parfaitement illustrée, notamment par la participation des opérateurs sur le marché boursier (ASFIM, APSB) à l'élaboration des mesures fiscales concernant les produits, les profits et les revenus générés par les différentes catégories de capitaux mobiliers. La participation de nos partenaires ne s'est pas limitée à la préparation de la loi de finances mais a été étendue à l'élaboration de la note circulaire.

Aujourd'hui, nous pouvons affirmer que l'élaboration des mesures fiscales inscrites dans la loi de finances 1999-2000 est une oeuvre commune et une collaboration réussie du triptyque: Législateur-Administration-Opérateurs Economiques.

La Direction des Impôts a adopté une nouvelle stratégie fondée sur la concertation qui vise à instaurer davantage de confiance et de collaboration nécessaire à l'acceptabilité du système fiscal. Nous considérons, en effet, que l'entreprise ne doit plus être tenue à l'écart des débats relatifs à l'élaboration des textes fiscaux qui vont s'appliquer à elle. Elle doit, en outre, pouvoir prendre position et intervenir sur des sujets qui vont conditionner son évolution.

Le deuxième axe de changement que nous avons initié consiste à donner plus de cohérence à la politique fiscale actuelle et à agir sur les faiblesses de l'administration pour l'adapter aux circonstances nouvelles et lui permettre d'assurer efficacement ses missions.

Concernant le premier volet, nous devons reconnaître que la réforme fiscale prévue par la loi-cadre de 1984 présente une nette avancée par rapport au système disparate d'impôts cédulaires de l'époque. Celle-ci a toutefois négligé certains impôts qui continuent à s'appliquer, sans tenir compte de la réalité actuelle (l'impôt des patentes). Ces impôts restés en dehors de la loi-cadre déséquilibrent l'ensemble du système et nuisent à sa rationalité.

Le deuxième volet concerne la modernisation de l'administration. En effet, depuis ces dix dernières années, notre pays s'ouvre aux réalités de l'économie et de la concurrence internationales (adhésion à l'O.M.C., accord de libre-échange...). Ces nouvelles données nous interpellent pour des changements profonds.

Conscients des nouveaux défis à relever, nous nous sommes engagés avec détermination dans cette voie, en agissant sur tous les éléments nécessaires à une gestion tournée vers la performance et l'excellence: une plus grande responsabilisation des fonctionnaires, un élargissement des compétences par la décentralisation et la déconcentration, un allègement des procédures et une réduction sensible des délais de prise de décision.

C'est ainsi qu'au niveau des structures, une redéfinition des tâches exercées par les services centraux et les services extérieurs a été réalisée, pour mieux distinguer entre les missions fonctionnelles et les missions opérationnelles afin d'obtenir une plus grande efficacité dans la gestion administrative.

En outre, les nouvelles compétences attribuées aux services locaux, en matière de seuil de contentieux, ont permis une plus grande célérité dans le traitement des dossiers.

Toutes ces actions montre l'intérêt profond que nous portons à la croissance économique de notre pays.

En effet, l'administration se veut être un partenaire de l'entreprise et se doit de l'accompagner dans son développement; désormais sa démarche ne va plus être seulement tourner vers la recherche du rendement fiscal, mais va se préoccuper également des intérêts des investisseurs.

Parallèlement à l'amélioration des structures, nous avons pris des mesures d'accompagnement pour favoriser la réussite de notre nouvelle stratégie. L'amélioration des contacts que nous avons avec nos partenaires est l'un des éléments essentiels de notre politique.

Et nous savons que l'une des clés de la réussite de cette politique réside dans la qualité de l'accueil réservé aux contribuables. C'est pourquoi nous tenons à donner plus d'importance à la fonction d' "Accueil" et d' "Ecoute" en sensibilisant l'ensemble des fonctionnaires à ce problème.

Cette action rentre dans le cadre de la politique de communication que nous avons mis en oeuvre et qui permet de développer la concertation et d'instaurer des relations sereines.

Il est certain que nous informons les contribuables par nos actes autant que par nos paroles. En contrepartie, les opérateurs économiques doivent accepter que leurs propres responsabilités soient plus clairement définies.