

# **Les Choix Fiscaux**

par M. Noureddine BENSOUDA,  
Directeur Général des Impôts

Ecole Nationale d'Administration  
*20 Mai 2006*

# LES CHOIX FISCAUX

La fiscalité est au centre des débats sur la régulation des sociétés et des économies nationales. Le système fiscal constitue non seulement un instrument de développement économique mais également un moyen de redistribution des richesses. Aussi faut-il trouver les voies et moyens pour concilier au mieux l'objectif d'équité avec celui de l'efficacité économique.

La multiplicité, le caractère contradictoire des objectifs attendus de la fiscalité, l'importance des enjeux tant sociaux qu'économique qu'elle implique révèle la complexité de la question des choix fiscaux. Avant de traiter de ces choix dans leur diversité, je m'arrêterai aux contraintes et autres enjeux qui souvent les sous-tendent.

## I- CONTRAINTES ET ENJEUX DES POLITIQUES FISCALES

La fiscalité n'est pas considérée uniquement sous l'angle de sa fonction primaire, celle du financement budgétaire. Les fonctions de redistribution et de pilotage assignées à l'impôt sont également des composantes clefs de toute politique fiscale.

L'impôt est ainsi utilisé par l'Etat pour influencer et orienter le comportement des agents économiques dans un but d'intérêt collectif. Le besoin de résoudre ou de faire face à certaines questions justifie le recours à l'impôt alors même que le traitement adéquat est peut être ailleurs.

La question de savoir si la fiscalité est le meilleur outil pour satisfaire les objectifs recherchés demeure à cet égard posée.

La fiscalité est l'expression d'une politique qui reflète la ligne de partage entre secteur public et secteur privé. Dans chaque pays, la part du prélèvement social peut traduire des exigences différentes en matière de sécurité et de solidarité. Ces exigences ne vont pas toujours dans le sens de l'efficacité recherchée.

Aussi la mise en oeuvre d'un système fiscal optimal visant l'institution d'une fiscalité la plus neutre possible relève à cet égard d'une problématique récurrente.

Aucun Etat ne peut prétendre avoir institué une fiscalité caractérisée par une totale neutralité. En effet, un système qui se limiterait à prélever l'impôt sans modifier les comportements des agents et donc sans porter atteinte au fonctionnement de l'économie de marché n'est pas envisageable.

L'impôt n'est jamais neutre, le choix d'un impôt plutôt qu'un autre ne l'est pas non plus, mais les conséquences de cette absence de neutralité peuvent être minimisées.

Ainsi, l'impôt peut être un facteur de plus grande rationalité dans le comportement des agents économiques, mais également comme instrument d'orientation des activités économiques.

La rationalité recherchée peut consister à inciter les entreprises à investir dans des secteurs particuliers ou dans certaines régions...

L'efficacité s'analyse en termes de minimalisation des pertes d'utilité pour les agents économiques (diminution du coût économique de la taxation). L'impôt s'appliquant à un bien, un service ou à un facteur de production modifie les choix des agents économiques. En effet, en modifiant la structure des prix, il incite les agents économiques à modifier leurs décisions pour

échapper à l'impôt ou le minimiser. Cet effet de substitution engendre une perte de bien-être.

Un système optimal consiste à trouver la meilleure combinaison possible entre l'exigence d'efficacité et celle d'équité. Cela dépend évidemment des options gouvernementales et en fonction de ses choix, une politique fiscale est choisie par rapport à une autre.

En raison de ces différents paramètres, il existe une grande diversité de systèmes fiscaux. Chaque pays fait évoluer sa fiscalité en fonction d'un certain nombre de contraintes et de choix.

Les contraintes qui étaient essentiellement d'origine interne, sont de plus en plus le résultat des nouvelles conditions d'échanges entre pays et de la concurrence entre les économies nationales (délocalisations, mobilité des capitaux...).

L'importance que revêtent désormais l'environnement international et les politiques fiscales qui y sont mises en œuvre n'est plus à démontrer. Avec le démantèlement des barrières douanières et la mondialisation, les notions de « concurrence fiscale » et « d'harmonisation fiscale » sont de plus en plus présentes dans les préoccupations de tout décideur soucieux de consolider l'attractivité de son pays.

## **II- LES CHOIX FISCAUX ADOPTES**

L'examen des choix fiscaux des différents pays permet de tirer des enseignements et d'éclairer les options prises par le Maroc dans le domaine.

### **A- Expériences de pays étrangers**

Les réformes mises en œuvre en Europe durant les dix dernières années ont visé à réduire les taux d'imposition marginaux, censés décourager le travail ou

l'épargne. Cette baisse s'est souvent accompagnée de mesures d'élargissement de la base imposable, par la suppression de certains abattements ou crédits d'impôt.

## **1. L'exemple de Allemagne**

La réforme fiscale engagée par le gouvernement Schröder visait l'élargissement de la base imposable afin de permettre une baisse des taux d'imposition. C'est ainsi que le taux le plus bas a été ramené de 25,9 % en 1998 à 19,9 % en 2002 et à 15 % en 2005. Ce taux s'applique aux revenus supérieurs à 7 665 euros. Quant au taux maximum, qui avait été réduit de 53 % à 48,5 %, il a été ramené à 42 % et s'applique à la tranche de revenu supérieur à 52 152 euros.

Il faut ajouter que le montant de l'I.R subit une majoration exceptionnelle de 5,5 % (surtaxe de solidarité).

C'est le salaire brut qui est imposé. Les salariés ont droit à une déduction fiscale de 920 euros pour leurs frais professionnels et de 2 400 euros pour leurs cotisations (qui sont en fait nettement plus fortes). En contrepartie, les retraites sont soumises à un traitement fiscal particulier : 40 % de la retraite (avec un plafond de 1 534 euros) ne sont pas soumises à l'IR.

Par ailleurs, les dividendes bruts imposés dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers bénéficient d'un abattement de 50% et d'un abattement complémentaire de 1 370 euros. Ils sont soumis à une retenue à la source au taux de 21,10% (les intérêts pour leur part sont soumis à une retenue à la source de 31,65%).

Ils sont ensuite inclus dans le revenu global et imposés au taux du barème, mais bénéficient d'un crédit d'impôt. Ainsi la retenue à la source au taux de 21,10% est déduite de l'I.R

## 2-L'exemple de l'Espagne

La réforme menée en 1992 par le gouvernement socialiste avait pour but un élargissement de l'assiette fiscale et une incitation à l'épargne de long terme. Pour financer la réforme, de nouvelles sources de revenus, comme les avantages en nature, ont été intégrées dans la base imposable. La fiscalité des plus-values et des Organisme de Placement Collectif en valeurs mobilières (OPCVM) a été allégée.

En 1997, la droite a réduit de 16 à 10 le nombre de tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (I.R.P.P). La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques mise en oeuvre en 1999 avait plusieurs objectifs : réduire la charge fiscale et élargir les mesures encourageant le travail ; accroître la neutralité envers les divers types de revenus et placements ; remplacer un ensemble d'exonérations par un revenu minimal exonéré ; abaisser le coût de perception de l'impôt, libérer des ressources pour lutter contre la fraude fiscale.

Ces taux marginaux ont été depuis réduits de 48 % à 45 % pour la tranche supérieure et de 18 % à 15% pour la tranche inférieure, tandis que le nombre de tranches est actuellement de 5.

Les revenus du capital et du travail sont désormais traités plus équitablement. La majorité des exonérations sur les revenus de l'épargne financière (produits de l'épargne) furent supprimée. A l'exception des plus-values à long terme, les revenus du capital sont intégrés dans le revenu avec compensation entre pertes et gains.

Un revenu exonéré assurant un niveau de vie minimal a remplacé la plupart des allègements fiscaux, qui ne permettaient pas d'assurer une certaine

égalité horizontale et offraient de larges possibilités d'évasion fiscale (dépenses de santé ou d'éducation, loyers, prise en charge des personnes handicapées, frais de garde d'enfants...).

### **3- L'exemple du Danemark**

L'unité d'imposition est l'individu. Le revenu imposable est la somme du revenu personnel (revenus d'activités nets et pensions) et du revenu du capital (intérêts, dividendes, plus values, loyers, nets des intérêts versés).

La fiscalité comporte un impôt national progressif et surtout des impôts locaux proportionnels, au taux moyen de 32,8 %, de sorte que la progressivité globale du système est faible. Le taux marginal supérieur de 59 % est atteint rapidement.

Les socio-démocrates au pouvoir depuis le début de la décennie ont lancé en 1994 un programme quinquennal de baisse d'impôt pour soutenir l'activité. L'objectif était de réduire les taux marginaux élevés portant sur les revenus du travail en élargissant la base d'imposition.

En juin 1998, la réforme fiscale, votée, pour la période 1998-2002, réduit les possibilités de déduction des revenus négatifs du capital (moins-values) et les taux de déduction des primes aux fonds de pensions (organisme de retraite privé), ce qui permet de financer une nouvelle baisse des taux d'imposition.<sup>1</sup> Depuis 1994, le taux maximal de l'impôt national a baissé de 36,5 % à 27,25 %, le taux minimal de 14,5 % à 6,25 %. Toutefois, la part des individus soumis à la tranche supérieure d'imposition est passée de 20 à 27,5 %. Cette réforme a été financée par la hausse des taux de cotisations<sup>2</sup> des salariés de 5 à 8 % et par des écotaxes.

---

<sup>1</sup> Réduction des dépenses fiscales accordant une marge de manœuvre financière permettant d'engager une réduction de taux d'imposition.

<sup>2</sup> Hausse des cotisations sociales et des écotaxes pour compenser la baisse des taux d'imposition.

**En matière de TVA**, l'étude comparée des politiques retenues par les différents pays européens montre qu'au cours de ces dernières années, la structure des taux de la T.V.A a été simplifiée. La plupart des taux majorés ont été supprimés (taux sur les biens dits de luxe). De même, le nombre de taux réduits a été limité et les taux normaux qui s'appliquent à la majorité des biens ont été relevés.

Aujourd'hui la tendance vise :

- la généralisation de la T.V.A à tous les produits et services ;
- en parallèle, une réduction à deux, voire à un le nombre de taux.

## **B- Les enseignements tirés des expériences de réforme fiscale**

L'intérêt porté aux options fiscales des différents pays révèlent que la pression fiscale et le niveau des dépenses fiscales sont deux préoccupations majeures.

### **La pression fiscale**

De nombreux auteurs relativisent le concept de prélèvements obligatoires car, pour une large part, les différences entre pays proviennent du caractère public ou privé des fonctions d'assurance retraite et maladie. En France, en Allemagne et en Suède, les cotisations sociales représentent environ 20% du PIB contre 10% seulement aux Etats-Unis.

En effet, le niveau de prélèvements reflète un choix de société et s'il est très inférieur aux Etats-Unis et au Japon par rapport au niveau constaté en Europe (Royaume Unis excepté), c'est que certaines catégories de biens et services financées majoritairement par des dépenses publiques dans les pays de l'U.E. le sont, dans ces 2 pays, par des dépenses privées.

## **Le niveau des dépenses fiscales : Les incitations fiscales**

Les pratiques d'incitations fiscales existent dans la plupart des pays, quel que soit leur niveau de développement. Mais les Etats qui n'accordent pas d'exonérations interviennent par le biais de subventions ; c'est le cas notamment des Etats-Unis qui subventionnent largement leurs agriculteurs et le secteur des exportations.

## **C- Les points de convergences des réformes actuelles**

L'analyse comparée des différentes expériences de réformes fiscales engagées révèle des points de convergence :

- La réduction des taux d'imposition aussi bien pour les ménages que pour les entreprises ;
- Parallèlement, l'élimination des déductions et des exonérations.

Ces options sont défendues par les partisans de l'économie de l'offre qui entendent rétablir dans ses droits l'économie de marché, en réaction à la théorie keynésienne qui prône plutôt l'interventionnisme avec la relance de la demande. La stratégie de l'économie de l'offre s'articule autour de la diminution des impôts pesant sur les particuliers et les entreprises et de la réduction des dépenses d'intervention économique et sociale de l'Etat. L'effet attendu est d'une triple nature :

- relancer l'investissement et l'activité grâce à une augmentation de l'offre d'épargne due à l'allégement fiscal ;
- réduire le volume des dépenses publiques à vocation sociale ;

- enfin, restaurer les conditions de concurrence qui optimisent l'allocation des ressources.

Cette option mise en pratique au niveau de la politique budgétaire américaine, préconise un élargissement de l'assiette de l'impôt (suppression des exonérations) combiné à une réduction de taux.

Cette tendance s'est peu à peu généralisée à d'autres pays. Aujourd'hui, la réflexion s'oriente vers la mise en place d'un nouveau mode d'imposition, la Flat Tax

### **La flat tax**

La flat tax est un impôt unique, à taux unique qui se substitue à tous les autres et qui élimine toutes les déductions fiscales. C'est un impôt simple qui s'applique à l'ensemble des revenus quel que soit leur provenance et que tous le monde acquitte au-delà d'un certain seuil (les ménages les plus modestes ne l'acquittent pas). Les contribuables ne paient que cet impôt.

Les pays qui l'appliquent déjà :

L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Tchéquie membres de l'Union européenne. La flat tax est aussi envisagée en Russie, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Les taux oscillent selon les pays entre 13 et 33%.

Par opposition à l'impôt progressif, la flat tax ou la « taxe de tout le monde » est proportionnelle.

Lancée aux Etats-Unis au début des années quatre vingt par Robert Hall et Alvin Radushka, deux économistes de la Hoover institution à Stanford (Californie), l'idée de la flat tax fit l'objet de leur ouvrage publié en 1985 et réédité en 1995 par Hoover Institution Press.

Pour ses partisans, la flat tax est un impôt simple, proportionnel, facile à collecter, économiquement efficace et socialement juste. Ils vont jusqu'à voir même, en cet impôt unique et forfaitaire, un miracle qui permettrait de

concilier à la fois l'équité et la responsabilité dans la contribution publique et la dépense publique.

Ses détracteurs, par contre, pensent que les classes moyennes et pauvres ne devraient pas subir un taux d'imposition aussi lourd que les revenus les plus élevés.

## **II- LES CHOIX DU MAROC**

Ces deux dernières décennies, l'évolution de notre fiscalité a été marquée par deux étapes.

La première s'est matérialisée par l'adoption de l'accord-cadre de 1984 portant réforme de la fiscalité. Réforme qui a permis la définition d'une nouvelle architecture fiscale comprenant trois grandes catégories d'impôts qui seront instituées progressivement :

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

Les droits d'enregistrement, pour leur part, n'ont pas été concernés par ce réaménagement. La suppression de la cédularité et l'élargissement de l'assiette, deux objectifs majeurs de cette refonte n'ont pas été totalement réalisés. Mais en dépit de ses insuffisances, la réforme a permis à notre fiscalité d'évoluer et de se rapprocher des systèmes fiscaux en vigueur dans notre environnement géographique.

La deuxième étape a débuté avec les assises nationales sur la fiscalité marocaine organisées en novembre 1999. En effet, la pression qui s'exerçait sur les finances publiques, les contraintes d'origine externe et les attentes des

contribuables, ménages et entreprises, ont exigé de mener une réflexion globale sur notre fiscalité.

Les deux étapes ont permis de réunir les conditions de la relance d'une transition devenue nécessaire eu égard à l'avènement du démantèlement tarifaire consécutif aux accords de libre échange avec l'Union Européenne, à la mise à niveau de notre tissu économique et à l'amélioration des performances de notre système fiscal.

Depuis les Assises, nous avons assisté à une évolution progressive de la politique fiscale qui, malgré la pression de l'environnement, a permis d'introduire dans les lois de finances successives, des baisses des droits de douanes et des changements concrétisant les principes directeurs fixés par la réforme fiscale, en supprimant les impôts cédulaires par abrogation ou par intégration dans d'autres impôts.

Les recommandations des Assises ont été mises en œuvre de manière progressive dès la loi de finances pour l'année 2000.

Cette dernière loi de finances et toutes celles qui l'ont suivies ont été porteuses de changements, en matière d'harmonisation, de rationalisation et de simplification, programmés pour aboutir à un code général des impôts. Trois phases ont été franchies correspondant à trois dates importantes :

- 2004, refonte totale des droits d'enregistrement ;
- 2005, adoption du livre des procédures fiscales ;
- 2006, institution du livre d'assiette et de recouvrement.

L'année 2007 sera celle du parachèvement du code général des impôts avec le regroupement dans un seul document du livre des procédures

fiscales et du livre d'assiette et de recouvrement auxquels viendra s'adjoindre un recueil des textes réglementaires d'application. Cette entreprise menée pas à pas vise à rendre notre système fiscal plus transparent, lui donner plus de lisibilité et l'inscrire dans la durée.

Toujours sur le plan législatif, l'année 2005 a connu le début de la réforme de la T.V.A. Programmée sur trois ans, la refonte de la T.V.A s'est poursuivie en 2006 et s'achèvera en 2008 avec pour objectif principal une taxe à deux taux, voire à un seul taux et la substitution des recettes fiscales prélevées sur le marché domestique aux recettes douanières. Pour y parvenir l'élargissement de l'assiette et la suppression des exonérations constituent les principales voies d'intervention.

La réussite de cette réforme permettra d'engager celle des autres impôts, notamment l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. En effet, les contraintes budgétaires rendent difficiles, voire impossible la mise en œuvre d'une réforme fiscale globale. A cela s'ajoute la difficile remise en cause des exonérations fiscales.

Ces deux étapes d'ordre législatif ont été accompagnées sur le plan de la gestion de l'impôt de changements notables. La réforme fiscale de 1984 va exiger une restructuration des services fiscaux permettant le passage d'une administration organisée par type d'impôts à une organisation fonctionnelle moins cloisonnée.

Cette fusion s'est faite sur la base des missions clés de l'administration; missions qui se résument dans l'établissement de l'impôt, le contrôle fiscal et la gestion du contentieux.

Des progrès vont être également réalisés en matière de gestion à la suite de la séparation entre missions fonctionnelles et missions opérationnelles. Les premières vont être réservées à l'administration centrale qui se charge de

coordonner, d'animer et de réaliser les études nécessaires à l'amélioration de la politique fiscale. Les secondes sont attribuées aux services régionaux.

La régionalisation des services fiscaux a été renforcée de 1991 à 1995 par la création de 11 Sous-Directions Régionales. Celle de la Wilaya du Grand Casablanca installée en 1991 va être subdivisée en 7 Sous-Directions Préfectorales pour tenir compte de l'importance de la population fiscale et du produit fiscal généré par cette métropole.

Les recommandations des assises de 1999 ont porté également sur la modernisation de l'administration fiscale. Ainsi, au cours de ces 5 dernières années, une nouvelle façon de concevoir la gestion de l'impôt s'est imposée.

En effet, les attentes des citoyens, la rationalisation des dépenses publiques, la nécessité de réduire les coûts et d'accroître la productivité ont nécessité le réexamen du mode d'organisation et de fonctionnement de l'administration fiscale ainsi que ses relations avec les contribuables.

La Direction Générale des Impôts s'est fixée comme objectif de devenir une administration de service. Elle s'est engagée dans une évolution globale qui a porté sur plusieurs aspects :

- au niveau de ses structures, elle passe progressivement d'une organisation centrée métiers à une organisation centrée sur l'utilisateur ;
- au niveau de l'amélioration de la gestion, par la mise en place d'un système d'information performant ;
- et en matière de ressources humaines, en optant pour une politique de formation favorisant le professionnalisme de ses cadres tout en leur inculquant les règles de la culture managériale.

L'amélioration des performances des structures s'est concrétisée à travers la mise en place progressive de l'interlocuteur fiscal unique, permettant à l'administration de s'adapter aux besoins de ses usagers.

Ainsi, au niveau des services déconcentrés, la Direction Générale des Impôts a mis à la disposition de chaque catégorie d'usagers, un seul service compétent :

- la Direction interpréfectorale des grandes entreprises pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 50 millions de dirhams ;
- la Direction Préfectorale des personnes morales et ou subdivision des personnes morales : interlocuteur fiscal unique pour les petites et moyennes entreprises ;
- la Direction Préfectorale des personnes physiques et ou subdivision des personnes physiques : interlocuteur fiscal unique des particuliers ;
- la Direction Préfectorale de vérification.

Par ailleurs, afin d'assurer l'intégration en matière de gestion fiscale, la D.G.I a pris en charge le recouvrement de la TVA et de l'IS, permettant ainsi de :

- centraliser les opérations comptables ;
- assurer le contrôle et le suivi des déclarations et des paiements ;
- réduire les litiges découlant des erreurs dues à la dualité des circuits de traitement de l'information, Trésorerie générale du Royaume/Direction Générale des Impôts ;
- rationaliser la gestion des remboursements et des restitutions.

La réorganisation des services déconcentrés a rendu nécessaire une restructuration analogue des services centraux. A ce titre, Le nouvel organigramme de l'administration centrale, en vigueur depuis juillet 2005, s'adapte au concept de gestion par profil et par taille (grandes entreprises,

autres personnes morales, professionnels, particuliers, établissements stables, non résidents).

L'administration centrale comprend trois directions métier (politique fiscale, études et coopération internationale / Assiette, recouvrement et affaires juridiques / Contrôle fiscal) et une direction support (Ressources et système d'information).

Le regroupement au sein d'une même direction, des missions d'assiette/ contentieux et du recouvrement est de nature à concrétiser la notion de proximité en traitant avec célérité les dossiers de contentieux, de remboursement de la T.V.A et de restitution d'I.S..

Les actions menées en matière de contrôle fiscal ont été renforcées par la création, au niveau central, de la Direction chargée du contrôle, intégrant les fonctions de programmation, de recouvrement et de contrôle fiscal. Cette entité aura pour mission de coordonner les démarches des différentes structures qui la compose afin de créer une chaîne de qualité du contrôle fiscal, depuis la programmation jusqu'à recouvrements des droits dus.

La nouvelle organisation, axée sur des pôles métiers et un pôle support a été renforcée par la création d'autres entités chargées des missions de recherche-développement et de modernisation.

La modernisation de l'administration se poursuit par les actions de :

- renforcement de la démarche de l'interlocuteur unique par la poursuite de la restructuration des autres directions régionales selon le critère personne morales /personnes physiques, grandes entreprises en tenant compte des spécificités économique de chaque région ;
- la poursuite de la réalisation du schéma directeur informatique par :

- la mise en ligne des e-services (télé déclaration et télé paiement de la TVA, l'assistant pour remplir la déclaration I.R au titre du revenu global et celle de l'I.R source) ;
- la mise en ligne de la 2<sup>ème</sup> version du portail Internet de la D.G.I ;
- le développement des liaisons intranet entre le service central et les directions régionales ;
- la mise à la disposition des agents des outils informatiques d'aide à la gestion de l'impôt qui allégeront leurs tâches et la poursuite de la modernisation des structures.

En résumé, la modernisation de l'administration fiscale se poursuit en s'orientant vers ce qu'on peut appeler « le nouveau management public » qui repose sur :

- l'introduction de techniques de gestion utilisées dans le secteur privé ;
- la mesure du degré de satisfaction des contribuables clients ;
- l'évaluation du rendement à l'aide d'indicateurs de performance ;
- l'utilisation accrue des systèmes d'information ;
- la valorisation et l'implication du capital humain, vecteur essentiel dans la démarche de changement engagée par la Direction Générale des Impôts.