

L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITE MAROCAINE

La fiscalité marocaine a connu une évolution régulière épousant les mutations qui ont affecté les structures économiques et sociales de notre pays. L'appréciation de telles mutations nous pousse, d'emblée, à préciser les périodes étudiées et les limites des changements engagés. Pour ce faire, nous essayerons de dépasser la démarche positiviste qui se borne à décrire empiriquement ce qui est visible et qui ne permet pas de faire apparaître la réalité du processus d'élaboration du droit fiscal.

A cet égard, il convient de remarquer que dans toutes les critiques faites au système fiscal, on relève une volonté constante de réforme en vue d'aboutir à une fiscalité « meilleure ». Mais jamais n'a été proposé clairement un modèle ou une référence à prendre pour le corriger. Ces critiques ont porté sur deux axes : la fiscalité et l'administration chargée de la mettre en œuvre autour desquels nous organiserons notre intervention.

I. Fiscalité marocaine : finalités et limites

La réforme fiscale prévue par la loi cadre de 1984 a constitué une véritable coupure dans l'histoire de la fiscalité marocaine. Son objectif était de mettre en place un système fiscal cohérent, plus simple, plus équitable et assurant davantage de garanties aux citoyens.

En effet, le système fiscal, qui doit avoir un agencement logique fondé sur des « principes directeurs », se présentait précédemment, comme un ensemble hétérogène composé d'une mosaïque d'impôts. A titre d'exemple, les personnes physiques, selon leurs revenus, étaient soumises à une multitude d'impôts et taxes : Impôt agricole, Impôt sur les Bénéfices Professionnels (I.B.P.), Prélèvement sur les Traitements et Salaires (P.T.S.), Taxe Urbaine (T.U.), Contribution Complémentaire (C.C.), Taxe sur les Profits Immobiliers (T.P.I.), Participation à la Solidarité Nationale (P.S.N)...

La refonte du système fiscal visait sa simplification en le structurant autour de quatre grandes catégories d'impôts que sont la T.V.A., l'I.G.R., l'I.S. et les Droits d'Enregistrement et de Timbre. Ce changement avait pour but d'élargir l'assiette en vue d'aboutir à une répartition plus équitable de la charge fiscale.

En dépit des efforts faits dans le sens de la simplification et de la mise en place d'un système synthétique, la cédularité n'a pas totalement disparu. En effet, d'autres taxes, comme la Taxe sur les Produits de Placements à Revenus Fixes (T.P.P.R.F.), la Contribution sur les Revenus Professionnels et Fonciers Exonérés (C.R.P.F.E.) et la Taxe sur les Produits des Actions devenue Taxe sur les Profits de Cession de Valeurs Mobilières (T.P.C.V.M.) ont été créées remettant, ainsi, en cause l'un des objectifs prévus par ladite réforme.

On assiste, cependant, à partir de 1998 à une évolution par «petites touches» qui a permis, sur ces quatre dernières années, d'introduire dans les lois de finances qui se sont succédées des changements concrétisant les principes directeurs fixés par la réforme fiscale. C'est ainsi que certaines taxes ont été abrogées (P.S.N., la C.R.P.F.E.) et d'autres intégrées dans l'I.S. ou l'I.G.R. (T.P.A., T.P.P.R.F., T.P.I., T.P.C.V.M.).

Ces différents changements participent à la consolidation du rôle que les pouvoirs publics font jouer à l'impôt. En effet, en plus de sa finalité première qui est celle de mobiliser les ressources budgétaires, l'impôt en tant que composante essentielle du budget est un instrument d'intervention du gouvernement dans la mise en place de sa politique économique et sociale.

A. L'interventionnisme fiscal

Au Maroc, Au lendemain de l'indépendance, le choix d'un système où l'Etat devait jouer un rôle prépondérant semblait l'unique voie pour sortir le pays du sous-développement et c'est dans cette perspective qu'à été initiée une politique d'aide au développement fondée sur l'octroi d'avantages fiscaux. Ainsi progressivement de 1958 à 1973, le champ des activités qui allait en bénéficier s'élargit. 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.

Au début des années quatre-vingt-dix, on assiste à une tentative d'inverser la tendance en s'orientant vers une rationalisation des avantages fiscaux. Une réflexion engagée à ce sujet en 1995 a abouti à la mise en place d'une charte des investissements. Cette charte, entrée en vigueur en 1996, remplace les différents codes sectoriels qui couvraient précédemment l'essentiel des activités économiques du pays.

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

Aujourd'hui, un retour en arrière semble se dessiner au regard du nombre de plus en plus important de secteurs qui demandent des avantages et qui les obtiennent (Le secteur minier, secteur du tourisme, l'enseignement, la promotion immobilière...).

Force est de constater que si les avantages consentis par l'Etat sont substantiels, leur efficacité reste cependant difficile à vérifier.

L'interventionniste fiscal a conduit à l'élaboration d'un nouveau concept : celui de « dépenses fiscales ». Celui-ci désigne le coût résultant des dispositions fiscales à caractère dérogatoire. Ces mesures incitatives ont pour conséquence de diminuer les ressources fiscales. Elles représentent, de ce fait, une charge pour le budget de l'Etat et un allègement pour les contribuables qui en bénéficient. Si l'évaluation de ces dépenses est difficile à faire, le nombre d'exonérations accordées donne une idée globale de leur importance.

D'un autre côté, on peut dire que ces incitations aggravent la complexité du système fiscal et affectent même les conditions de son équité.

B. L'équité fiscale

Au Maroc, comme partout ailleurs, les prélèvements fiscaux peuvent corriger les inégalités de revenus, en répartissant mieux la richesse nationale. C'était là, l'un des objectifs que devait atteindre la réforme fiscale de 1984.

En effet, avant la réforme engagée, la fiscalité marocaine se caractérisait par un déséquilibre résultant, notamment de la prépondérance de la part des impôts indirects dans la structure fiscale.

Ce déséquilibre était tout d'abord le reflet de la structure de notre économie caractérisée par la prédominance du secteur agricole. Ce dernier employait une partie importante de la population active. S'ajoutaient, à cela, une productivité réduite et une concentration des revenus dans les petites tranches, ce qui rendait peu favorable la collecte des impôts directs.

En plus des disparités salariales, certains revenus notamment fonciers, professionnels et mobiliers, étaient difficiles à appréhender. Cette difficulté participait, par conséquent, à l'aggravation des inégalités de revenus. Face à ces réalités, la réforme de 1984 visait une répartition plus juste de la charge fiscale en fonction des facultés contributives des citoyens.

Cette répartition devait respecter deux critères : un critère d'équité horizontale et un critère d'équité verticale. L'équité horizontale se fonde sur le principe selon lequel les personnes physiques ayant une capacité contributive égale, plus exactement jouissant d'un même revenu global, devaient acquitter un impôt égal.

L'équité verticale, quant à elle, exprime l'idée selon laquelle les personnes physiques ayant des revenus globaux élevés supportent une charge fiscale proportionnellement plus forte que ceux disposant de revenus inférieurs.

L'institution de l'Impôt Général sur le Revenu, en 1990, était considérée comme l'un des moyens pour atteindre cette équité. Cet impôt personnel et progressif a constitué l'un des piliers de la politique fiscale marocaine en raison de son rôle de redistribution. Il a, de ce fait, connu une baisse constante sur une période de 10 ans

traduisant la nette volonté de promouvoir l'équité. C'est ainsi que son taux marginal a été ramené de 52% en 1990 à 44% en 1996 avec une régression d'un point pour les tranches intermédiaires ; alors que la tranche exonérée a été relevée successivement de 12 000 DH à 15 000 DH, puis à 18 000 DH et enfin à 20 000 DH.

Dans une moindre mesure, cette équité a été recherchée, dans le cas des impôts indirects, par l'exonération des produits de première nécessité et l'institution d'un taux réduit pour les produits de large consommation.

Cependant, nous remarquons que les efforts de l'Etat en terme d'intervention fiscale et de recherche d'équité connaissent des limites dues essentiellement à la résistance à l'impôt.

C. La résistance à l'impôt

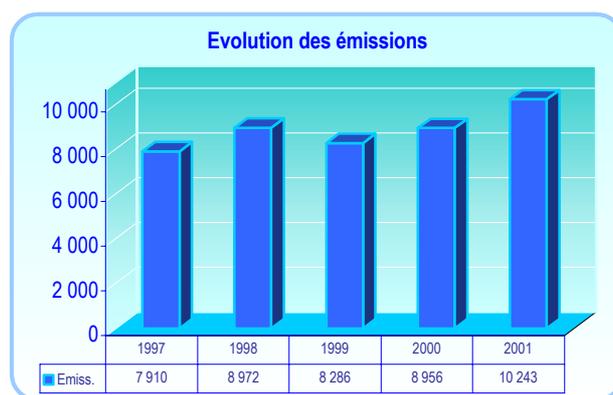
L'expérience montre, à travers un faisceau d'indicateurs, une certaine évolution positive du civisme fiscal au Maroc.

Parmi ces indicateurs, on peut citer :

- L'amélioration du nombre des déclarations et des résultats déclarés ;
- L'accroissement des montants des paiements spontanés ;
- L'augmentation des émissions d'impôts.

Le niveau des émissions est un indicateur de l'effort des performances des services de la direction des impôts. Elles sont le résultat de traitement des déclarations et des régularisations de la situation fiscale des contribuables suite au contrôle fiscal.

Après le ralentissement de 1999 (-7,6%) suite à la mise à niveau comptable et fiscale et à la prescription fiscale anticipée, les émissions ont enregistré une augmentation de 8,1% en 2000 et 14,4% en 2001, atteignant 10,2 Milliards de DH.



En ce qui concerne la part des émissions d'impôts, par rapport aux paiements spontanés, elle représente en moyenne 22%, comme le montre le tableau suivant :

Désignation	1998	1999	2000	2001
Emissions (en MDH)	8.872	8.286	8.956	10.243
Paiement Spontané (en MDH)	29.092	35.560	34.915	36.495
Total (en MDH)	38.064	43.846	43.872	46.738
Part des émissions	24%	19%	20%	22%

S'agissant des émissions par nature d'impôts, il y a lieu de relever les performances réalisées au niveau de l'I.G.R dont les émissions sont passées de 1,8 milliards de dirhams en 1998 à 2,6 milliards de dirhams en 2001 et le léger recul constaté au niveau de l'I.S et de la T.V.A, lequel est dû aux effets de la mise à niveau fiscale et comptable ainsi qu' à la prescription fiscale anticipée.

Le tableau ci-après donne plus de détails sur les réalisations de la direction des impôts pour les quatre dernières années.

Emissions en millions de DH

DESIGNATION	1998	1999	2000	2001
TU-TE	1 964	2 037	2 245	2 356
Patente	1 929	1 794	1 893	1 912

I.G.R	1 862	1 926	1 792	2 606
I.S	1 249	920	902	856
T.V.A pay. différés	1 051	1 003	820	898
Autres impôts	916	606	1 304	1 615
Total	8 972	8 286	8 956	10 243

Malgré les améliorations constatées, une résistance à l'impôt perdure. Ainsi, nous nous sommes intéressés au comportement des contribuables pour en dresser une typologie. Celle-ci se fonde sur la possibilité de classer le contribuable marocain dans l'une des catégories suivantes :

- le contribuable « de base » ;
- le contribuable « averti » ;
- le contribuable « défenseur de la veuve et de l'orphelin » ;
- le contribuable « solliciteur » en permanence.

Le contribuable « de base », est celui qui recourt assez souvent au contentieux, et conteste pour contester. Il refuse l'impôt en faisant valoir le niveau élevé des taux d'imposition. En matière d'I.G.R, notamment il ne saisit pas forcément la philosophie du regroupement des revenus catégoriels.

Le contribuable « averti » s'appuie sur les systèmes fiscaux des pays développés pour relever les imperfections de notre fiscalité et la rejeter. Adeptes des comparaisons partielles, il fait abstraction du contexte local et des différences de mentalités.

Le contribuable « défenseur de la veuve et de l'orphelin » est celui qui refuse de reverser l'impôt retenu invoquant le fait que les catégories sociales pour lesquels il doit opérer des prélèvements méritent des exonérations alors que son rôle se limite à respecter la législation en vigueur et de prélever l'impôt pour le compte du trésor public.

Le contribuable « solliciteur » en permanence se distingue par ses demandes incessantes d'exonérations fiscales au motif qu'il fournit des biens et services collectifs devant être pris en charge normalement par l'Etat.

Cette typologie du contribuable provient du fait que la personnalité du redevable moderne, comme l'a avancé le Professeur Pierre BELTRAME, « se trouve scindée en deux : d'un côté, en tant que -citoyen- bénéficiaire des services publics, il réclame toujours plus à l'Etat et de l'autre, en tant que contribuable, il rechigne à contribuer ».

Cette typologie permet de moduler la gestion et les actions de communication de la direction. Elle justifie également certaines actions de modernisation permettant à l'administration d'évoluer en phase avec son environnement.

II. La modernisation de l'Administration

La mise en œuvre de la Réforme fiscale de 1984 s'est accompagnée de la question de l'outil capable de la faire aboutir. Fallait-il garder le même schéma d'organisation, fondé sur la séparation entre les fonctions de recouvrements, confiées à la Trésorier Générale du Royaume, et celles dites d'assiette assignées à la Direction des impôts ? N'était-il pas opportun d'anticiper et de faire appel à des démarches de gestion ou d'organisation qui se développaient dans le secteur privé ou dans les autres pays ?

Historiquement, de telles questions ont reçu un début de réponse dans la réorganisation des services centraux de la direction des Impôts en 1991. L'innovation majeure de cette restructuration résidait dans sa fonctionnalité. L'option pour le regroupement des activités autour des quatre missions, la législation, l'assiette, la vérification et le contentieux, a ainsi marqué la 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.

Ainsi, avons-nous été conduits à 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. A partir de cette prise de conscience, le débat ouvert a débouché sur le lancement des chantiers de modernisation de notre administration fiscale. Il s'agit de :

- L'autonomisation croissante de la gestion ;
- La réorganisation des structures ;
- La mise en valeur des ressources humaines ;
- L'ouverture sur l'environnement.

A. Le développement de l'autonomie de gestion

En tant que levier de modernisation et aussi d'efficacité, l'autonomisation de la gestion peut être conçue à tous les échelons de l'administration. Néanmoins, c'est dans la création et la responsabilisation des unités déconcentrées que le processus trouve son champ d'expression principal. L'observation empirique révèle que l'essentiel de nos ressources humaines opère dans les services extérieurs. De même qu'elle révèle que la quasi-majorité des décisions et autres actes de gestion sont initiés au niveau local.

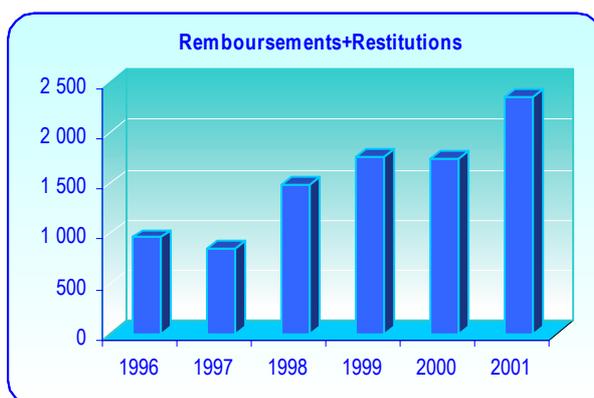
Partant de ce constat, nous avons fait le choix de la déconcentration et de la responsabilisation la plus poussée des échelons les plus proches du terrain. Concrètement, les onze (11) directions régionales, dont celle de Casablanca regroupant sept (7) directions préfectorales, qui quadrillent l'ensemble du territoire national, ont été dotées de tous les pouvoirs et moyens pour résoudre les problèmes posés à leur niveau. L'élévation des seuils de compétences des responsables régionaux a donné un contenu concret à la notion de proximité.

Dorénavant, et à titre d'exemple, 90% des dossiers contentieux et 80% des dossiers de remboursement T.V.A sont pris en charge par les services locaux. Ainsi, Les données présentées dans le tableau ci-après démontrent l'efficacité de la gestion de proximité et, partant, l'amélioration de la trésorerie des entreprises.

Total des remboursements

(En millions de DH)

Désignation	1997	1998	1999	2000	2001
Rembours. TVA	703	1 277	1 508	1 385	1 707
Restitutions*	158	217	258	393	742
Total	861	1 494	1 766	1 778	2 449



B. La réorganisation des structures

1. La mise en place d'une organisation orientée client

La connaissance progressive de notre population fiscale nous a permis de faire évoluer notre administration vers une organisation orientée clients. En effet, un effort particulier est fourni pour personnaliser les services rendus à chaque catégorie de contribuables. Ainsi, une nouvelle formule d'organisation fondée sur une spécialisation adaptée à la législation fiscale est adoptée. Concrètement, la démarche a consisté en à la création d'un service des grandes entreprises, déjà opérationnel

* Lorsque l'Impôt sur les Sociétés (I.S.) calculé et versé sur la base de l'exercice de référence est supérieur à l'impôt dû, la société impute l'excédent sur le premier acompte provisionnel échu et, le cas échéant, sur les autres acomptes restants. Le reliquat est restitué d'office à la société.

dans les directions régionales de Casablanca et de Rabat, des subdivisions chargées des personnes morales et des subdivisions chargées des personnes physiques où sont fusionnés les travaux d'assiette et de traitement du contentieux, l'objectif étant de mettre en place un interlocuteur fiscal unique.

2. La mise en place d'une administration « multiservices »

Dans le même ordre d'idées, la démarche adoptée par la direction des Impôts a aussi consisté à regrouper en un même lieu les différents services fiscaux, pour lutter contre l'éparpillement ainsi que la complexité des circuits et des démarches administratifs. L'expérience pilote a été menée au sein des directions régionales de Rabat, de Tanger et de la direction préfectorale de Ain Chok-Hay Hassani avec la mise en place d'une administration « multiservices ». Cette organisation est appelée à se généraliser et à s'étendre à toutes les directions régionales.

C. La mise en valeur des ressources humaines

Le poids pris par l'innovation et la capacité d'adaptation dans le processus de création de la valeur tendent à faire du capital humain un véritable vecteur stratégique. Cette donnée est d'autant plus importante que l'action de toute organisation s'inscrit désormais dans un contexte informationnel en perpétuel essor. Aussi, a-t-il été décidé d'accorder une attention particulière à la mise en valeur de nos ressources humaines.

Ce choix se traduit, entre autres, dans la valorisation des compétences par des nouvelles nominations de personnes méritantes aux postes de responsabilité. Il se traduit également dans la mise en œuvre d'une démarche de participation active de ces ressources à la définition des objectifs de la direction.

Cependant, la valorisation des ressources humaines se concrétise surtout dans la mise en œuvre d'une politique de formation, repensée à la lumière des nouveaux besoins et des nouvelles contraintes. Celle-ci s'articule autour de trois axes majeurs :

- Formation de base obligatoire pour les nouvelles recrues ;
- Formation continue pour les ressources en activité ;

- Formation développée dans le cadre de la coopération internationale.

La formation initiale, rendue obligatoire depuis deux ans pour les nouvelles recrues, a pour objectif de les préparer professionnellement à leur métier. Outre la fiscalité, dans sa double dimension théorique et pratique, cette formation s'étend à la communication, le management et la déontologie. Le but étant de développer l'éthique, les capacités managériales et le sens du service public des ressources de la direction.

Par ailleurs, les modifications constantes des textes législatifs, la généralisation de l'outil informatique, la déconcentration, la mobilité, la fusion des services et l'évolution de l'environnement ont rendu nécessaire l'élaboration d'une politique de formation continue. Des actions de formation portant sur l'organisation des sessions de recyclage et de mise à niveau en matières fiscale et comptable, sont ainsi périodiquement organisées au profit des cadres et responsables de la direction.

Ces différentes voies de formation tendent, aujourd'hui, à s'élargir vers des actions de partenariat avec des Universités de renom. Le D.E.S.S en Gestion Financière et Fiscale organisé par votre U.F.R et la possibilité offerte, chaque année, à deux ou trois fonctionnaires des impôts de s'inscrire au D.E.A de Finances Publiques de l'Université de Paris I, avec le droit de participer aux activités du G.E.R.F.I.P (Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques), constituent des exemples de coopération à développer.

La participation aux séminaires, colloques, stages menés dans le cadre de la coopération internationale (organismes et Etats étrangers) constitue l'autre volet complémentaire de la formation dispensée. Si dans ce domaine, la France constitue un partenaire privilégié, d'autres pays comme le Japon et la Malaisie nous proposent de plus en plus des stages de courte durée.

S'agissant des colloques consacrés à la fiscalité, la direction des impôts est régulièrement représentée dans les rencontres organisées par l'O.N.U, l'O.C.D.E, le C.R.E.D.A.F (Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales), le F.M.A (Fonds Monétaire Arabe)...

D. L'ouverture sur l'environnement

Pour pouvoir se libérer de ses propres pesanteurs, du poids de « la culture d'entreprise » qui, souvent, bloquent l'initiative et l'innovation, toute organisation a besoin de s'ouvrir sur le monde extérieur. C'est cette ouverture qui, par un effet de miroir, lui permettra de se comparer, d'enrichir son horizon et de reformuler en conséquence les problèmes. Dans la ligne de cette analyse, les responsables de la direction ont sciemment érigé l'ouverture sur l'environnement en impératif stratégique. La communication, la concertation et la transparence ont servi de supports à cet effet.

1. La communication

A travers les actions de communication, l'administration fiscale vise à recentrer toutes ses missions autour du contribuable et à établir avec celui-ci une relation de confiance. Il s'agit de mettre à la disposition de celui-ci une information fiable et claire de nature à réduire les incompréhensions et donc les occasions de contentieux. L'objectif ultime de la direction est de renforcer l'adhésion à l'impôt et la promotion du civisme fiscal.

2. La concertation

Dans le même ordre de préoccupations, la direction des impôts a fait le choix de développer sa capacité d'écoute pour répondre aux attentes de ses partenaires.

Concrètement, les opérateurs économiques sont invités, à travers leurs organisations respectives, à participer à l'élaboration et à l'enrichissement des projets de lois de finances. Ils sont également sollicités pour donner leurs avis sur les projets de notes circulaires. La fréquence et la permanence des rencontres avec les ordres professionnels et les chambres de commerce ont favorisé l'institutionnalisation de la concertation.

La pertinence et l'efficacité de la concertation en tant que démarche de gestion se vérifient amplement dans la réduction manifeste du délai consacré à l'élaboration de

la note circulaire. Celle-ci est désormais diffusée dans les 19 jours suivant la date de publication de la loi de finances.

3. La transparence

La question de la transparence est abordée au niveau de la direction des impôts notamment en relation avec le contrôle fiscal et la lutte contre l'économie informelle.

Le contrôle fiscal, corollaire du système déclaratif, outre son rôle dissuasif, permet à l'administration d'avoir un rôle pédagogique en amenant le contribuable à prendre conscience de ses obligations civiques en matière fiscale. Ce contrôle, qui s'opère dans un cadre respectant les droits et garanties des contribuables, permet de protéger les contribuables transparents contre toute forme de concurrence déloyale.

Le risque auquel nous demeurons toutefois sensibles à la Direction des Impôts est de voir nos entreprises manquer le rendez-vous de la transparence. En effet, pour être profitable à tous, la transparence devrait être aussi l'œuvre des entreprises. Il est clair que l'instauration d'une plus grande transparence permet au contrôle fiscal d'assurer sa mission première qui consiste à réguler le système fiscal et d'éviter le recours à des mesures exceptionnelles de régulation comme les mises à niveau comptable ou les amnisties.

A la direction des impôts, nous sommes conscients du fait que certains pans de notre système fiscal méritent d'être repensés et réorganisés. Nous pensons aux droits d'enregistrement qui ont été ignorés par la loi cadre de 1984 ainsi qu'à la fiscalité locale.

S'agissant des Droits d'Enregistrement, seuls quelques changements ont été apportés par la loi de finances pour l'année 1989 et ont concerné essentiellement deux points :

- la révision des tarifs avec le passage des taux progressifs par tranche à une tarification proportionnelle notamment, les taux de 5% et 2,5%, en matière de mutations d'immeubles ;

- l'alignement de la procédure contradictoire sur celle des autres impôts avec la création des commissions d'évaluation, locales et nationale, en remplacement de l'expertise judiciaire.

Le chantier de modernisation tant législative qu'organisationnelle des Droits de l'Enregistrement et du Timbre est désormais ouvert (unification des délais, suppression des commissions d'évaluation...). Celui de la fiscalité locale qui concerne essentiellement le Ministère de l'Intérieur est à l'étude. La politique de régionalisation adoptée par notre pays, la volonté de la consolider davantage, posent en effet avec acuité le problème du financement de nos collectivités locales. En attendant que les projets et les visions se cristallisent mieux dans ce domaine, il nous appartient d'observer qu'actuellement un tel financement est d'abord le fait des impôts dits « impôts d'Etat » (T.V.A. reversée). La fiscalité locale, malgré la multiplicité des taxes qu'elle comporte, est d'un apport limité à ce niveau.