

Casablanca le 12 février 2002

**Rencontre avec l'Association Marocaine  
des Sociétés par Actions ( A.N.M.A)**

Sur le thème :

**« Fiscalité marocaine : Acquis et défis à venir »**

**Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs**

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour cette invitation.

Le thème que l'Association Marocaine des Sociétés par Actions (A.N.M.A) a choisi pour cette rencontre : « la fiscalité marocaine : acquis et défis à venir » est un sujet riche et passionnant.

Il offre l'opportunité d'évaluer tout ce qui a été réalisé ces deux dernières décennies et permet d'initier une démarche prospective pour mieux appréhender les défis à venir.

Pour ce faire, il serait instructif d'analyser les grandes lignes de l'évolution de notre fiscalité depuis l'adoption de la loi-cadre de 1984 et les différents aménagements introduits par les lois de finances successives ; aménagements qui traduisent les adaptations nécessaires aux changements de fond que connaît notre société.

Il me paraît utile, en premier lieu , de rappeler le contexte général dans lequel s'insère notre fiscalité.

## **I. le contexte général de notre fiscalité**

La refonte du système fiscal engagée par la loi cadre de 1984 avait pour objectif essentiel la mise en place d'un système fiscal cohérent, plus simple, plus équitable et assurant davantage de garanties aux citoyens.

Il devait être composé d'un impôt sur les revenus des personnes morales (Impôt sur les Sociétés), d'un impôt sur les revenus des personnes physiques ( Impôt Général sur le Revenu), d'une Taxe sur la Valeur Ajoutée et des Droits d'Enregistrement et de Timbre.

Depuis, les gouvernements qui se sont succédés, ont tous, insisté sur la nécessité de construire un système fiscal dont le but est d'élargir l'assiette en vue d'aboutir à une répartition plus équitable de la charge fiscale.

Toutefois, ces deux objectifs, plusieurs fois affirmés, n'ont pas toujours correspondu aux politiques appliquées. C'est ainsi que la survivance d'impôts cédulaires, la multiplication d'impôts et taxes et la prolifération des exonérations fiscales ont rendu difficile leur réalisation.

En fait, deux points doivent être relevés :

1. la vision globale initialement arrêtée a été contrecarrée par le maintien et la création de plusieurs taxes telles que : la Taxe sur profits immobiliers (T.P.I.), la Taxe sur les produits d'actions (T.P.A .), la Taxe sur les profits de placements à revenu fixe (T.P.P.R.F.), la Contribution sur les revenus professionnels et fonciers exonérés, la Participation à la solidarité nationale (P.S.N.) sur Impôt sur les sociétés, sur Taxe urbaine, sur T.P.I, sur Taxe sur les terrains non bâtis, la Taxe sur les profits de cession de valeurs mobilières (T.P.C.V.M.).
2. deux phases et deux politiques se sont succédées en matière d'incitations fiscales après la période 1973-1983, qui se caractérisaient par une multiplicité de codes sectoriels.

- à partir de 1988 on assiste à une première révision des avantages fiscaux et des régimes dérogatoires ;
- à compter de 1995, on se dirige vers une rationalisation du dispositif d'incitations fiscales. Une charte des investissements entre en vigueur en 1996 et remplace les différents codes sectoriels qui couvraient précédemment l'essentiel des activités économiques du pays. Les avantages fiscaux sont réorientés vers des activités considérées comme prioritaires ainsi que vers les régions défavorisées. Ils sont introduits dans le droit commun et échappent de ce fait, à toute autorisation préalable.
- Depuis cette date, le nombre de secteurs qui demande des avantages et les obtient se multiplie. On peut citer à titre d'exemple le secteur minier, le secteur du tourisme, l'enseignement, la promotion immobilière...

Les demandes exprimées, dans ce sens, par les différents opérateurs économiques désarticulent un peu plus l'architecture du système fiscal. Le fait d'accorder des avantages à une catégorie sociale ou à un secteur d'activité relance le sentiment, chez d'autres, d'être défavorisés et provoque de leur part des mécontentements et des revendications en chaîne.

Naturellement, cette instabilité crée un décalage entre les discours qui prônent l'élargissement de l'assiette et les mesures d'exonération ou de réduction d'impôt prises en faveur de divers secteurs.

D'un côté on demande à l'Administration d'améliorer le rendement fiscal et de l'autre on multiplie les régimes dérogatoires et autres incitations fiscales. L'administration se trouve donc devant un paradoxe.

Ceci s'explique par le fait que toute décision en matière fiscale est constitutive d'un compromis entre des intérêts souvent contradictoires.

Se pose donc la question de savoir quelle politique mettre en œuvre et comment la mener face à un environnement où la résistance à l'impôt est encore assez ancrée.

La pratique quotidienne et le comportement des uns et des autres nous poussent à dresser une typologie non exhaustive des contribuables pour

tenter de mieux comprendre le sens des attentes et les résistances à l'impôt.

Aussi, pouvons nous 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 ».

C'est pour cette raison que lors de son intervention pendant les Assises Nationales sur la Fiscalité au Maroc, les 26 et 27 novembre 1999, Monsieur le Président Mohamed Amine BENJELLOUN a mis l'accent sur

une nouvelle approche du rôle et du poids de la fiscalité dans le financement du budget qui prend en considération la double facette de l'agent socio-économique, celle d'être à la fois contribuable et citoyen.

Cette approche doit être cohérente avec la nouvelle dimension de l'Etat, qui se veut « Etat régulateur » et non plus « Etat providence ». Un Etat où la fiscalité, selon M. Abderrahman OUALI, Secrétaire Général de l'A.N.M.A., « se trouve à présent être un instrument de correction des imperfections du marché ».

Toutefois, M. BENJELLOUN reconnaît que quelque soit la volonté affichée pour améliorer notre système fiscal, « la marge de manœuvre est étroite ». Sur ce point, il partage la conviction de Monsieur Fathallah OUALALOU, Ministre de l'Economie et des Finances, qui lors du séminaire sur « l'éclairage de la politique économique dans un contexte d'ouverture » a annoncé que la rareté des ressources financières sur le plan national « limite le champ d'action des pouvoirs publics lesquels sont amenés à développer une vision novatrice pour faire face à l'ampleur des besoins économiques et sociaux ».

Avant de débattre de l'avenir de notre fiscalité, permettez-moi tout d'abord de faire le point sur les acquis de notre système fiscal.

## **II : Les acquis des deux dernières décennies**

On peut mettre à l'actif de notre système fiscal de nombreuses réalisations.

### **1- Au plan législatif**

Si l'on considère ce qui a été accompli depuis la réforme fiscale de 1984, on se rend compte que les efforts engagés sont loin d'être négligeables et ont abouti tout de même à un allègement de la pression fiscale. En effet, celle-ci s'établit aujourd'hui au tour de 22%.

Sans entrer dans le détail des mesures prises jusqu'à présent, je me contenterai de vous en présenter les plus importantes.

Les actions menées ces dernières années ont permis de simplifier le système fiscal en le structurant autour des quatre grandes catégories d'impôts que sont la T.V.A, l'I.G.R, l'I.S, les droits d'enregistrement et de timbre.

Aussi, depuis les assises nationales sur la fiscalité, deux taxes ont été abrogées. Il s'agit de la P.S.N et de la Contribution sur les Revenus Professionnels et Fonciers exonérés.

Par ailleurs, la T.P.I. et la T.P.C.V.M ont été intégrées, à droit constant, dans l'I.G.R. Il en est de même de la T.P.A. et de la T.P.P.R.F. qui ont été insérées dans l'I.G.R. 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.

Par ailleurs, une réduction constante des taux d'imposition a été opérée.

Ainsi, le taux marginal de l'I.G.R a été ramené de 52% en 1990 à 44% en 1996 avec une diminution d'un point pour les taux des tranches intermédiaires; alors que le seuil exonéré a été relevée successivement de 12 000 DH à 15 000 DH, puis à 18 000 DH et enfin à 20 000 DH.

Le taux de l'impôt sur les sociétés, pour sa part, est passé de 49,5%(P.S.N. comprise) en 1987 à 35% en 1996.

La baisse des taux doit être également additionnée avec toutes les mesures prises pour conforter les ressources propres de l'entreprise. Il s'agit notamment :

- de l'amortissement dégressif ;
- la réévaluation du bilan sans incidence fiscale ;
- des abattements sur les plus values, allant de 25% à 70% suivant la durée de détention du bien, en cas de retrait en cours d'exploitation et de 50% ou de 2/3 selon le délai écoulé de la constitution de la société à la date de retrait, en fin d'exploitation ;
- de la franchise d'impôt en cas de réinvestissement total du prix de cession d'un actif immobilisé.

Ajoutons à cela, la possibilité offerte aux sociétés de constituer, en franchise d'impôts, des provisions pour investissement ou recherche.

En matière de fiscalité locale, afin d'encourager les investissements les entreprises nouvelles sont exonérées pendant cinq ans du principal de l'impôt des patentes ainsi que du décime additionnel et aux centimes d'Etat. La valeur des investissements servant de base à la détermination de la valeur locative, base de l'impôt, a été plafonnée à 50 millions de DH. Cette même mesure s'applique également pour la taxe urbaine.

Enfin, la procédure contradictoire en matière fiscale a, quant à elle, été uniformisée par la suppression des commissions locales et nationale d'évaluation et à l'extension des attributions des commissions locales de taxation et de la commission nationale du recours fiscal aux droits d'enregistrement.

## **2- Au plan de l'action administrative**

La Direction des impôts, pour mieux répondre aux attentes de ses partenaires, développe des actions orientées vers plus d'efficacité.

Les chantiers ouverts visent la mise en place d'un ensemble de mesures destinées à réformer et à simplifier l'organisation des services fiscaux locaux.

Ainsi, on assiste à partir de 1991 à la création de la Direction Régionale de Casablanca suivie de mise en place de 10 autres Directions Régionales qui couvrent tout le territoire national.

Cette déconcentration a favorisé, grâce à la réduction des niveaux hiérarchiques, le rapprochement des prises de décisions du terrain et a réduit, de ce fait, les délais de réponses faites aux usagers.

En accordant plus de responsabilité aux services locaux et en relevant les seuils de compétence en matière de contentieux et de remboursement de la T.V.A, la déconcentration a permis une avancée appréciable dans le traitement des dossiers.

Dans le même ordre d'idées, la démarche adoptée par la direction des Impôts consiste 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 et de Tanger avec la mise en place d'une administration « multiservices ». Cette organisation sera ultérieurement étendue à toutes les directions régionales.

Par ailleurs, un effort particulier est fourni pour personnaliser les services rendus à chaque catégorie de contribuables. C'est dans ce sens qu'une nouvelle formule d'organisation fondée sur une spécialisation adaptée à la législation fiscale est mise en place. Concrètement, la restructuration a conduit à la création d'un service des grandes entreprises, déjà opérationnel 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.

Parallèlement, la Direction des impôts participe également de manière active à la création des centres de comptabilité agréés qui constituent de véritables entités d'appui aux petits contribuables, les aidant dans leur restructuration et dans le respect de leurs obligations déclaratives et comptables.

Ces actions de réorganisation s'accompagnent d'un effort important d'amélioration des méthodes de travail, de modernisation des moyens et de simplification des procédures.

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

En matière de communication, un grand élan a été donné, ces dernières années, et s'exprime dans l'ouverture de l'administration sur son environnement. La concertation avec les opérateurs économiques s'institutionnalise et favorise les échanges constructifs comme l'ont souhaité les participants aux assises nationales de la fiscalité. La meilleure illustration de cette concertation est l'élaboration de la note circulaire qui, désormais, est diffusée dans les 18 jours suivant la date de publication de la loi de finances .

### **III - Les défis à venir**

Le Maroc, comme l'a souligné Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances lors des assises nationales de la fiscalité, « doit se mobiliser pour affronter deux types de défis, internes et externes :

- le démantèlement tarifaire résultant de l'accord d'association avec l'Union Européenne, ainsi que la mise en place de zones



de libre échange interviennent dans un contexte de mondialisation .... avec des répercussions aussi bien sur notre commerce extérieur que sur nos finances publiques ;

- Les impératifs de la promotion de notre développement économique et social en relation avec les besoins de larges franges de notre population et à leur tête la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale ».

La Direction des impôts sera amenée à redoubler d'efforts pour compenser le manque à gagner qui découlera de ce démantèlement tarifaire et mobiliser les ressources nécessaires au financement des dépenses publiques.

Cependant, la fiscalité, en tant qu'instrument de politique économique, devra prendre en considération deux impératifs :

- elle « doit être conçue à travers son impact économique et social et pas seulement sous l'angle comptable et budgétaire » comme l'a exprimé Monsieur le Président BENJELLOUN ;
- elle doit suivre la tendance internationale de simplification de la fiscalité et d'allègement des prélèvements.

Deux grands chantiers au moins nous attendent, celui de la fiscalité locale et celui de la fiscalité des personnes physiques.

**S'agissant du premier axe**, votre association a déjà exprimé sa vision sur la fiscalité locale.

Pour vous, « Les principes de base de l'économie publique établissent ...que la décentralisation fiscale est atteinte lorsque les coûts de production des biens et services délivrés par les collectivités locales sont supportés par les consommateurs directs de ces biens et services, savoir principalement par les résidents, et accessoirement par les non résidents ».

Ainsi, vous proposez d'ériger la propriété foncière comme principale source de financement, de réduire les abattements accordés à l'habitation principale, de supprimer la multitude de taxes existantes, de regrouper la taxe urbaine et la taxe d'édilité, de réviser la patente dans sa globalité et de supprimer par conséquent la taxe urbaine applicable aux biens d'équipement des entreprises.

Vous recommandez également, dans un but de simplification et d'efficacité, de confier l'assiette, le contrôle et le contentieux des impôts locaux à l'Administration des impôts. Alors que l'assiette et la perception de ces impôts sont actuellement du ressort des recettes municipales tandis que le contentieux relève des prérogatives du Gouverneur.

En effet, s'il y a consensus sur l'objectif d'élever les recettes provenant de l'imposition de la propriété foncière au rang des principales ressources des collectivités locales, plusieurs actions doivent être menées notamment sur le plan de l'aménagement du territoire. Celui-ci devrait être aménagé convenablement de manière à faciliter l'appréhension de la matière imposable.

La réduction de l'abattement de 75% prévu pour l'habitation principale quant à elle, devrait être étudiée en relation avec la révision des taux de la taxe urbaine initialement conçus pour imposer de manière progressive les revenus fonciers, désormais relevant de l'I.G.R.

Pour ce qui est de la suppression de la multitude de taxes, de notre point de vue, il ne peut y avoir qu'un consensus sur cet aspect. En fait, il convient de rappeler que la réforme de la fiscalité locale en 1989 est allée à contre sens de la simplification prônée au niveau de la fiscalité d'Etat. Tous les impôts coûteux en termes de gestion et à faible rendement ont été récupérés au niveau local.

En ce qui concerne, la révision de l'impôt des patentes et de la taxe urbaine professionnelle, nous sommes conscients de la nécessité d'opérer une modernisation de ces impôts afin d'assurer un équilibre entre les objectifs de croissance des entreprises et la nécessité de financement des collectivités locales.

Cependant, quelque soient les efforts de ces collectivités d'assurer leur financement par des ressources propres, la contribution, à titre d'appoint, de l'Etat au profit des collectivités démunies demeure indispensable.

Quant au dernier volet relatif à l'administration des impôts locaux, la proposition que vous avez avancée, si elle paraît efficace sur le plan technique elle signifie, en revanche, le retour à une fiscalité locale totalement dépendante de celle de l'Etat et par conséquent une centralisation fiscale.

Par contre, d'autres défendent l'idée de la spécialisation fiscale qui consiste à affecter un impôt local par niveau de collectivité.

Cette question qui a des prolongements sur le plan politique exige des choix de gouvernement sur lesquels il va falloir se prononcer.

**Le deuxième axe** relatif à la fiscalité des personnes physiques mérite, quant à lui, d'être étudié dans le cadre de la fiscalité de l'épargne.

Sur cet aspect, vous soutenez que l'imposition des différentes catégories de contribuables est inégale et inéquitable et que la ponction supportée par les salariés est très élevée. Dès lors, ils ne peuvent pas faire face au financement des dépenses de santé, constituer à la fois une retraite convenable et sûre, adhérer totalement aux objectifs de l'entreprise - employeur et de participer à sa vie et à ses résultats.

Vous proposez, entre autres, de réviser le barème de la manière suivante :

<b>Tranches de Revenus en DHS</b>	<b>Taux</b>
0 à 30 000	0%
30 000 à 150 000	20%
150 000 à 350 000	30%
350 000 et plus	40%

de fixer le taux effectif de l'impôt général sur le revenu à 30%, de supprimer les taux spécifiques, de réviser les déductions pour charges de famille et d'abroger le régime du forfait et des conventions avec certaines professions.

Il est vrai que la révision de l'I.G.R. s'impose pour tenir compte aussi bien des objectifs économiques que sociaux. Néanmoins, il convient de souligner que le relèvement du seuil exonéré de 20 000 à 24 000 dhs coûterait aux environs de 720 millions de dhs. S'il devait être relevé de 20 000 à 30 000 dhs, le coût pour la collectivité serait de 2 milliards de dhs.

Par ailleurs, les simulations effectuées au niveau de la Direction des impôts ont pu montrer que le taux effectif :

- pour un salaire annuel de 100.000 dhs est de 21% ;

- pour un salaire annuel de 200.000 dhs est de 27% ;
- et pour un salaire annuel de 500.000 dhs est de 32%.

Ainsi, si l'on devait aller dans le sens de votre proposition, il faudrait donc focaliser l'analyse sur les salaires supérieurs à 500000 dhs/an.

Quant aux autres propositions notamment, celles relatives aux déductions, elles méritent d'être appréciées au regard du sens que nous voulons donner à notre fiscalité :

- Si le choix se porte sur une simplification de la fiscalité, il y a lieu de diminuer le nombre de déductions puisqu'elles rendent notre système fiscal compliqué et lourd à gérer ;
- En revanche, si l'objectif est d'aller vers une personnalisation accrue de l'impôt, l'on serait tenté, bien au contraire, de multiplier les déductions en fonction de la situation personnelle des contribuables.

Ce sont là, Mesdames et Messieurs, quelques échanges de points de vue sur les possibilités de réforme de notre fiscalité qui ne peuvent en aucun cas évacuer les autres chantiers concernant les droits d'enregistrement et du timbre, les procédures fiscales, le commerce électronique, la fiscalité internationale...

C'est dire que le train de la réforme, pour reprendre une formule de Monsieur le Président BENJELLOUN, est toujours en marche.