

# **LA STRATEGIE FISCALE ENTRE LA LOGIQUE DE LA COMPETITION ET LE CHOIX DE L'HARMONISATION**

**par Noureddine BENSOUDA, Directeur Général des Impôts  
Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc  
5 février 2004**

Monsieur le Président  
Mesdames et Messieurs

Permettez-moi, au début de cette intervention de vous exprimer mes remerciements pour votre invitation, qui est devenue une tradition à la suite de la publication de chaque loi de finances, pour vous exposer les principales évolutions de la fiscalité au Maroc, d'écouter vos commentaires et de répondre à vos différentes interrogations dans ce domaine.

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

L'an dernier et plus précisément le 11 Mars 2003, nous avons débattu ensemble du thème intitulé « quelles visions d'avenir pour la fiscalité marocaine ? ». Ce qui nous a permis de mettre en relief deux courants de pensée :

- les défenseurs de l'octroi des exonérations comme condition de relance de l'activité économique et plus particulièrement de l'investissement productif ;
- les adeptes de l'élargissement de l'assiette et de la recherche d'une meilleure appréhension des secteurs non fiscalisés ou sous fiscalisés comme condition de réduction de la pression fiscale.

Cette année, « la stratégie fiscale entre la logique de la compétition et le choix de l'harmonisation », nous semble constituer le prolongement naturel, afin d'approfondir davantage le sujet et de mieux cerner ses contours.

En effet, la compétition ou la concurrence fiscale, que nous allons traiter en premier, est mise en œuvre par le biais d'incitations fiscales que de nombreux pays notamment en Afrique ont poursuivi pour attirer les investissements.

Par contre, l'harmonisation fiscale que nous présenterons en second lieu est plus étroitement liée à l'élargissement de l'assiette dont l'objectif principal, comme vous le savez, est d'assurer « la transition fiscale », c'est-à-dire la substitution des ressources de fiscalité interne à des recettes tarifaires désormais en baisse compte tenu de l'ouverture de l'économie sur le reste du monde et le partenariat avec les ensembles régionaux.

## **I - LA LOGIQUE DE LA COMPETITION OU DE CONCURRENCE FISCALE**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Il n'est un secret pour personne que les économies sont en perpétuelle compétition.

En matière fiscale, elles ont favorisé des régimes dérogatoires au profit de certaines catégories de contribuables ou de secteurs d'activité à des fins de redistribution ou d'incitation économique.

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

Ces dérogations fiscales représentent un manque à gagner pour le budget et leur effet sur ce dernier est comparable à celui des dépenses budgétaires. C'est la raison pour laquelle elles sont appelées « dépenses fiscales ».

Ce concept apparaît, selon le conseil des impôts français (1979), « à la fois comme le symétrique de l'expression de dépenses budgétaires et comme le négatif de l'expression recettes fiscales ».

Chaque année, le nombre des dépenses fiscales, déjà élevé, augmente sans être accompagné d'évaluation.

De par leur nature et leurs impacts, leur recensement et leur évaluation devraient permettre au législateur d'opérer les choix en connaissance de cause, d'arbitrer en matière d'aide publique entre la dépense fiscale et la dépense budgétaire et d'apprécier convenablement la politique gouvernementale.

L'Allemagne a été la première à rédiger des rapports sur les dépenses fiscales, suivie des Etats-Unis depuis 1968. A partir de cette date, la plupart des pays de l'O.C.D.E se sont engagés dans la même voie.

En France, la notion de dépenses fiscales a été étudiée pour la première fois par le conseil des impôts en 1979 et adoptée par le parlement dans la Loi de Finances de 1980.

La publication de données relatives aux dépenses fiscales est imposée par la loi dans au moins neuf pays de l'O.C.D.E. Une enquête menée en 1999 indique que les trois quarts des pays membres de cette organisation communiquent régulièrement des informations sur les dépenses fiscales.

Le manque à gagner que ces dernières engendrent pour la collectivité milite pour qu'elles soient suffisamment identifiées et mesurées car, comme vous le savez, « on n'améliore que ce que l'on peut mesurer ».

Conscient de ce coût moins visible et moins connu, le Gouvernement avait entamé dès 1984 la réforme fiscale en vue de dégager les ressources fiscales nécessaires pour faire face à la détérioration de la situation des finances publiques dans le cadre du programme d'ajustement structurel.

Il s'est peu à peu éloigné de sa politique de concurrence fiscale fondée sur les codes d'investissements sectoriels qui rendait le système fiscal illisible et incohérent. D'autant plus qu'il n'est pas démontré que les mesures dérogatoires aient eu un effet sur le niveau global de l'investissement.

C'est pour cette raison que les experts recommandent, avant de se lancer dans une politique d'incitations fiscales tous azimuts, de répondre au préalable aux questions suivantes :

- « la problématique est-elle clairement posée ?
- l'objectif est-il formulé de façon claire et univoque ?
- peut-on démontrer qu'une intervention financière est nécessaire ?
- peut-on démontrer pourquoi une subvention fiscale est préférable à une subvention budgétaire directe?
- les effets de la mesure sont-ils suffisamment probants ? »

Ainsi, chaque dépense fiscale devrait afficher l'objectif poursuivi de même que la cible visée en temps et en quantité.

Il est vrai que les tentatives de chiffrage connaissent des limites auxquelles s'ajoutent en pratique les difficultés d'obtenir des informations utiles et fiables.

Par ailleurs, il existe plusieurs niveaux d'estimation en fonction des exigences de précision. Cependant, la méthode de calcul la plus usitée est celle des « pertes de recettes toutes choses égales par ailleurs ».

Au Maroc, quelques estimations des dépenses fiscales ont commencé à voir le jour, même si elles restent à leurs premiers balbutiements.

Dès 1988, il est apparu nécessaire, eu égard aux contraintes du budget de l'Etat et afin d'améliorer les recettes fiscales, de réduire la durée et le quantum d'exonération prévus par les différents codes d'investissements et de diminuer progressivement les taux d'imposition des différents impôts et taxes, en assurant une meilleure appréhension de l'assiette fiscale.

On peut relever déjà à ce stade, les prémices d'une prise de conscience de la difficulté, voire l'impossibilité de maintenir une politique d'exonération en poursuivant en même temps l'objectif de la baisse de la pression fiscale.

En 1996, l'avènement de la charte de l'investissement a constitué un moment fort de la politique fiscale et une volonté sans précédent de rationaliser les dispositions contenues dans les codes sectoriels.

Les réaménagements ont été introduits en tenant compte des limites relevées dans la mise en application des codes des investissements dont notamment la lourdeur de la procédure administrative (constitution de dossiers d'investissement, visa de conformité de l'autorité de tutelle et panoplie d'autorisations préalables).

Ils ont porté sur :

- l'encouragement de l'acte d'investir et la promotion de l'emploi ;
- la reformulation d'une nouvelle conception fondée sur la réduction du coût de l'investissement par le biais notamment de l'exonération de la T.V.A des biens d'équipement ;
- une meilleure répartition de la charge fiscale et une plus grande neutralité par la limitation des exonérations sur les revenus;

L'amélioration de la situation économique, réalisée grâce au rétablissement des équilibres fondamentaux, à la politique de stabilisation des prix et à l'allègement du fardeau de la dette, n'a pas manqué de susciter les appétits pour les dérogations aux principes énoncés par la charte et les demandes d'exonérations supplémentaires.

Cette résurgence d'exonérations sectorielles, nous semble constituer une étape marquée par une nostalgie pour les codes des investissements en contradiction avec ce qui a été édifié précédemment.

Il est pour le moins étonnant de constater, que paradoxalement, dès que la situation économique du pays s'améliore, certains opérateurs la mettent à profit pour revendiquer des dérogations sous forme de dépenses fiscales en considérant qu'il s'agit là d'un instrument de compétitivité.

Or, La compétitivité peut être lue de différentes manières selon les acteurs concernés. Elle a été longtemps vue par l'entreprise dans une logique revendicative d'avantages fiscaux. Cette démarche, associée à une protection tarifaire excessive, ne semble pas, de notre point de vue, avoir rendu justice et service à l'entreprise.

Par conséquent, l'entreprise n'a pas été en mesure de maîtriser suffisamment les facteurs endogènes, véritables moteurs de la compétitivité.

Le facteur coût de production qui joue un rôle déterminant dans la compétitivité a été retenu par la charte de l'investissement comme élément central de la nouvelle politique incitative.

Force est de constater, toutefois, que l'entreprise revient à la logique première du « tout exonéré » comme si la mise à niveau continue à être confondue avec l'aide publique.

Sur le plan des systèmes fiscaux des pays de la concurrence, cette manière de voir la compétitivité a abouti à une surenchère d'octroi d'avantages fiscaux dans l'espoir d'attirer le plus d'investissements étrangers.

Nous avons suffisamment de recul pour observer ici et là que les flux, du reste erratiques, des capitaux étrangers obéissent à d'autres critères dans le choix du lieu d'implantation.

D'ailleurs, les analyses des organismes internationaux confortent cette perception et vont jusqu'à soutenir que, paradoxalement, l'excès en matière d'exonération fiscale ne constitue pas un attrait pour l'investissement extérieur.

Cette surenchère procède d'une démarche qui rend le système fiscal complexe et coûteux. Généralement, les dépenses fiscales accentuent les inégalités et freinent la mobilisation des ressources financières sans que leur utilité n'apparaisse de manière claire. Les finances publiques ainsi fragilisées ne sécurisent pas suffisamment sur la pérennité d'un environnement macro économique propice aux affaires.

La compétitivité, dans le cadre du partenariat qui va gouverner la prochaine décennie, passe par plus de neutralité fiscale et par un recentrage des ressources fiscales sur la composante domestique.

La transition fiscale pour le partenariat justifie le choix de l'harmonisation et de la simplification.

## **II - LE CHOIX DE L'HARMONISATION FISCALE**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Parmi les causes de la croissance économique insuffisante figurent les carences de l'Etat à mobiliser les ressources financières permettant d'offrir à tous les citoyens les biens publics indispensables au développement économique et social. Ces carences ont pour conséquence de faibles niveaux d'éducation, de santé, et un manque d'infrastructures collectives.

Il ne suffit pas pour encourager l'investissement de distribuer des avantages fiscaux. L'acte d'investir se fonde sur la pondération d'une série de critères tels que :

- la visibilité et la stabilité économique ;
- la disponibilité des facteurs de production de qualité et aux coûts appropriés;
- l'existence d'infrastructures conformes aux exigences des opérateurs ;
- un environnement institutionnel et juridique sécurisant ;
- une disponibilité des sources de financement aux coûts équivalents à ceux pratiqués sur le marché international ;
- une administration performante.

Cette série de paramètres qui guident le choix de l'investisseur, est loin d'être exhaustive. Mais elle nous autorise à rappeler que l'instrument fiscal est un facteur parmi d'autres. Il serait, par conséquent, judicieux de replacer la fiscalité dans le cadre de la politique économique globale avec ses composantes budgétaire, monétaire, financière...

La libéralisation de l'économie et l'accord d'association avec l'Union Européenne imposent un développement durable des recettes fiscales intérieures combiné avec un processus soutenu d'harmonisation fiscale.

La démarche consiste à introduire plus de cohérence dans la politique fiscale par l'harmonisation des textes fiscaux, la consolidation des recettes et une incitation à l'investissement compatible avec les objectifs de croissance et de financement des charges publiques.

S'agissant de la mise en œuvre de cette politique, nous pouvons observer que les principales actions ont porté sur :

- l'harmonisation des procédures fiscales en matière d'assiette, de vérification, d'apurement des litiges et des sanctions entre les différents impôts, droits et taxes ;

- la suppression de certains impôts qui consacraient un retour à l'imposition cédulaire tels que la participation à la solidarité nationale sur l'impôt sur les sociétés, sur la taxe sur les terrains non bâtis, sur la taxe sur les profits immobiliers et sur la taxe urbaine et de la contribution sur les revenus professionnels et fonciers totalement exonérés de l'impôt général sur le revenu;
- l'intégration des impôts catégoriels (taxe sur les profits de cession de valeurs mobilières, taxe sur les profits immobiliers, taxe sur les produits des actions et taxe sur les produits de placement à revenu fixe) dans l'impôt sur les sociétés ou l'impôt général sur le revenu ;
- l'incorporation dans le droit interne de certaines dispositions contenues dans le droit fiscal conventionnel international.

Au delà des ajustements apportés aux textes fiscaux par les différentes lois de finances, en 2004 une réforme en profondeur a porté sur les droits d'enregistrement qui n'avaient pas fait l'objet de la réforme fiscale introduite par la loi-cadre de 1984.

Ces droits 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 ne permettait pas, par ailleurs, de procéder à l'harmonisation de cette composante avec le reste de la fiscalité.

La refonte de ce texte vise justement la modernisation, la simplification et l'harmonisation de son contenu et de son architecture avec les autres textes fiscaux, dans la perspective de l'élaboration d'un code général des impôts, outil qui permettrait aux ménages et aux entreprises de disposer d'une information fiscale exhaustive.

Cette construction est déclinée selon les axes suivants :

- le champ d'application et les exonérations ;
- les règles d'assiette et de liquidation ;
- les tarifs et leurs conditions d'application ;
- les obligations diverses ;

- le droit de contrôle et la procédure de rectification ;
- les sanctions ;
- les délais de prescription, réclamations et restitutions.

Pour l'essentiel, la refonte consacre l'allègement de la charge fiscale et le renforcement des garanties des droits des contribuables.

Ainsi, Les réaménagements introduits ont permis la réduction du nombre des taux de 11 à 5 et la révision à la baisse de certains tarifs.

Concrètement, à partir de 2004, les tarifs suivants illustrent cette tendance :

- un taux unique de 0,5%, en remplacement des taux progressifs de 0,5%, 1% et 4% prévus en ce qui concerne les actes d'inventaire après décès ;
- 1 % au lieu de 1,25 % pour les cessions de logements à caractère social ;
- 2,5 % pour toutes les acquisitions de locaux construits, qu'il s'agisse de locaux neufs ou anciens, destinés à un usage d'habitation, commercial, professionnel ou administratif ;
- 5 % au lieu de 10 % pour les cessions de droit au bail ;
- l'institution d'un droit fixe de 300 DH au lieu du taux de 0,50 % pour les mainlevées d'hypothèque et de nantissement ;
- et la réduction de 1.000 DH à 300 DH du droit applicable aux prorogations de sociétés.

En ce qui concerne le renforcement des garanties, les nouvelles dispositions portent notamment sur la taxation d'office, le droit de contrôle, le droit de communication, le secret professionnel et le délai de prescription.

Ainsi, en matière de taxation d'office, et en cas de défaut de présentation des actes ou conventions à l'enregistrement, les droits ne sont plus établis unilatéralement par l'administration, mais font l'objet désormais d'une procédure comportant :

- une première notification invitant le contribuable à s'acquitter de ses obligations dans un délai de trente jours ;
- et, le cas échéant, une deuxième notification l'informant du montant des droits qui seront établis d'office s'il ne dépose pas son acte dans un deuxième délai de trente jours.

S'agissant des délais de prescription, la loi de finances les a ramenés de 30 à 15 ans pour ce qui est des actes et conventions n'ayant pas été présentés à la formalité de l'enregistrement.

Par contre, le délai de prescription en matière de réparation d'erreurs, d'omissions ou d'insuffisances a été fixé à 4 années à l'instar du délai en vigueur pour les autres impôts et taxes.

Un pas important a été franchi en matière de simplification des procédures par l'adoption d'une disposition dispensant de la formalité de l'enregistrement certains actes exonérés.

Le dispositif incitatif a été renforcé par l'exonération des opérations de crédit conclues entre les entreprises et leurs salariés pour l'acquisition ou la construction de leur habitation personnelle.

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

L'espace de libre échange auquel l'économie marocaine est arrimée, représente des enjeux importants en raison de la prépondérance des transactions avec les pays de l'Union Européenne dans la structure du commerce extérieur marocain (65% des échanges en valeur).

Des répercussions importantes sur la structure du système fiscal se font sentir étant donné le recul enregistré au niveau des recettes douanières et le relai que les recettes fiscales

intérieures doivent prendre pour assurer la stabilité du financement des charges publiques, comme cela a été avancé au début de cette intervention.

La mobilisation de recettes significatives pour assurer cette transition, demeure, comme du reste, la réussite de tout le processus d'accord d'association avec l'Union Européenne, subordonnée à la croissance économique.

Bien avant ce processus de partenariat, la réforme fiscale a permis la construction d'un système fiscal comparable à celui existant chez les pays avec lesquels nous entretenons des relations économiques privilégiées. La consolidation de cette réforme est allée dans le sens de la réduction de la charge fiscale et de l'élargissement de l'assiette en s'inspirant toujours des « meilleures pratiques » retenues dans le contexte euro méditerranéen.

Les chantiers ouverts en interne en termes de modernisation, de simplification et d'unification en vue de l'élaboration du code général des impôts, visent à consacrer l'harmonisation de notre système fiscal avec celui de nos partenaires notamment ceux de l'Union Européenne.

Sur un plan général, l'harmonisation de la fiscalité marocaine avec les autres systèmes fiscaux de par le monde est traitée dans le cadre conventionnel au-delà de l'objectif de la simple suppression de la double imposition.

Cette action a connu ces dernières années une évolution notable tant au plan du nombre de conventions (une quarantaine de conventions, dont 30 sont en vigueur) que sur le plan du rôle joué par la Direction Générale des Impôts dans les instances internationales et régionales qui traitent du droit fiscal international.

Ainsi, le Maroc a pu mettre à profit son rôle de membre actif, dans le comité des experts de l'O.N.U pour l'harmonisation des règles fiscales internationales, et d'observateur, dans le cadre de l'O.C.D.E, pour imprimer à l'évolution du système fiscal marocain la vision issue des pratiques et recommandations de ces institutions.

La mise en œuvre de ce cadre institutionnel devrait permettre la transition fiscale nécessaire pour passer d'une structure de recettes dominée par les ressources externes vers une autre privilégiant les ressources internes.

Il va sans dire que la consolidation des recettes se fonde davantage sur l'effort d'harmonisation et impose de nouvelles règles de jeu où l'incitation à l'investissement doit être rationalisée pour viser la croissance en permettant à l'entreprise d'améliorer ses coûts et non plus de se conforter dans une situation artificielle de protection directe ou indirecte.

Cette manière de voir initiée par la charte des investissements, comme signalée auparavant, est présente chaque fois qu'il s'agit d'intervenir au plan fiscal en vue de réduire le coût de production de l'entreprise (baisse du coût de l'énergie, exonération avec droit à déduction de la T.V.A. supportée par le transport international).

Si cette démarche s'insère dans la logique de la compétitivité, elle ne heurte pas les principes et « les meilleures pratiques » d'harmonisation fiscale retenus au plan international.

Ce n'est pas le cas des exonérations sur les revenus qui ont connu une résurgence incompatible avec les objectifs de consolidation de recettes, d'équilibre dans la répartition de la charge fiscale et de neutralité à observer dans ce domaine.

D'ailleurs, les organismes internationaux et régionaux et notamment l'O.C.D.E stigmatisent la surenchère dans les exonérations et vont jusqu'à assimiler cette démarche à « une pratique fiscale dommageable » alors que cette qualification n'était retenue qu'à l'encontre des paradis fiscaux.

S'agissant des recommandations des institutions financières internationales en particulier la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ainsi que l'Union Européenne qui accompagnent le Maroc dans le programme de modernisation de son tissu économique, elles ne cessent d'attirer l'attention sur la dérive que constitue la multiplication des

exonérations tant sur le plan des finances publiques qu'à celui d'une saine compétitivité de l'entreprise.

Elles appellent instamment, comme nous l'avons déjà indiqué, à une évaluation des dépenses fiscales en vue de disposer d'un cadre adéquat qui permet au gouvernement et au législateur de prendre toute la mesure du dispositif d'incitations fiscales et de renseigner utilement sur son coût, son opportunité et ses limites.

Il est, toutefois, réconfortant de constater, que malgré le lourd dispositif dérogatoire qui ne permet pas une amélioration des finances de l'Etat à la mesure des ambitions de notre système fiscal, les recettes fiscales réalisées en 2003 ont dépassé les prévisions.

Cette performance nous semble revenir aux actions conjuguées de l'ensemble des acteurs qui participent à cette mission. Nous saisissons cette occasion pour rendre hommage à nos partenaires économiques dont le comportement fiscal a influencé notablement ces résultats. Nous exprimons également notre satisfaction au personnel de l'administration fiscale pour les efforts qu'ils ne cessent de déployer pour l'amélioration qualitative des services rendus.

C'est la preuve que le partenariat entre l'entreprise qui crée de la valeur et de la richesse et les pouvoirs publics peut avoir des résultats positifs pour toute la collectivité.