

# **Quelles voies de réformes pour une baisse de la pression fiscale ?**

**par Nouredine BENSOUDA,  
Directeur Général des Impôts**

*« Le périmètre des incitations fiscales étant désormais bien identifié, les partenaires socio-économiques sont appelés à définir, en concertation avec les pouvoirs publics, les régimes dérogatoires devant être supprimés pour favoriser une baisse généralisée de la pression fiscale qui bénéficiera à toute la collectivité ».*

**Chambre de Commerce Espagnole  
10 avril 2007**

**Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,**

Je vous remercie pour votre invitation en vue de débattre des voies de réformes pour parvenir à une baisse de la pression fiscale.

Souvent critiquée, cette pression fiscale de 21,5%, en 2006, est pourtant proche de celle constatée dans les pays à niveau de développement comparable.

Le débat sur cette question me semble plus approprié si on le replaçait dans le contexte économique et social qu'a connu notre pays ces dernières années.

Le Maroc a opté pour une économie libérale, ouverte sur son environnement.

Dans cette logique, des accords de libre échange ont été conclus avec l'Union Européenne, les Etats-Unis d'Amérique, certains pays Arabes (Tunisie, Egypte, et Jordanie) et la Turquie.

La libéralisation et l'internationalisation des échanges ont conduit au démantèlement progressif des barrières douanières et ont induit une baisse des recettes à l'importation. En effet, les recettes douanières ont enregistré depuis 2001, date du début de mise en application des

accords de libre échange, une perte moyenne d'environ 1 milliard de dirhams par an.

Pour remédier à cette situation, une stratégie fiscale s'appuyant sur le développement de la fiscalité domestique a été adoptée pour prendre le relais et garantir un niveau de recettes indispensable au financement des dépenses publiques.

Les actions mises en œuvre ont permis à l'administration fiscale de compenser largement la baisse de recettes douanières et de dépasser l'objectif que lui avaient fixé les pouvoirs publics. Elle a pu, par conséquent, mobiliser des ressources supérieures à cette perte. Aussi, le montant des recettes fiscales additionnelles a-t-il été de 2 milliards de dirhams en 2001 pour atteindre 10 milliards de dirhams en 2006.

Ces ressources supplémentaires ont permis au Maroc de faire face à une facture pétrolière importante. En effet, les dépenses de compensation pétrolière se sont élevées, en 2006, à 9,64 milliards de dirhams contre uniquement 2,5 milliards en moyenne pour les années précédentes, soit une différence de 7,14 milliards de dirhams.

La solidité des finances publiques a été reconnue par les agences internationales de rating et notamment par Standard & Poor's qui confirme que la note du pays s'est améliorée, passant de BB, perspective stable, à BB+, perspective positive. Cette notation « reflète l'amélioration des prévisions de croissance au Maroc ainsi que le renforcement continu des indicateurs extérieurs et budgétaires ».

Aujourd'hui, le Maroc a mis ses finances publiques sur les rails, cependant leur consolidation demeure un enjeu majeur pour notre pays.

Il y a lieu, en effet, de continuer à agir par des actions structurelles pour éviter que le pays ne se retrouve dans la situation qu'il a connue au début des années 1980 et qui a abouti au programme d'ajustement structurel de 1983, dont la réforme fiscale a constitué l'un des volets essentiels.

C'est la loi-cadre de 1984, dont l'un des principaux objectifs a été l'élargissement de l'assiette, qui a mis en pratique la réforme fiscale en instituant :

- la taxe sur la valeur ajoutée en 1985 ;
- l'impôt sur les sociétés en 1986 ;
- l'impôt général sur le revenu en 1989.

Dans un premier temps, cette réforme avait permis d'augmenter les recettes budgétaires de 19% du P.I.B dans l'intervalle 1980-1984 à 22,2% du P.I.B sur la période 1990-1994.

Toutefois, les divers régimes dérogatoires adoptés ensuite ont, non seulement complexifié le système fiscal, mais ont également occasionné un manque à gagner pour le budget.

En 1988, on assiste à une première tentative, somme toute assez limitée, de révision des régimes dérogatoires. En 1996, avec la charte des investissements, les pouvoirs publics reviennent à la charge afin de rationaliser davantage le dispositif d'incitations fiscales.

Cependant, les demandes d'avantages fiscaux n'ont pas cessé pour autant et certains secteurs d'activité ont continué à en obtenir (le tourisme, l'enseignement privé, l'immobilier...)

Il devenait donc nécessaire de reprendre la réflexion sur le système dans sa globalité, en association avec tous les partenaires dans le cadre des Assises Nationales sur la fiscalité tenues en 1999 à Rabat.

C'est sur la base des recommandations issues de cette rencontre que de nombreuses mesures de simplification, d'harmonisation et de rationalisation ont été introduites dans les lois de finances à partir de cette date.

La loi de finances pour 2007 a parachevé ce travail de longue haleine. Permettez-moi, sans entrer dans le détail, de vous exposer les principales mesures ainsi que les objectifs qu'elles poursuivent. Il s'agit de :

- La simplification ;
- L'élargissement de l'assiette ;
- La baisse de la pression fiscale.

## **Mesdames et Messieurs,**

L'effort de simplification des textes fiscaux a été poursuivi et l'année 2007 gardera une place particulière dans les annales législatives, en raison de l'achèvement du code général des impôts.

Bien entendu, ce code a été pensé et initié des années auparavant et son adoption a nécessité des mesures préliminaires de simplification, d'harmonisation et de rationalisation prévues dans les différentes lois de finances précédentes.

Ainsi en 2000 et 2001, certains impôts ont été intégrés dans l'impôt sur les sociétés et dans l'impôt sur le revenu.

Les années 2002 et 2003, ont notamment consacré l'uniformisation des délais d'enregistrement des actes et conventions et le réaménagement du régime des sanctions.

L'année 2004 a connu la refonte totale des droits d'enregistrement.

En 2005, le livre des procédures fiscales a été adopté, suivi en 2006 du livre d'assiette et de recouvrement.

Aujourd'hui, le résultat de cette persévérance marque la volonté du gouvernement d'inscrire dans la durée son action en matière fiscale. Certes, le Code pose les grands principes de lisibilité et de stabilité, mais

cela ne signifie pas qu'il ne soit pas ouvert à l'innovation et au changement.

En effet, la stabilité du système doit être associée à une capacité d'adaptation pour tenir compte des exigences et des influences de l'environnement interne et externe auxquelles est confronté notre pays.

La codification a permis de reprendre dans un seul document les quatre principaux impôts qui composent notre système fiscal.

Le schéma adopté visait la séparation des dispositions fiscales en deux parties pour obtenir deux livres distincts : l'un reprenant l'ensemble des règles d'assiette et de recouvrement et l'autre toutes celles relatives aux procédures fiscales.

Comme vous le savez, les procédures définissent tous les aspects de contrôle et de contentieux qui mettent en relation directe l'administration et le contribuable. C'est dans ce cadre que les obligations et les droits des deux parties peuvent s'exprimer.

Le code clarifie les positions fiscales et permet au contribuable, dans l'exercice de ses activités de bénéficier de garanties renforcées par l'existence de règles de droit impersonnelles et générales.

Ainsi, les droits et les obligations qui incombent à l'administration et au contribuable, notamment en matière de tenue de comptabilité et de conservation des documents comptables y sont clairement définis.

Pour optimiser l'utilisation de ce document, les mesures communes à ces différents impôts ont été unifiées et regroupées. Parallèlement toutes les mesures fiscales contenues dans des textes particuliers ont été intégrées dans ce code.

Enfin et malgré l'autonomie du droit fiscal, la terminologie et certaines notions employées dans le code ont été actualisées en conformité avec les dispositions d'autres lois et règlements en vigueur tels les lois sur les sociétés, la loi comptable ...

Ce résultat a été obtenu après des années d'efforts et les chiffres parlent d'eux-mêmes : une baisse du nombre d'articles de 40%, passant de 415 à 248 articles.

A côté du code général des impôts, la loi de finances pour l'année 2007 comporte d'autres mesures allant dans le sens de la simplification. On peut citer, par exemple, la possibilité de confier la gestion de la restitution de la TVA aux personnes physiques non résidentes, à des entreprises spécialisées dans le domaine, pour plus d'efficacité et de célérité dans le traitement des demandes.

Cette externalisation s'ajoute aux efforts fournis en matière de télépaiement en partenariat avec les banques, et de débite de la vignette proposée aux courtiers d'assurances.

En outre, les modalités de déclaration et de versement concernant la taxation des plus-values de cession des valeurs mobilières réalisées par les sociétés non résidentes ont été simplifiées.

Ainsi, à partir de janvier 2007, les sociétés non résidentes qui réalisent des cessions de valeurs mobilières au Maroc ne sont plus soumises aux mêmes obligations que celles prévues pour les sociétés résidentes.

Ces sociétés non résidentes doivent tout simplement déposer leurs déclarations des plus-values réalisées accompagnées du paiement de l'impôt, dans les trente jours qui suivent le mois au cours duquel ces cessions de titres ont eu lieu.

### **Mesdames, Messieurs,**

Parallèlement aux actions de simplification, l'objectif d'élargissement de l'assiette suscite aujourd'hui une large adhésion. En effet, il est à présent admis qu'il est incontournable dans toute action visant une baisse de la charge fiscale.

C'est cette démarche qui est donc suivie au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée pour réviser la structure des taux, grâce à l'extension de son champ d'application à certains produits et services exonérés ou hors champs de la TVA et à la limitation des exonérations.

La loi de finances 2007 est allée dans ce sens en prévoyant :

- l'application du taux de 10% aux opérations réalisées par le Fond d'Équipement Communal ainsi que celles afférentes aux emprunts et avances accordés à cet organisme au même titre que les opérations financières effectuées par les établissements financiers ;
- la suppression de l'exonération des activités, opérations et prestations fournies par les agences pour la promotion et le développement économique et social et son remplacement par une dotation budgétaire, en vue de préserver la neutralité de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la limitation de l'exonération des biens d'investissement et biens d'équipement à 24 mois à compter du début d'activité.

Sur ce point, permettez moi de rappeler que l'exonération des biens d'investissement, outre le fait qu'elle réduisait sensiblement l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, produisait des distorsions en contribuant particulièrement au renforcement du butoir dont souffre cette taxe.

La limitation de cette exonération aux 24 premiers mois, qui suivent le début d'activité, est de nature à réduire sensiblement ces effets tout en soutenant la trésorerie de l'entreprise, souvent fragile pendant le démarrage de l'activité.

Toutefois, il convient de préciser que les biens d'équipement visés par les conventions d'investissement d'un montant égal ou supérieur à 200 millions de dirhams conclues avec l'Etat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007,

continueront à bénéficier de l'exonération pendant une durée de 36 mois, à compter de la date de conclusion de la convention.

### **Mesdames et Messieurs,**

Le dernier objectif consiste en l'allègement de la charge fiscale pesant sur les contribuables. Il est sans conteste le plus populaire de tous, tant au niveau des ménages que des entreprises.

Mais sa mise en pratique est souvent compromise par des contraintes budgétaires amplifiées par la multiplicité des régimes dérogatoires. Le choix du niveau de pression fiscale doit nécessairement se faire en tenant compte de ces contraintes.

C'est cette vision qui a prévalu ces dernières années à travers un effort soutenu d'élargissement de l'assiette et aboutissant en 2007 au réaménagement du barème de l'impôt sur le revenu notamment.

Ce sont, ainsi, les bons résultats obtenus, en terme de recettes fiscales, qui ont fournis aux pouvoirs publics les moyens de consentir un effort exceptionnel de 2,5 milliards de dirhams en termes de coût budgétaire, en faveur des ménages dont 285 000 ont été totalement exonérés.

De ce fait, la révision du barème, qui a bénéficié à tous les contribuables, a porté sur quatre points :

- le seuil exonéré a été relevé de 20.000 DH à 24.000 DH ;

- les tranches intermédiaires et les taux correspondants ont été modifiés;
- une tranche supplémentaire de 60.000 à 120.000 DH a été créée et s'est vue appliquer le taux de 40 % ;
- le taux marginal d'imposition a été réduit de 44 à 42 %.

Les réaménagements apportés par la loi de finances 2007 au barème de l'impôt sur le revenu traduisent la volonté de favoriser les bas et moyens revenus, en vue de soutenir le pouvoir d'achat et de renforcer l'encadrement des entreprises, spécialement les PME.

### **Mesdames et Messieurs,**

Des résultats substantiels ont été obtenus ces dernières années. Cependant, l'environnement sollicite constamment davantage d'effort en matière de réduction de la pression fiscale.

Pour répondre à toutes ces attentes, il est indispensable de disposer, sur le plan budgétaire de marges de manœuvre.

Sur ce plan, il y a lieu de faire le constat suivant : d'un côté, il existe une forte demande en faveur de la baisse de la charge fiscale ; de l'autre, on recense une multitude d'incitations fiscales (dépenses fiscales) qui coûtent au budget 21,5 milliards de dirhams pour les seules 159 mesures évaluées sur les 405 recensées en 2006.

Par rapport aux recettes fiscales, ces dépenses fiscales représentent 19% et concernent tous les impôts, mais affectent essentiellement la T.V.A.

En effet, 52% des dépenses fiscales concernent la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant de 11,12 milliards de dirhams.

Mieux encore, les dépenses fiscales relatives aux exonérations sans droit à déduction de T.V.A sont de l'ordre de 5,7 milliards de DH, soit 52% des dépenses fiscales totales afférentes à cette taxe. Elles concernent pour l'essentiel :

- les farines, le lait, le sucre, les dattes conditionnées, les produits de la pêche, la viande ;
- les ventes portant sur les bougies, les bois, le crin végétal, les tapis ;
- les ventes portant sur les papiers destinés à l'impression des journaux ;
- Les opérations de crédit effectuées par les associations de micro-crédit.

Quant aux exonérations de cette taxe avec droit à déduction, elles dégagent une dépense fiscale de 855 millions de dirhams et concernent plus de 42 opérations ou services. Il s'agit entre autres :

- des constructions de logements sociaux ;

- des constructions de cités universitaires ;
- des biens d'investissement à inscrire dans un compte d'immobilisation ;
- du matériel agricole (tracteurs, moissonneuses...) ;
- des engins et filets de pêche destinés aux professionnels de la pêche maritime ;
- des opérations de vente, de réparation et de transformation portant sur les bâtiments de mer ;
- des ventes aux compagnies de navigation, aux pêcheurs professionnels et aux armateurs de la pêche de produits destinés à être incorporés dans les bâtiments de mer.

Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, les dépenses fiscales totalisent un montant de 3,9 milliards de DH, soit 18% des dépenses totales.

L'analyse de ce chiffre montre que la provision pour investissement à elle seule génère une moins-value budgétaire de 1,4 milliards de Dirhams, soit 35% des dépenses fiscales ayant fait l'objet d'évaluation en matière d'impôt sur les sociétés.

D'un autre côté, les activités exportatrices totalisent, en matière d'impôt sur les sociétés, un manque à gagner budgétaire de 676 millions DH en 2006. Ces activités d'exportation bénéficient, en effet, d'une exonération totale pendant les cinq premières années d'activité et d'une réduction de 50% au-delà de cette période.

Ce n'est pas le seul avantage prévu en matière d'impôt sur les sociétés, d'autres régimes dérogatoires existent et notamment ceux accordés aux secteurs suivants :

- **Les promoteurs immobiliers** pour la construction de 2.500 logements sociaux sont exonérés de tout impôt et taxe dus au titre de ce programme ;
- **Les entreprises hôtelières** sont totalement exonérées pendant les cinq premières années et bénéficient d'une réduction de 50% au-delà de cette période ;
- **Les entreprises artisanales** bénéficient d'une réduction de 50% pendant 5 ans ;
- **Le secteur de l'enseignement privé et de la formation professionnelle** profite aussi d'une réduction de 50% pendant 5 ans ;

- S'agissant du secteur des **hydrocarbures**, les titulaires d'une concession d'exploitation de gisements d'hydrocarbures sont totalement exonérés pendant une durée de 10 ans ;
- Il faut ajouter la réduction de 50% pendant 5 ans accordée aux entreprises qui s'installent dans des régions spécifiques.

Enfin, **le secteur agricole** est exonéré jusqu'en 2010.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, les exonérations, pour ceux qui disposent de revenus professionnels, sont les mêmes que celles accordées en matière d'I.S. (Régime de l'exportateur, immobiliers, enseignement privé ...).

Il y a lieu de signaler que pour cet impôt, toutes les catégories de revenus bénéficient d'exonérations ou d'abattements ; mais, en plus, certains de ces revenus sont soumis à des taux spécifiques : 10% pour les revenus de capitaux mobiliers (produits des actions, plus-values d'actions..) et 20% pour les profits immobiliers.

Au niveau des droits d'enregistrement, pour les 32 mesures évaluées, la moins-value budgétaire est de 2,5 milliards de dirhams.

## **Mesdames et Messieurs,**

Ces dépenses fiscales ont un effet d'aubaine puisqu'elles profitent à certains secteurs d'activité et introduisent un écart entre les taux apparents et les taux effectifs d'imposition (exemple : pour l'I.S., le taux apparent est de 35% et le taux effectif est de 28% si on intègre la provision pour investissement).

Ainsi, la perte de recettes due à la prolifération des exonérations s'ajoute à celle qui résulte du démantèlement tarifaire et limitent considérablement la marge de manœuvre du Gouvernement.

Il est donc clair que sur ce plan il y a un effort à faire. Il serait donc nécessaire de choisir dans cette grande liste d'exonérations, d'abattements, de réductions... quelles sont celles à revoir pour disposer de moyens supplémentaires en vue d'engager d'autres réformes.

A ce niveau, j'aimerais préciser que dans toute réforme il y a « une question de sens et de démarche » avec un paramètre incontournable quelle que soit l'hypothèse retenue : celui de la préservation des ressources budgétaires, donc celui de la soutenabilité des finances publiques.

Par conséquent, pour répondre aux sollicitations de baisse de la pression fiscale, deux grandes questions doivent faire l'objet de débats :

- **Première question** : comment rationaliser les régimes dérogatoires parallèlement à une baisse des taux d'imposition ? et comment revoir la structure fiscale, soit dans sa globalité, soit impôt par impôt ?

Si l'on voit les exemples étrangers, on constate que dans toutes les réformes engagées, la baisse des taux d'imposition a été opérée concomitamment à une réduction des avantages fiscaux.

L'Egypte en 2005 a réduit son taux d'I.S à 20% mais en contrepartie a éliminé la plupart des taux d'I.S préférentiels.

D'autres pays ont préféré agir par le biais d'une augmentation du taux d'un impôt pour pouvoir alléger le taux d'un autre, mettant souvent en balance l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée. Si l'on se place dans cette optique, il s'agirait pour le Maroc de répondre à la question : sur quels impôts agir. Doit-on baisser les taux de l'I.S, ceux de la T.V.A ou revoir une nouvelle fois le barème de l'I.R.

- **Deuxième question** : faut-il procéder d'un seul coup (one shot) ou de manière graduelle ?

En Espagne, par exemple, l'allègement du taux de l'I.S a été programmé sur une période de 5 ans. Réduit d'un point par an, entre 2007 et 2011, il sera progressivement ramené de 35% à 30% pour les grandes sociétés et de 30% à 25% pour les PME.

Quant à la fiscalité de l'épargne chez nos voisins Ibériques, elle a été simplifiée avec la mise en place d'un prélèvement unique de 18% au lieu de 15% qui s'appliquera à tous les revenus indépendamment de leur source (revenus de valeurs mobilières, intérêts bancaires...).

Au Maroc, on a constamment privilégiée la démarche progressive qui permet :

- Une prise en charge supportable des efforts financiers consentis par le budget;
- une adaptation continue de la fiscalité à son environnement.

Aujourd'hui, tous les partenaires socio-économiques sont appelés à définir, en concertation avec les pouvoirs publics, les régimes dérogatoires devant être supprimés pour favoriser une baisse généralisée de la pression fiscale qui bénéficiera à toute la collectivité.

Je vous remercie de votre attention.