



Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale

Rapport du Conseil Economique et Social

Auto-Saisine n° 9/2012

Conseil Economique et Social

Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale

Auto-Saisine n°9/2012



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu Le glorifie

Dépôt légal : 2013 MO 04 59

ISBN : 978-9954-9161-5-5

ISSN : 2335-9234

Conseil Economique et Social

Imprimerie Cana Print

ASR-C1-012012-9-6162-ar

- Conformément à la loi organique n° 60-09 relative à la création du Conseil Economique et Social et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision de l'Assemblée Générale du 22 décembre 2011 de s'autosaisir sur le thème relatif au "*système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale*";
- Vu la décision du bureau du Conseil du 5 janvier 2012 d'affecter le sujet relatif au "*système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale*" à la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques ;
- Vu l'adoption du rapport sur « *Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale* » par l'Assemblée Générale du 29 novembre 2012, à la quasi-unanimité.

Le Conseil Economique et Social
présente son rapport

Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale

Rapport préparé par

La Commission Permanente chargée
des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

Président de la Commission : M. Ahmed Rahhou

Rapporteur de la Commission : M. Mohamed Bachir Rachdi

Sommaire

Liste des abréviations	12
Liste des pays du Benchmark	13
Liste des entités auditionnées dans le cadre de l'étude	13
Synthèse	15
Introduction	43
I. Aperçu historique sur le système fiscal marocain	49
1. Le régime fiscal avant le protectorat	49
2. Le régime fiscal pendant le protectorat	52
3. Le régime fiscal au lendemain de l'indépendance	53
4. Le système fiscal moderne	54
5. Conclusion	57
II. Architecture générale du système fiscal marocain	59
1. Liste des principaux impôts et taxes au Maroc	59
2. Structure des recettes fiscales au Maroc	61
3. Conclusion	66
III. Dépenses fiscales et subventions budgétaires	69
A. Les dépenses fiscales	69
1. Structure des dépenses fiscales	69
2. Principaux bénéficiaires des dépenses fiscales	71
3. Principaux secteurs bénéficiaires des dépenses fiscales	72
4. Le potentiel fiscal : les dépenses fiscales vs les recettes fiscales	83
5. Nature des dépenses fiscales dans les pays du benchmark	84
6. Efficacité des dépenses fiscales	86
B. Les subventions budgétaires	88
C. Conclusion	88
IV. Pratiques fiscales et relation administration / contribuable	91
1. Fonctionnement du système déclaratif	91
2. Le contrôle fiscal	91
3. Les sanctions	102
4. Relation administration fiscale / contribuable	105
5. Conclusion	107

V.	Analyses des grandes composantes	111
	1. Impôt sur le revenu (IR)	111
	2. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	119
	3. Impôt sur les sociétés (IS)	125
	4. Les droits de l'enregistrement et autres points communs aux différents impôts	129
	5. La fiscalité locale	131
	6. La fiscalité du patrimoine	134
VI.	Secteur informel et évasion fiscale	139
	1. Constat	139
	2. Evasion et fraude fiscale	140
	3. Benchmark	140
	4. Analyse et recommandations	143
VII.	Synthèse des recommandations et principaux axes de la réforme	147
	1. Une fiscalité qui s'articule de manière forte avec les autres axes des politiques publiques pour répondre aux objectifs de justice sociale	147
	2. Une juste répartition de la charge fiscale et la sauvegarde du pouvoir d'achat de la classe moyenne	148
	3. Une fiscalité qui permet de lutter contre la spéculation	149
	4. Une fiscalité qui encourage le secteur productif et l'investissement	150
	5. Une fiscalité qui permet de réduire le champ de l'informel	151
	6. Une fiscalité qui prend en charge partiellement le financement de la couverture sociale afin de ne pas augmenter la pression sur les salaires et les coûts du personnel	152
	7. Une fiscalité permettant d'instaurer un climat de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables	153
	Conclusion générale	154
	Annexes	156

Liste des abréviations

CGI :	Code Général des Impôts
CGNC :	Code Général de Normalisation Comptable
CL :	Collectivités Locales
CLT :	Commission Locale de Taxation
CNRF :	Commission Nationale de Recours Fiscal
DGI :	Direction Générale des Impôts
DE :	Droits d'enregistrement
DT :	Droits de Timbre
IS :	Impôt sur les Sociétés
IR :	Impôt sur le Revenu
LFL :	Loi sur la Fiscalité Locale
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
TSAVA :	Taxe Spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles

Liste des pays ayant servi de benchmark pour l'étude

- France
- Tunisie
- Roumanie
- Finlande
- Turquie
- Espagne

Liste des entités auditionnées dans le cadre de l'étude

- Direction Générale des Impôts (DGI)
- Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM)
- Confédération Marocaine de l'Agriculture et de Développement Rural (COMADER)
- Association Nationale des Sociétés Marocaines (ANMA)
- Chambre des Notaires
- Ordre des Experts Comptables (OEC)
- Chambres de Commerces étrangères (CFCIM, AMCHAM et Belgo-luxembourgeoise)
- Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie
- Ministère des finances
- Ministère de l'agriculture
- Commission Nationale du Recours Fiscal
- Trésorerie Générale du Royaume (TGR)
- Administration des Douanes et Impôts Indirects (ADII)
- Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (FNPI)
- Fédération Nationale de l'Agroalimentaire (FENAGRI)
- Fédération Interprofessionnelle du Secteur Avicole (FISA)

Synthèse

Préambule

La construction d'un état démocratique moderne est un processus dans lequel notre pays est engagé depuis de nombreuses années, et qui connaît une accélération forte avec l'adoption du nouveau texte constitutionnel de 2011. Dans ce cadre, l'instauration d'une politique fiscale juste et équitable constitue une condition majeure. Cette question est de fait abordée dans la nouvelle constitution à travers les articles 39 et 75, marquant de façon claire le principe de l'égalité devant l'impôt, et attribuant aux représentants de la nation au sein du parlement la compétence générale en matière fiscale, par le biais du vote de la loi de finances.

La fiscalité marocaine est à la fois l'expression et le résultat de son intégration à l'économie de marché international. L'histoire de l'imposition au Maroc est dans une large mesure celle du développement de l'administration centrale. Adossés au départ sur des systèmes traditionnels, les impôts au Maroc ont connu différentes variantes, pour se caler sur des systèmes plus modernes au cours du XX^{ème} siècle et aboutir, suite à la grande réforme de 1984, à l'architecture fiscale telle qu'elle est connue aujourd'hui.

Fruit de plusieurs réformes tout au long du XX^{ème} siècle et qui se sont accélérées pendant les années 80 et 90, le système fiscal marocain peut aujourd'hui, dans son architecture générale, être considéré comme un système moderne, semblable à ce qui se pratique dans les pays à économie ouverte. Il n'en demeure pas moins qu'il souffre de certaines carences importantes, aussi bien dans sa pratique que dans la gestion de la relation entre l'Administration fiscale et les citoyens, ainsi que dans l'incivisme fiscal qui fait que de grands pans de l'activité et de nombreux contribuables continuent d'échapper à l'impôt.

Dans une économie ouverte, la compétitivité des entreprises est un élément fondamental pour la création de richesses et d'emplois. Le système fiscal marocain a été construit à une époque où les entreprises bénéficiaient de protections douanières assez élevées. Il est utile aujourd'hui, alors que ces barrières ont été levées, de s'interroger sur la capacité de notre système fiscal à être un facteur favorisant la production nationale. Il est également primordial de veiller à ce que l'impôt ne soit pas considéré comme une contrainte, mais soit également perçu comme un facteur de création de lien social et de solidarité.

En effet, dans un monde en mutation, la cohésion sociale, facteur de stabilité sociale et politique, doit être au centre des préoccupations. Notre système de création et de redistribution des richesses, notre capacité à développer la classe moyenne et à faire évoluer son pouvoir d'achat, doivent être revisités, dans le sens de plus d'efficacité, mais également dans le sens de davantage de justice et d'équité sociales. Le système fiscal est bien évidemment une des composantes essentielles de ce dispositif, et son diagnostic ainsi que son évolution se doivent d'être appréciées à cette aune.

Une économie en développement a besoin de stabilité politique, de lisibilité et de prévisibilité. La conjoncture économique actuelle et ses effets sur la situation des finances publiques mettent ainsi le système fiscal, encore plus qu'avant, au cœur des débats de politique économique et sociale. Ce débat ne peut être fructueux et aboutir à des recommandations pertinentes que sur la base d'un diagnostic global de ce système tant au niveau de sa structure et de sa construction législative, qu'au niveau de sa pratique et de sa gestion au quotidien par l'administration et les contribuables, ainsi que de sa perception par l'ensemble des parties concernées.

Le Conseil Economique et Social (CES) a décidé, dans le cadre d'une auto saisine, de lancer une réflexion sur le sujet de la fiscalité, comme levier du développement et comme instrument pour instaurer l'équité entre citoyens, comme le stipule la Constitution du Royaume. Après de nombreuses séances d'audition avec les différentes parties prenantes de la fiscalité et les représentants des différentes catégories, d'agents économiques, ainsi qu'un benchmark qui a touché six pays, le CES a établi un diagnostic général du système puis a élaboré des propositions de réforme. Ce document synthétique fait état des résultats de cette analyse, et regroupe les propositions du Conseil Economique et Social en faveur d'une politique fiscale plus juste et économiquement plus efficace.

Contexte général

Toute réforme structurelle, et celle du système fiscal en est une, fondamentale, doit être inscrite dans la durée, mais doit également tenir compte du contexte dans lequel elle intervient. Les fortes mutations que connaît le monde ces dernières années nous interpellent et nous invitent à jeter un regard critique sur les modèles de développement économique et social en vigueur, et dans le même temps déterminent la nature des réformes prioritaires.

Un nouvel ordre mondial est en train de prendre forme. Les pays d'Europe et d'Amérique se voient contestés la suprématie économique mondiale par les nouvelles puissances économiques émergentes de l'Asie. La crise économique de ces dernières années fragilise l'Europe, partenaire traditionnel du Maroc. Le monde arabe de son côté connaît des changements majeurs, que l'on ne peut ignorer. Dans ce contexte, le Maroc conduit sa propre stratégie de réformes politiques, économiques et sociales ; il la conduit avec détermination mais à son rythme et avec la participation du plus grand nombre d'acteurs.

Pour réussir ces réformes, il est en effet nécessaire de renforcer la cohésion sociale et de favoriser un climat de stabilité. Pour cela, il y a lieu d'œuvrer pour un développement économique permettant une création de richesses suffisantes pour assurer simultanément le développement de la classe moyenne et de son pouvoir d'achat, et la progression du système de redistribution et de solidarité. Ce sont là les piliers forts de cette cohésion sociale.

L'économie marocaine traverse cependant une conjoncture particulière. Alors même que s'achève le cycle de démantèlement douanier avec l'Union Européenne, principal client, fournisseur et investisseur de notre pays, une grave crise économique frappe les pays membres de cette Union. Les principaux secteurs économiques pourvoyeurs de devises (industries de transformation exportatrices, agriculture et tourisme) souffrent de l'atonie de la demande émanant des principaux partenaires de notre pays. Les Marocains résidant à l'étranger (MRE), eux-mêmes touchés par la crise dans leur pays de résidence, voient leurs transferts et leurs investissements au Maroc connaître une baisse ou un tassement. Les équilibres macro-économiques du pays s'en trouvent fragilisés.

Par ailleurs, l'ouverture du marché national encourage très fortement les importations en toutes natures. Les exportations, faute de diversification de l'offre et par manque de dynamisme suffisant dans les pays de destination, progressent beaucoup plus lentement que les importations, exception faite des phosphates dont la progression n'arrive pas à compenser celle des importations. La facture énergétique, ainsi que celle des matières premières s'alourdissent du fait du renchérissement mondial des prix des produits énergétiques et des denrées de base. La conjonction de ces facteurs aboutit à un creusement lourd du déficit de la balance commerciale. Après deux années difficiles pour le tourisme, la balance des paiements se dégrade, malgré les transferts des MRE qui restent aux alentours de 5 milliards d'euros par an. De leur côté, les investissements étrangers marquent le pas, ce qui contribue à peser sur les réserves en devises qui enregistrent une forte baisse. Si l'économie nationale a pu maintenir ces dernières années un taux de croissance supérieur à 4%, les déséquilibres des balances commerciales et de paiement, ainsi qu'un déficit budgétaire fortement plombé par le poids de la caisse de compensation risquent de peser fortement sur les moteurs de l'économie dans un futur proche.

Les choix économiques et sociaux du pays se trouvent ainsi à la croisée des chemins. Ayant fait le choix de l'ouverture de son marché, le Maroc doit relever le défi de l'emploi et de l'investissement, de la compétitivité interne et externe de son économie, celui du bon usage de la dépense publique, et enfin le défi important de la protection sociale et de la solidarité, facteurs essentiels de la cohésion sociale. Tout cela dans une conjoncture difficile qui ne laisse guère de marges de manœuvre, ni même le temps suffisant pour que les déséquilibres se résorbent progressivement.

La réforme des mécanismes majeurs qui régulent l'économie du pays apparaît clairement comme une nécessité : système fiscal, système de protection sociale, système de compensation, système de solidarité, système de péréquation régionale dans le cadre de la nouvelle politique de régionalisation. Ces mécanismes sont interdépendants, parce qu'ils sont tous basés d'un côté sur le principe du prélèvement (impôts, cotisations sociales, taxes) qui pèse essentiellement sur les ménages et le tissu productif, et de l'autre côté sur les mécanismes de réaffectation et de redistribution. Plusieurs interrogations sont à prendre en compte dans la définition des réformes à opérer :

- Sur quelles bases opérer les prélèvements, tout en favorisant le développement de la classe moyenne et le soutien de son pouvoir d'achat, et tout en permettant à l'investissement de prospérer et au tissu productif de rester compétitif ?
- Comment soutenir la consommation des ménages, moteur de la croissance, sans que cela ne profite exagérément aux importations et à l'accentuation du déséquilibre de la balance commerciale ?
- Comment développer l'épargne nationale, et surtout l'épargne longue, pour limiter la dépendance du pays vis-à-vis des marchés financiers internationaux et limiter l'endettement extérieur ?
- Comment assurer le minimum vital aux plus démunis, notamment en matière de santé et d'éducation, avec des coûts supportables pour la communauté ?

- Comment généraliser la couverture sociale sans déséquilibrer les caisses qui la financent ?
- Comment assurer une péréquation adéquate en faveur des collectivités territoriales défavorisées sans tomber dans le piège de l'assistanat permanent ?
- Comment assurer l'attractivité nécessaire de l'économie pour attirer les investisseurs et les projets dans une compétition aujourd'hui mondialisée ?
- Et enfin comment assurer tout cela avec le respect des règles de justice et d'équité sans lesquels aucune adhésion au projet de réforme ne peut être pérenne ?

Les grands choix et orientations économiques du Maroc demeurent des constantes. Depuis l'indépendance du pays, la construction de notre économie se fait en effet selon les règles d'une économie sociale de marché : une économie qui mise sur l'initiative privée et individuelle, où le droit de propriété privé est garanti, ainsi que la liberté d'entreprendre, avec une forte composante sociale de redistribution où l'Etat est fortement présent en tant qu'arbitre et même en tant qu'acteur. Le rôle de l'Etat est traditionnellement fort au Maroc, du fait de l'absence, à l'indépendance, d'une classe nationale d'investisseurs privés, et de la construction, encore en cours, des instruments nécessaires au financement et à la régulation d'une économie de marché.

L'économie reste ainsi fortement dépendante des décisions et des choix de l'Etat, qui demeure le premier employeur, le premier investisseur et le premier consommateur dans l'économie nationale. Aucun secteur, même dans le privé, n'envisage son développement sans l'intervention directe ou indirecte de l'Etat. Dans ce contexte, les choix en matière d'orientations des dépenses de l'Etat ont un impact très fort sur l'efficacité globale de l'économie. Dans la situation actuelle de fort déficit budgétaire, les arbitrages en faveur d'un alourdissement de la fiscalité, ou d'une allocation en faveur des dépenses courantes et en défaveur de l'investissement productif ou social (éducation, santé, recherche et développement) demeurent très forts. Les conséquences peuvent en être l'attrition du tissu productif et in fine, la contraction du pouvoir d'achat de la classe moyenne et l'augmentation du chômage.

La réflexion aujourd'hui doit porter sur la globalité de notre système de prélèvement et de réallocation des ressources. On ne peut en effet isoler le système fiscal du système de couverture sociale ou de celui de la compensation. Il s'agit de construire un système qui respecte les grandes orientations libérales du pays, tout en faisant en sorte que les interventions de l'Etat, qui vont demeurer encore longtemps cruciales, favorisent la création de richesses sur le territoire national et développent les mécanismes de solidarité dans un souci d'efficacité, de justice et d'équité sociales.

La protection sociale reste ainsi très largement parcellaire: des franges entières de la population ne bénéficient en effet d'aucune couverture. Même les couvertures existantes comme celles des retraites ont atteint un stade où leur pérennité est menacée. La caisse de compensation quant à elle devient hypertrophiée, et représente un coût supérieur au cumul des budgets de l'ensemble des collectivités territoriales. Au rythme où il a évolué ces dernières années, il devient clair que ce système ne peut plus continuer à fonctionner sur les mêmes principes.

Si tout le monde admet maintenant que ce système ne profite que partiellement aux populations démunies auxquelles il devait être destiné en premier lieu, il est également en train de devenir un important facteur de déséquilibres économiques importants. Le coût de l'énergie, maintenu à un niveau très bas pour le gaz butane, profite aujourd'hui largement au secteur informel qui n'hésite pas à utiliser les bouteilles de gaz subventionnées comme source d'énergie pour sa production, profitant d'un avantage concurrentiel indu, de surcroît financé par les impôts payés par les secteurs structurés qu'il concurrence directement. Lorsque le coût de l'énergie ne reflète pas la réalité économique, les arbitrages en matière d'investissement et de localisation des unités de production s'en trouvent altérés. Un coût de l'énergie maintenu artificiellement bas désavantage l'effet de proximité, et joue en défaveur de l'implantation locale des unités de production et de transformation, notamment pour des secteurs comme celui de l'agroalimentaire.

La réforme du système de compensation, qui devient incontournable, et son éventuelle orientation vers un système d'aide ciblée soulève légitimement la problématique du maintien du pouvoir d'achat de la classe moyenne et des mesures et moyens nécessaires pour le soutenir. Cela peut passer par une fiscalité adaptée ou encore par une révision du système d'allocations familiales avec éventuellement une revalorisation de ces dernières sous conditions de revenus.

L'affectation des ressources rendues disponibles par la réforme de la caisse de compensation doit être un sujet de débat national. Si une partie doit être destinée à réduire le déficit budgétaire, il est essentiel qu'une part significative de ces ressources n'aille pas aux dépenses courantes et soit orientée notamment vers le financement des besoins de la couverture sociale. En effet, comme le système de protection sociale doit évoluer, d'une part dans sa composante retraite dont l'équilibre future n'est pas assuré, d'autre part dans sa composante santé qui s'élargit via l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) et le Régime d'Assistance Médicale (RAMED), mais aussi dans sa composante de soutien à la perte d'emploi avec l'instauration envisagée de l'Indemnité pour Perte d'Emploi (IPE), c'est l'occasion de faire des choix hardis en faveur de l'élargissement du financement de la protection sociale par des ressources autres que les prélèvements calculés sur le coût du travail.

C'est dans cette logique générale que doit être appréhendée la réforme fiscale, qui ne doit en aucun cas être traitée comme une réforme technique mais comme une réforme politique d'ampleur, faisant partie de la révision de nos instruments d'incitation économique et de redistribution.

Diagnostic général du système fiscal

Les recettes fiscales et douanières constituent aujourd'hui le poste de recettes le plus important pour couvrir les dépenses de l'Etat (72% du total). Dans ces recettes, les impôts indirects (TVA et TIC) représentent la part prépondérante, avec une TVA à l'import qui en constitue la partie la plus importante (60% du total de la TVA collectée), marquant ainsi le poids dominant des importations dans la consommation.

Recettes fiscales

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impôts directs	50 639	60 308	81 827	71 734	65 004	69 782	73 414
IR	24 386	28 009	33 312	26 728	26 928	27 525	28 959
IS	24 182	30 013	46 290	42 395	35 114	40 250	41 543
Taxe Professionnelle	280	278	213	180	205	212	264
Taxe d'Habitation	78	71	31	29	30	32	39
Majorations	1 623	1 865	1 885	2 315	2 650	1 681	2 561
Autres impôts directs	90	72	96	87	77	82	48
Impôts Indirects	55 127	67 069	79 943	74 709	86 325	93 717	98 534
TVA (1)	39 087	49 730	61 250	55 079	65 193	71 857	76 367
Intérieure	16 587	20 707	25 817	22 484	26 759	27 727	29 810
Importation	22 500	29 023	35 433	32 594	38 434	44 130	46 557
TIC	16 040	17 339	18 693	19 630	21 132	21 860	22 167
Tabacs	5 617	6 133	6 983	6 865	7 502	7 494	7 500
Produits énergétiques	9 202	10 159	10 639	11 708	12 307	12 943	13 200
Autres	1 221	1 047	1 071	1 057	1 323	1 423	1 467
Droits de Douane	12 344	13 415	13 706	11 830	12 242	10 286	9 913
Enregistrement et Timbre	7 195	9 331	10 175	9 104	9 992	10 571	11 750
Recettes Fiscales	125 305	150 123	185 651	167 377	173 563	184 356	193 611

(1) Y compris TVA des collectivités locales (30% des recettes de la TVA)

Dans la pratique, la fiscalité marocaine est restée un domaine en perpétuelle réforme, ainsi, à chaque loi de finance, des nouveautés sont introduites, dans une logique d'incitation économique nouvelle ou pour répondre au souci de tel ou tel secteur économique, ou telle catégorie sociale. A la longue, le système a perdu en lisibilité et a très largement renforcé la doctrine administrative, qui, via les circulaires de la Direction Générale des Impôts ou ses autres publications, fixe la manière dont la loi doit être interprétée. Cet état de fait est constaté lors des révisions fiscales où l'écart d'interprétation des textes entre l'administration et les agents économiques, même les plus transparents, peut représenter plusieurs années de résultat. Il en découle un sentiment d'aléa fiscal très largement répandu auprès des entreprises comme des particuliers.

Le système fiscal marocain est très largement utilisé par l'autorité gouvernementale comme levier économique d'incitation, soit à l'investissement de façon générale (charte de l'investissement de 1995), ou à l'investissement dans des secteurs particuliers, tels que le logement économique ou l'offshoring. Certains secteurs bénéficient par ailleurs de fiscalité allégée (taux de TVA ou d'IS réduits) ou sont exonérés (agriculture). L'ensemble de ces mesures, dont le coût global se chiffre à plus de 32 milliards de dirhams, ne donnent pas lieu à des analyses périodiques quant à leur efficacité, ou à l'effet d'éviction qu'elles peuvent induire en favorisant un secteur productif par rapport à d'autres.

Dépenses fiscales

En millions de dirhams

	2010		2011	
	Montant	%	Montant	%
Taxe sur la Valeur Ajoutée	13 758	46,2%	13 236	41,3%
Impôt sur les Sociétés	6 016	20,2%	7 069	22,0%
Impôt sur le Revenu	4 216	14,1%	4 326	13,5%
Droits d'Enregistrement et de Timbre	3 891	13,1%	5 513	17,2%
Taxes Intérieures de Consommation	1 285	4,3%	1 268	4,0%
Droits de douane	636	2,1%	664	2,1%
TOTAL	29 801	100%	32 076	100%

Basés sur le principe de déclaration, la plupart des impôts supposent une initiative de déclaration de la part des assujettis (IS, TVA, Droits d'enregistrements, etc.). D'autres impôts, plus simples à cerner à la base, sont plutôt prélevés à la source (IR sur les salaires, prélèvements sur les placements financiers), sur une base également déclarative par les organismes responsables des prélèvements (employeurs, banques, etc.). Le fait que le système soit déclaratif met l'administration en situation de suspicion permanente vis-à-vis du contribuable. Par ailleurs l'administration fiscale disposant quasiment du monopole de l'interprétation des textes, a de fait un pouvoir de redressement presque sans limite, dont elle use assez largement, ce qui génère une situation de peur et d'injustice. La relation entre administration fiscale et contribuables est ainsi très largement conflictuelle.

Le poids de la fiscalité ne pèse pas de façon équilibré sur les agents économiques, ainsi le poids de l'IS reste supporté par une petite minorité d'entreprises: 2% des entreprises payent 80% de l'IS; l'IR, quant à lui, repose pour l'essentiel sur les revenus sous forme de salaires dans les secteurs organisés: 73% de l'IR provient des salariés.

Une analyse affinée, permet de relever que la pression fiscale exercée par l'IR reste modérée pour les salaires inférieurs à 10.000 dirhams par mois. Ainsi, un salaire de l'ordre de 5.000 dirhams par mois est taxé à environ 4%. Ce taux peut descendre à 2% si on prend en compte les déductions opérées, en particulier celle liées au remboursement de crédit immobilier. Les revenus salariaux de 10.000 dirhams par mois sont taxés à environ 10%. En fait, le sentiment d'une forte taxation pour ces niveaux de revenus provient davantage des cotisations sociales que de l'impôt lui-même. Ainsi, la pression des prélèvements sociaux est à 22% pour les salaires à 5.000 dirhams et à 18% pour les salaires à 10.000 dirhams par mois. La pression fiscale et sociale est à 22% pour les salaires proches du SMIG pour atteindre 44% pour les revenus élevés. La fiscalité des revenus salariaux ne peut ainsi être appréhendée correctement si on n'intègre pas les prélèvements sociaux.

Pression fiscale et sociale par tranche de salaire

Salaire Brut	Net à Payer	Coût total	Cotisations Sociales	IR à Payer	Total Prélèvements	% Cot. Sociales	% Cot. Fiscales	% Total Prélèvements
2 500,00	2 342,75	3 002,50	659,75	-	659,75	22%	0%	22%
5 500,00	4 998,65	6 605,50	1 451,45	155,41	1 606,86	22%	2%	24%
8 000,00	7 372,22	9 436,00	1 853,40	627,78	2 481,18	20%	7%	26%
8 500,00	7 755,22	9 993,50	1 920,90	744,78	2 665,68	19%	7%	27%
10 000,00	8 868,52	11 666,00	2 123,40	1 131,48	3 254,88	18%	10%	28%
11 000,00	9 603,32	12 781,00	2 258,40	1 396,68	3 655,08	18%	11%	29%
14 000,00	11 705,72	16 126,00	2 663,40	2 294,28	4 957,68	17%	14%	31%
16 666,66	13 483,84	19 099,33	3 023,40	3 182,82	6 206,21	16%	17%	32%
20 000,00	15 632,81	22 816,00	3 473,40	4 367,19	7 840,59	15%	19%	34%
25 000,00	18 770,81	28 391,00	4 148,40	6 229,19	10 377,59	15%	22%	37%
30 000,00	21 908,81	33 966,00	4 823,40	8 091,19	12 914,59	14%	24%	38%
36 000,00	25 674,41	40 656,00	5 633,40	10 325,59	15 958,99	14%	25%	39%
70 000,00	47 012,81	78 566,00	10 223,40	22 987,19	33 210,59	13%	29%	42%
80 000,00	53 288,81	89 716,00	11 573,40	26 711,19	38 284,59	13%	30%	43%
100 000,00	65 840,81	112 016,00	14 273,40	34 159,19	48 432,59	13%	30%	43%
200 000,00	128 600,81	223 516,00	27 773,40	71 399,19	99 172,59	12%	32%	44%

Vu les niveaux atteints aujourd'hui et pour rester à des niveaux soutenables du coût du travail, il est absolument nécessaire que la réflexion porte sur la possibilité de faire porter dorénavant à l'impôt, et plus spécifiquement à la TVA qui a l'assiette et le rendement le plus élevé, une partie du financement de la couverture sociale et de la solidarité.

La TVA ne touche pas de grands pans de l'activité économique. Des circuits entiers, de production ou de distribution restent en effet en dehors du champ des impôts, alourdissant d'autant la part supportée par le secteur formel, et dans celui-ci des entreprises les plus transparentes.

Le système de gestion de cet impôt est par ailleurs très décrié par les agents économiques, Ainsi la TVA qui suppose, comme son nom l'indique, que cet impôt, payé in fine par le consommateur, ne concerne que la valeur ajoutée créée par l'entreprise, s'est transformé au fil du temps en taxe sur les achats pour certains agents économiques, ou en taxe sur le chiffre d'affaires pour d'autres.

Cette situation est celle de tous les secteurs pour lesquels l'amont est exonéré de TVA, en particulier le secteur agroalimentaire, et qui, en l'absence d'une TVA déductible, se trouve à verser la TVA non seulement sur la valeur ajoutée qu'il génère, mais aussi sur celles réalisées par ses fournisseurs. D'autres secteurs, comme par exemple celui de l'aviculture s'acquittent quant à eux d'une TVA à l'achat nettement supérieure à celle collectée sur les ventes, du fait de taux différents. Il en découle un crédit de TVA qui atteint aujourd'hui pour le secteur avicole les 800 millions de dirhams à valoir sur la TVA future, et qui de ce fait ne peut ni être

récupérée, ni être considérée comme une charge à impacter dans les prix. Cette trésorerie gelée empêche le secteur d'investir et de se moderniser, avec comme résultat final des produits non compétitifs par rapport à l'international, et un secteur qui ne peut survivre qu'en étant protégé par des barrières douanières fortes.

La TVA pèse lourd sur les investissements, et notamment ceux réalisés par les entreprises publiques dans le cadre des infrastructures de base. Ce volet, antiéconomique, s'apparente à une anticipation de recettes futures de l'Etat qui doivent être générées par l'investissement en question et qui sont consommées de suite. A titre d'illustration, le chantier du train à grande vitesse (TGV) à venir nécessite de payer à l'Etat une TVA de l'ordre de 6 milliards de dirhams, ce qui va obliger l'Office national des chemins de fer (ONCF) à s'endetter et à supporter des frais financiers colossaux (entre 300 et 400 millions de dirhams de frais financiers par an). Cela va évidemment fortement diminuer la capacité d'investissement future de l'ONCF, et l'Etat ne pourra plus percevoir de TVA sur les billets de train pendant plusieurs décennies parce qu'il aura consommé cette recette par avance. Le fait d'exonérer l'ONCF de cette TVA ne fait que reporter le problème chez les fournisseurs de cet office qui auront à subir le même traitement. Un autre exemple dans le passé touche le traitement fait à l'opérateur qui a remporté la deuxième licence de téléphonie mobile, et qui a dû s'endetter à hauteur de 2 milliards de dirhams pour s'acquitter d'une telle TVA, obérant ainsi fortement ses capacités financières et ses capacités d'investissement.

Or, le mécanisme de compensation neutre est le principe de base de la TVA comme le montrent les pratiques et les expériences en vigueur dans plusieurs pays qui remboursent aussi bien le crédit de TVA pouvant découler de l'investissement que celui pouvant être généré par l'exploitation courante.

La problématique du remboursement des crédits de TVA constitue le principal défi qui doit être relevé pour assurer la neutralité de cette taxe à l'instar de ce qui est en vigueur dans d'autres pays. Ce qui permettra d'offrir plus de flexibilité aux pouvoirs publics en matière de fixation des taux de TVA, en fonction de la politique économique et sociale adoptée, sans grever la trésorerie des entreprises qui ne sont que de simples intermédiaires en matière de recouvrement de cette taxe, entre le trésor public et les consommateurs finaux, et sans en reporter les conséquences financières sur les recettes fiscales futures.

L'impôt sur les sociétés souffre quant à lui d'une définition trop large de ses critères de calcul, générant pour le contribuable une incertitude d'interprétation, que l'administration fiscale met quasi systématiquement à profit pour redresser à son avantage. Les demandes de clarification n'obtiennent que rarement des réponses claires, et la Direction de la Législation Fiscale, étant intégrée à la Direction Générale des Impôts, a souvent une position qui privilégie l'interprétation des inspecteurs fiscaux. Un travail de clarification des modalités de fixation du résultat imposable par secteur d'activité, comme c'est le cas dans de nombreux pays, et la publication de ces règles apparaissent aujourd'hui comme une nécessité pour aboutir à une relation apaisée entre l'administration et les entreprises.

La pratique du contrôle fiscal et la population des contribuables qui y sont soumis ou qui l'ont subi montrent que ce contrôle permet d'abord la collecte de recettes fiscales ce qui conduit à contrôler les contribuables les plus apparents et transparents auprès desquels il serait plus facile d'opérer des redressements et de réaliser des recettes supplémentaires. En effet, le contrôle n'est pas orienté vers les contribuables les moins transparents et opérant dans

l'informel ou l'opacité. Ce système n'incite pas à la transparence et pousse les contribuables à se retrancher dans des activités non déclarées. Le contrôle n'est donc pas efficace comme moyen de sanction contre les fraudeurs.

La même critique est également à formuler au niveau du système des sanctions. Certes, la mise en place de certaines sanctions jugées disproportionnées a pour objectif de combattre les déclarations fausses ou incomplètes. Cependant, en pratique, ce sont les contribuables les mieux organisés qui se voient appliquer de telles sanctions.

Les contribuables opérant dans le secteur informel, étant non visibles, ne subissent aucune sanction. Ainsi, le système de sanction conçu pour traquer les fraudeurs de mauvaise foi se trouve être appliqué en pratique aux contribuables de bonne foi pour des erreurs minimales souvent sans incidence sur les recettes de Trésor.

Le système des sanctions en vigueur ne favorise pas la régularisation spontanée. Un retard de déclaration et de paiement d'une seule journée entraîne l'application d'une amende cumulée de 30% (15% de retard de déclaration + 10% de retard de paiement + 5% de majoration), alors que tout mois supplémentaire n'entraîne qu'une majoration de 0,5%. Une fois qu'on se trouve en retard de déclaration, il n'y a plus aucune incitation à régulariser.

La doctrine fiscale n'évolue pas par la jurisprudence, mais uniquement par l'interprétation qu'en fait l'administration des impôts, qui d'ailleurs, ne rend pas toujours publics ses arbitrages. La plupart des litiges finissent par un arrangement amiable et les mêmes chefs de redressement peuvent être de nouveau invoqués contre le même contribuable ou un autre exerçant dans un secteur similaire. Le secteur connaissant le plus de litiges est celui de l'immobilier où la pratique très répandue du paiement non déclaré (le « noir » comme cela est notoirement connu dans le secteur) amène l'administration fiscale à douter de toute déclaration et à redresser beaucoup de transactions, ce qui amène parfois les contribuables les mieux intentionnés à anticiper ces redressements et à sous déclarer en conséquence leurs opérations. Pourtant, l'affichage de barèmes de référence permettrait aisément de contrer ces pratiques, surtout depuis que les transactions immobilières passent obligatoirement par des notaires et sont donc facilement maîtrisables.

La fiscalité locale manque de cohérence et d'efficacité. Composée d'un nombre important de taxes et de prélèvements, elle ne représente qu'une partie des recettes des communes. Cette multiplicité de taxes nuit à l'efficacité économique et même au rendement de l'impôt qui devient difficile à calculer, à contrôler et à recouvrer. La moitié des recettes des collectivités locales provient de la TVA, dont 30% est reversée aux communes. Les critères de répartition n'encouragent pas les communes qui font des efforts pour accompagner les investisseurs et la création d'entreprises sur leur territoire. Dans le cadre de la politique de régionalisation, il est utile de penser à des mécanismes de restitution aux régions d'une partie des richesses qu'elles produisent, probablement en reversant une partie de l'IS et de l'IR sur les profits immobiliers (ex. TPI) collectés.

Par ailleurs, si les principaux impôts ont été modernisés, d'autres prélèvements, comme la Patente, ou Taxe Professionnelle, ont été maintenus malgré leur mode de détermination qui reste discutable au sens de l'efficacité économique, dans la mesure où ils sont calculés sur le montant des investissements.

L'incivisme fiscal reste très présent dans le pays, soit par les activités qui sont dans l'informel, totalement ou partiellement, soit par l'évasion fiscale pratiquée par des entreprises ou par des particuliers qui ne déclarent pas la totalité de leur activité ou de leurs revenus. La lutte contre cet incivisme est aujourd'hui une demande exprimée aussi bien par les responsables de l'administration que par les contribuables eux-mêmes qui y voient une source d'injustice, mais également une source de concurrence déloyale. Des tentatives, alliant mesures incitatives et mesures coercitives ont été menées, sans que l'impact ne soit malheureusement significatif. Les incitations via les taux réduits de l'IS ne sont pas efficaces, le problème de l'informel étant aussi et surtout lié à la TVA et à la charge fiscale et sociale pesant sur les salaires.

Principaux axes de la réforme fiscale.

La réforme de la fiscalité marocaine doit moins concerner l'architecture générale qui doit rester centrée sur les trois grands impôts qui sont la TVA, l'IR, et l'IS, que les textes les définissant dans le détail et la pratique fiscale au quotidien. Les taxes locales doivent être simplifiées, et leur base de calcul harmonisée. On peut arrêter les grands principes dans les axes suivants :

I. Une fiscalité qui s'articule de manière forte avec les autres axes des politiques publiques pour répondre aux objectifs de la justice sociale

La politique fiscale ne peut plus être dissociée d'autres sujets des politiques publiques concernant les thèmes de la solidarité, du soutien aux populations démunies et de la stratégie de couverture sociale. Ainsi, le problème de la caisse de compensation, qui consomme aujourd'hui plus du quart des recettes fiscales du pays, et qui représente l'un des postes de dépenses les plus importants de l'Etat, a bien évidemment une incidence sur la politique de recettes de l'Etat, et par voie de conséquence sur sa politique fiscale. De même, le financement de différentes caisses de solidarité ou de péréquation peut, s'il n'est pas considéré dans sa globalité, amener à multiplier les prélèvements et les taxes, faisant ainsi perdre au système fiscal marocain une partie de sa lisibilité et de sa prévisibilité.

Il en est de même de la couverture sociale. Avec la problématique posée aujourd'hui d'une part par un système de retraite déséquilibré dans la durée, et d'autre part par l'élargissement des couvertures sociales, comme la mise en place de l'Indemnité de Perte d'Emploi (IPE), ou encore la généralisation de l'AMO pour les salariés et du RAMED pour les populations démunies, la question du financement de la couverture sociale par les prélèvements sociaux seuls adossés au coût du travail, ou par un mix alliant prélèvement sociaux et impôts se pose avec acuité.

Si l'on rajoute à cela la forte demande de couverture sociale des populations non couvertes aujourd'hui, et qui en font une exigence pour leur adhésion au paiement de l'impôt, on voit bien qu'une réforme fiscale doit s'accompagner d'une refonte du système de compensation tel qu'il est pratiqué actuellement, et d'une vision pour la couverture sociale en vue de son élargissement, dans une logique qui assure la pérennité de son financement.

La réforme, nécessaire, de la caisse de compensation devrait dégager des économies substantielles pour l'Etat, qui peut ainsi permettre une réforme profonde de certains impôts qui pèsent lourd sur le tissu économique, et dégager des ressources pour les différentes caisses de solidarité sans avoir besoin d'alourdir ou de complexifier les prélèvements.

La mise en place d'un système d'aide ciblée pour les populations démunies doit bien évidemment s'accompagner de l'arrêt du système de subvention des produits. Il est nécessaire que cela s'accompagne également de la réforme des taux de TVA évoquée au point VI ci-dessous, afin que les conséquences en matière d'ajustement de prix soient absorbées par les aides directes octroyées. Il reste entendu que la réforme du système de compensation doit faire l'objet d'un débat national ouvert afin d'en définir les modalités en ce qui concerne le périmètre de ciblage ainsi que ses instruments, sans oublier l'impact potentiel sur le pouvoir d'achat de la classe moyenne et la mise en place des dispositions à même de le soutenir.

II. Une juste répartition de la charge fiscale et la sauvegarde du pouvoir d'achat de la classe moyenne

L'élargissement de l'assiette fiscale est devenu aussi bien une affaire de justice et d'équité, qu'un problème de recette pour l'Etat et de pression fiscale sur les contribuables. Le rejet de l'impôt, ou simplement l'impression d'être trop prélevé sont moins dus à l'importance de l'impôt lui-même, qu'au sentiment que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon, et que la charge qui pèse sur chacun n'est pas équitablement répartie.

L'un des secteurs qui génère le plus de frustration est celui de l'immobilier. Ainsi, pour des biens similaires ou dans la même zone, les citoyens ont l'impression qu'il y a des traitements différenciés pour ce qui touche à la taxe sur les profits immobiliers, pour les redressements concernant les droits d'enregistrement ou pour les montants des taxes d'habitation à payer. Le manque de transparence des barèmes utilisés par l'administration fiscale nourrit très largement le sentiment d'inégalité et d'injustice. Ainsi, les taxes d'habitation dont les montants diffèrent très largement d'une maison à une autre, lorsque certains ne la payent même pas sans jamais être inquiétés, nourrissant très largement le sentiment du deux poids, deux mesures.

Il est essentiel d'améliorer la transparence des pratiques fiscales et d'aligner les traitements faits aux contribuables sur les mêmes bases. La transparence des barèmes et leur publication est de nature à atténuer ce sentiment d'injustice, de diminuer les litiges, et de mettre un frein aux pratiques de sous déclaration et de corruption. La publication des barèmes de taxation dans l'immobilier permettra très rapidement d'améliorer le rendement de l'impôt. En effet, les transactions immobilières étant traitées auprès des professions régulées comme les notaires, ces derniers peuvent être chargés de collecter la TPI au moment de la transaction, évitant les déclarations par l'assujetti, les frais de recouvrement pour l'Etat et assurant une recette immédiate et certaine pour l'Etat.

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et une stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement.

Concernant l'impôt sur les revenus, il est indéniable aujourd'hui que les professions libérales, les commerçants, les intermédiaires, ainsi que tous ceux qui ont des revenus autres que les salaires ne supportent pas la même charge fiscale que les salariés. Un

rééquilibrage est nécessaire. Il faudrait, pour ce faire, agir aussi bien par un contrôle plus strict, appuyé sur des outils informatisés et sur des recoupements statistiques, que sur des incitations. Ainsi, toutes ces populations ne disposent pas actuellement de couverture sociale. Allier fiscalisation et généralisation de la couverture sociale, en rapprochant les bases de calcul de l'une et de l'autre permettrait plus aisément de généraliser l'impôt. Pour améliorer la perception d'égalité devant l'impôt, il est utile d'organiser et de rendre publique l'information concernant la répartition des impôts payés par les différentes catégories socioprofessionnelles.

Il est proposé également que les tranches d'IR soient indexées sur l'inflation de façon à éviter l'érosion du pouvoir d'achat des classes moyennes par la hausse du coût de la vie. Par ailleurs, il est proposé que la solidarité familiale soit prise en compte dans le calcul de cet impôt. Ainsi, la déductibilité pour personnes à charge pourrait être étendu aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de 6 personnes. Il est proposé également que les quotités de déduction soient doublées.

Par ailleurs, pour améliorer le pouvoir d'achat des revenus les plus modestes, il est proposé de relever progressivement le seuil d'exonération de l'IR de 2 500 à 4 000 dirhams par mois.

Dans le cadre des politiques de réforme du système d'éducation nationale, il peut également être envisagé de déduire de la base imposable à l'IR une partie des frais de scolarité pour les familles qui payent pour la scolarisation de leurs enfants.

L'IS, pour sa part, n'est payé que par une petite partie des entreprises. Il est proposé que la cotisation minimale, payée par les entreprises déficitaires ou faisant des résultats faibles et qui est fixée à 0,5% actuellement, soit augmentée dans le temps. Ainsi, en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est réglementée, les taux suivants peuvent être retenus:

- 0,5% pour les 5 premières années.
- 1% à partir de la 6ème année jusqu'à la 10ème année.
- 1,5% au-delà.

III. Une fiscalité qui permet de lutter contre la spéculation

Les expériences à l'international montrent que l'impôt sur le patrimoine ne représente pas une pratique généralisée à travers le monde et font ainsi l'objet de débats controversés. Par ailleurs, le périmètre de calcul de cet impôt est difficilement cernable, le patrimoine n'étant que la somme de revenus ayant déjà supporté l'impôt. De même, le patrimoine est générateur d'impôts qui appréhendent les revenus des différents biens qui le composent (dividendes, intérêts, revenus fonciers, plus-values mobilières et immobilières, etc.).

Les impositions du patrimoine, en plus de celles de ses revenus, ne doivent donc être envisagées qu'avec beaucoup de précautions et après de larges débats nationaux. Cette imposition paraît par contre légitime pour lutter contre la spéculation et favoriser la mobilisation des actifs nécessaires aux circuits productifs. Il paraît donc opportun d'envisager la mise en place d'un impôt qui cible le patrimoine non générateur de richesse, comme le foncier non bâti ou non exploité, les habitations non occupées ou

encore les valorisations de patrimoine qui ne sont pas liées à des investissements comme c'est le cas pour les terrains qui rentrent en périmètre urbain ou qui bénéficient d'un changement de zonage. Dans ce cadre, les cinq mesures suivantes sont préconisées :

- Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps. Pour les promoteurs immobiliers, le paiement de la TNB peut être suspendu pour une période de sept ans à partir de la date d'acquisition. Si aucun programme n'est réalisé sur ce foncier pendant cette période ou en cas de vente, la TNB serait due rétroactivement ;
- Taxer dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire,
- Aligner la taxation des plus-values sur les biens reçus par héritage et celle des plus-values sur les biens reçus par donation en supprimant l'exonération de fait des plus-values accumulées jusqu'au décès du de cujus que permet actuellement l'héritage.
- Passer les droits d'enregistrement sur l'héritage et les donations à 2%.
- Laisser ouvert le champ de la réflexion et de la concertation en vue de l'élargissement éventuel de la base de calcul de l'Impôt de Solidarité sur le Patrimoine non Productif proposé ci-dessus, et pour la mise en place d'une taxe sur les successions.

IV. Une fiscalité qui encourage le secteur productif et l'investissement

La réforme principale concernant le secteur productif concerne la TVA qui, comme exposé ci-dessus, représente aujourd'hui un vrai problème pour le tissu productif du pays et un frein sérieux à l'investissement. Il faudra revenir à un principe fondateur de ce type d'impôt, à savoir sa neutralité pour le tissu productif. Ainsi, quelle que soit la politique de taxation et de taux que l'Etat décide, l'entreprise productrice ne doit jamais supporter une TVA que sur la valeur ajoutée qu'elle crée. Toute entreprise qui a un crédit TVA doit être remboursée sans délai, de façon à ne pas la pénaliser par des frais financiers indus, et ne pas obérer sa capacité d'investissement. Cela réglera définitivement le problème du butoir. Concernant les crédits TVA existants à ce jour, elles devraient être transformées en créance sur l'Etat, à rembourser sur une période de 10 ans, éventuellement sans intérêt.

Le secteur agroalimentaire de première transformation subit de plein fouet l'effet de la TVA sur ses produits, sans capacité de récupération. Or ce secteur est éminemment important pour le pays. Créateur d'emplois dans des bassins proches des localités rurales, souvent peu capitalistique, et correspondant à des besoins de la population urbaine et rurale, son développement est primordial pour l'emploi et pour le développement régional. La part des produits agricoles transformés au Maroc demeure très faible par rapport à des pays à développement comparable, alors que les consommateurs achètent de plus en plus de produits transformés, souvent fabriqués à l'étranger. Or le secteur agroalimentaire de première transformation est la brique essentielle sur laquelle une vraie stratégie agroalimentaire du pays peut se baser. Pour que ce secteur, qui n'a le choix

aujourd'hui qu'entre périliter ou aller vers l'informel, puisse se développer, la question de la TVA doit trouver une solution définitive, indépendamment de la fiscalité agricole. Il est ainsi proposé d'autoriser les entreprises de ce secteur à déduire de leur TVA collectée, l'équivalent d'un montant de TVA sur leurs achats agricoles, calculé sur la base du même taux que celui appliqué à leurs produits finis. Cette déduction se retrouvera en baisse de prix, ce qui reviendra in fine à taxer les produits finis à hauteur de 2 à 5% seulement, sans avoir à créer de nouveaux taux de TVA.

Par ailleurs, l'Impôt sur les Sociétés doit être davantage clarifié. Autant il est légitime que des règles générales puissent s'appliquer à tous, autant il est illusoire de gommer les spécificités de chaque métier en croyant que cela n'aura aucune conséquence sur l'investissement. Il faut ainsi rapprocher les pratiques fiscales des pratiques économiques de chaque secteur d'activité sur la base des usages internationaux en la matière. Pour les secteurs disposant de plans de comptes spécifiques ou de supervision adaptés (banques, assurances, sociétés de financement, OPCVM, opérateurs télécoms, compagnies aériennes, etc.) il est nécessaire d'aligner les pratiques fiscales sur les règles comptables nationales et internationales qui les régissent.

Les aides de l'Etat, sous forme de réduction ou d'exonération fiscale doivent être équitables et ne pas créer d'effet d'aubaine. Ces aides représentent 32 milliards de dirhams et profitent essentiellement à l'export, aux secteurs de l'agriculture et de l'immobilier (5.413 millions de dirhams de dépenses fiscales pour l'immobilier et 4.296 millions pour l'agriculture). Lorsque des secteurs d'activité sont trop soutenus, même pour de bonnes raisons, cela peut créer un effet d'éviction sur les investissements, qui peuvent aller prioritairement à ce secteur, créant un effet de bulle dangereux pour l'économie dans son ensemble. Aussi est-il nécessaire d'instaurer des mécanismes annuels d'évaluation des politiques de soutien afin de mesurer non seulement leur bien fondé, mais également les effets qu'ils peuvent avoir sur le tissu productif et sur l'investissement dans son ensemble.

L'économie marocaine souffre d'une déficience d'innovation et d'initiatives en matière de recherche et de développement. Il est proposé, à l'instar de beaucoup de pays où les activités innovantes sont encouragées, de mettre en place une stratégie de soutien à l'innovation et à la recherche et développement via des mécanismes de crédit impôt recherche qui ont montré leur efficacité par ailleurs.

V. Une fiscalité qui permet de réduire le champ de l'informel

Au-delà des insuffisances des règles fiscales qui s'appliquent aux secteurs productifs, la lutte contre la concurrence déloyale des opérateurs qui exercent dans l'informel, c'est à dire en dehors de l'économie organisée, constitue une priorité.

Concernant l'informel, il faut davantage porter l'attention non aux personnes qui en font une activité de survie, mais plutôt aux circuits en amont qui les alimentent et qui constituent de vrais dangers pour l'économie nationale. Il s'agit pour l'essentiel des importateurs qui sous déclarent les marchandises importées pour échapper à la TVA, des circuits de distribution occultes qui échappent à tout impôt, et des producteurs qui lèsent leurs employés en ne les déclarant pas et par conséquent en les privant de toute couverture sociale possible.

Des mesures de contrôle basées notamment sur le suivi des factures (cf. mesures 84, 85 et 86 proposées en annexe) sont de nature à mieux cerner les activités des opérateurs et à diminuer sensiblement les pratiques de sous déclaration, de sous facturation et de fausses factures.

Mais la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale ne saurait se faire que par la sanction. L'environnement économique doit susciter les réflexes pour que s'opère naturellement le transfert des activités informelles vers la sphère officielle de l'économie organisée. Pour cela, les avantages que procure la légalité doivent être suffisamment attractifs et lisibles (voir par exemple la mesure 6 proposée en annexe).

La référence aux modèles existant chez certains pays témoigne de l'efficacité des systèmes comportant une base imposable aussi large que possible, en contrepartie de taux les plus faibles possibles et un lien entre la base d'imposition et la base de couverture sociale dont bénéficie le contribuable. Il faut appuyer toute démarche dans ce sens, qui est à la fois source d'efficacité économique, de lutte contre les formes d'évasion fiscale et de justice sociale par la suppression des abattements et avantages fiscaux n'ayant pas de justification économique ou sociale. Elle fonde une définition moderne de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

La lutte contre l'informel de manière plus globale est un enjeu de taille puisqu'il ne s'agit que de travailler à réconcilier, autant que faire se peut, le citoyen avec la notion même de l'impôt. Ce travail repose d'abord sur une plus grande pédagogie crédible permettant de mettre en évidence la contrepartie de l'impôt et nécessite des actions de communication efficaces.

Il est, de ce point de vue, primordial, que le système fiscal gagne en lisibilité. Une lisibilité qui passe certes par des mesures de simplification mais aussi par une meilleure perception du lien qui unit, lorsque c'est possible, un impôt et sa fonction ou son objet.

Les prélèvements ne seront compris et acceptés que s'ils sont également considérés comme justes et ne se révèlent pas comme un obstacle dirimant en termes de compétitivité globale de l'économie. Tout système présentant des injustices conduirait le contribuable à chercher à se faire justice soi-même en se retranchant dans des activités occultes.

Les mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale développées en annexe (cf. mesures 79 à 90) proposent une approche plus globale. Le Conseil Economique et Social propose par ailleurs que cette thématique fasse l'objet d'un débat national en vue d'élaborer une stratégie concertée entre toutes les parties prenantes.

VI. Une fiscalité qui prend en charge partiellement le financement de la couverture sociale afin de ne pas augmenter la pression sur les salaires et les coûts du personnel

La pression fiscale et sociale atteint aujourd'hui 22% pour les salaires proches du SMIG, et monte à 45% pour les salaires élevés. Or le problème de la compétitivité des entreprises marocaines dans une économie ouverte comme celle du Maroc aujourd'hui, se joue aussi sur le coût du travail, même si ce facteur n'est pas l'unique à prendre en considération. Si nous voulons que le Maroc reste dans la compétition internationale, sans que cela pèse sur le salaire net payé aux employés, il est fondamental que la pression sociale et fiscale ne

dépasse pas les niveaux actuels, et que d'autres sources de financement de la couverture sociale soient étudiées et mises en place.

Ainsi, dans le cadre des réformes touchant les retraites et les nouvelles couvertures sociales, l'équilibre financier peut être trouvé, par un financement partiellement basé sur la TVA qui doit être réformée en conséquence. Ainsi, la TVA devrait être restructurée pour passer des cinq taux actuels (0%, 7%, 10%, 14% et 20%), à quatre taux (0%, 10%, 20% et 30%), ce qui permettra de dégager des ressources à affecter à la couverture sociale et aux mécanismes de solidarité. Le taux de 30% proposé concernerait les produits de luxe. La liste de l'ensemble des produits devrait être réexaminée afin de reclasser ces derniers sur la nouvelle grille de TVA.

Les changements de taux de TVA vont certainement avoir des conséquences sur les prix des produits. Aussi, est-il nécessaire que cette mesure d'ajustement des taux soit liée à celle de la suppression des subventions des produits et son remplacement par le système d'aide ciblée (voir point I ci-dessus). La TVA réduite peut en effet être assimilée à une subvention de l'Etat qui doit être traitée de la même façon que les subventions financées par la caisse de compensation.

La réforme simultanée de la TVA et de la caisse de compensation dégagera à l'Etat des ressources importantes qui permettront de financer le système d'aide directe à destination des plus démunis, et de mettre en place des mesures nécessaires pour le maintien du pouvoir d'achat des classes moyennes, en particulier par une prise en charge directe d'une partie du financement de la couverture sociale. La création d'un fonds dédié à la couverture sociale, financé par des ressources de l'Etat, permettrait ainsi de prendre en charge une revalorisation, sous condition de ressources, des allocations familiales, donnant ainsi un surcroît de pouvoir d'achat aux ménages de la classe moyenne ayant des enfants.

VII. Une fiscalité permettant d'instaurer un climat de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables

L'amélioration du climat de confiance entre l'administration fiscale et l'administration des impôts passe nécessairement par une plus grande transparence et une meilleure lisibilité des règles. Ainsi, la publication de barèmes d'imposition pour l'immobilier, la clarification des règles de détermination des résultats des entreprises, la possibilité d'interroger l'administration fiscale préalablement à des opérations d'investissement, d'acquisition ou de vente de biens sont de nature à diminuer l'aléa fiscale et à restaurer la confiance.

La clarification des règles de détermination des résultats imposables, en concertation avec les secteurs d'activité concernés, est également de nature à diminuer l'aléa fiscal pour les entreprises, et de diminuer les litiges et les frustrations. Ce travail peut être mené sur la base de benchmarks internationaux, faisant ainsi gagner à notre pays davantage de visibilité et de la lisibilité de son système fiscal, améliorant ainsi notablement son appréciation en matière de climat des affaires. Par ailleurs, les barèmes appliqués à certains impôts étant peu transparents et laissés souvent à l'appréciation des agents des impôts, le sentiment général est que le système est inéquitable et injuste.

Les recours contre les décisions de l'administration, et le pouvoir de redressement de cette dernière doivent être davantage encadrés et supervisés par des organes indépendants y compris de l'administration fiscale elle-même. Ainsi la réforme des instances de recours, et l'encadrement du pouvoir de transaction de la Direction Générale des Impôts apparaissent aujourd'hui comme des pistes sérieuses d'amélioration du climat général.

L'interprétation des textes et des lois fiscales ne peut être de la seule compétence de la Direction Générale des Impôts, aussi, la Direction de la Législation Fiscale doit-elle être rattachée au Ministre des Finances, permettant ainsi une meilleure indépendance de ses avis par rapport aux inspecteurs des impôts.

Détail des mesures proposées

Les mesures proposées ci-dessous vont dans le sens des objectifs exprimés plus haut. Ces mesures sont transverses et ne concernent pas, ou très peu, les préoccupations sectorielles même si certaines peuvent être légitimes. Ces mesures ont pour vocation à définir les fondements d'une réforme d'ampleur ; il faut par conséquent les considérer dans leur globalité, seule à même d'en assurer la cohérence et l'effet d'entraînement.

Impôt sur le revenu (IR)

1. Indexer les tranches de l'IR sur l'inflation de façon à maintenir le pouvoir d'achat de la classe moyenne.
2. Elargir la déductibilité pour personnes à charge aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de six personnes.
3. Augmenter la quotité de déduction pour personne à charge de 30 à 60 dirhams.
4. Relever de façon progressive la tranche exonérée à 4.000 dirhams.
5. Uniformiser la base de taxation sociale, et fiscale (notamment pour l'IR), cela évite la multiplicité des bases pour les contrôles et crée une incitation plus forte à la déclaration, notamment pour la retraite.
6. Encourager des métiers indépendants à payer l'IR avec un système permettant de bénéficier d'une dotation en devises supplémentaires indexée sur le revenu imposable (20% des revenus imposables déclarés, dans la limite du montant de l'IR payée).
7. Généraliser l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, avec une interconnexion entre les bases de données des administrations et organismes de l'Etat, pour une plus grande transparence et pour optimiser davantage les moyens humains de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recouvrement.

TVA

La TVA représente l'impôt le plus décrié par les agents économiques. La réforme de la TVA est aujourd'hui une nécessité vitale pour restaurer la trésorerie de l'entreprise, pour assurer un développement cohérent du secteur productif formel et pour relancer l'investissement. Les mesures proposées sont les suivantes :

8. Assurer la neutralité de la TVA pour l'entreprise. Pour se faire, il faudrait que chaque mois la différence entre TVA payée et TVA collectée soit soldée. L'entreprise paye à l'Etat le solde quand il est à sa charge, l'Etat verse à l'entreprise le solde quand il est bénéficiaire.
9. A défaut de remboursement de la TVA créditrice dans le mois qui suit la déclaration, appliquer pour les retards de paiement un intérêt identique à celui retenu pour les retards de paiement pour les créances commerciales.
10. Transformer le stock de TVA dû à l'effet butoir en dette sur le Trésor à échéance 10 ans à zéro coupon.
11. Revenir au régime d'exonération des investissements de la TVA pour encourager l'investissement sur les infrastructures. Cette mesure doit nécessairement être liée à la mesure n° 8 ci-dessus.
12. Donner au secteur agroalimentaire la possibilité de récupérer une partie de la TVA collectée via un mécanisme de TVA payée fictive sur les produits agricoles achetés.
13. Passer à deux taux de TVA donnant droit à récupération, un taux normal à 20%, et un taux réduit à 10%, en plus du taux à 0% pour les produits nécessitant une exonération. En liaison avec cette mesure, réserver 2 points de TVA au financement de la couverture sociale.
14. Réintroduire un taux de TVA super élevé (30%) sur les produits de consommation de luxe dont la recette ainsi que celle de l'équivalent de 2 points de TVA au taux de 20% peuvent être affectés au financement des cotisations sociales et/ou au fonds d'appui à la cohésion sociale.
15. Réexaminer la liste de l'ensemble des produits actuellement à 0, 7, 10 ou 14% de TVA pour les reclasser sur la nouvelle grille.

Impôt sur les sociétés (IS)

16. Clarifier les textes pour la fixation du résultat imposable (provisions, taux de chute ou de pertes, prix de transfert, etc.), à définir avec les différents secteurs d'activité.
17. Aligner les pratiques fiscales pour les professions organisées selon des lois spécifiques et selon une comptabilité spécifique, sur les modalités du plan de compte concerné (provisions, durée d'amortissement, placements etc.)
18. Fixer un barème progressif à l'IS adossé au résultat imposable :
 - 15% jusqu'à 1 million de dirhams.
 - 20% de 1 à 10 millions de dirhams.
 - 25% de 10 à 20 millions de dirhams.
 - 30% jusqu'à 200 millions de dirhams.
 - 35% jusqu'à 1.000 millions de dirhams.
 - 40% au-delà.

19. Prévoir que ces deux derniers taux pourraient être abaissés après une période maximum de 3 ans, le temps que l'assiette soit élargie et que les recettes de TVA retrouvent un rythme normal après que la réforme de la TVA soit entrée en vigueur.
20. Revoir la fiscalité de groupe pour rendre plus simple les regroupements d'activité, les apports d'actifs à une activité ou les séparations d'activité.
21. Lier pour un groupe la possibilité de bénéficier de la fiscalité de groupe comme proposé ci-dessus à la nécessité de payer l'IS sur le résultat consolidé, étant entendu que les résultats déficitaires ne seraient pas consolidés mais garderaient dans l'entité juridique où ils ont été enregistrés la possibilité de report comme c'est le cas actuellement.
22. Prévoir une cotisation minimale dont le taux augmente progressivement en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est réglementée. Les taux suivant peuvent être retenus:
 - 0,5% pour les premières cinq années.
 - 1% à partir de la 6ème année jusqu'à la 10^e année.
 - 1,5% au-delà.

Taxe sur les profits immobiliers, droits d'enregistrement et taxe d'habitation

23. Publier les barèmes pour l'immobilier, par ville, quartier et par type de bien. Ces barèmes doivent être fixés en concertation avec les professionnels et révisés tous les ans.
24. Prévoir la taxation des droits d'enregistrements et des profits immobiliers sur les mêmes bases, adossée à ces barèmes.
25. Prévoir le paiement de la taxe sur les profits immobiliers sous forme de prélèvement à la source par le notaire, avocat ou adoul qui supervise la transaction.
26. Instaurer la possibilité à un acquéreur ou à un vendeur de bien de valider le prix a priori par l'administration fiscale. En cas de non réponse dans un délai d'un mois, les barèmes en vigueur s'appliquent sans possibilité de recours par l'administration fiscale.

Fiscalité du patrimoine et taxe sur les terrains non bâtis

27. Aligner la taxation des plus-values entre héritage et donation.
28. Passer les droits d'enregistrement sur les héritages et les donations à 2%.
29. Créer la notion de majorité qualifiée (à 66% des parts) pour rendre possible la vente ou la valorisation d'un bien dans l'indivision, sans qu'un héritier minoritaire ne puisse s'opposer. Cette règle ne s'appliquerait pas à la résidence principale que continuerait d'occuper une veuve avec des enfants.
30. Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps.

31. Donner la possibilité aux promoteurs immobiliers de suspendre le paiement de l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif pour une période de 7 ans à partir de la date d'acquisition. Si un programme est réalisé sur ce foncier, cet impôt ne serait pas dû, dans le cas contraire, ou en cas de vente, il serait payé rétroactivement, majoré d'un intérêt correspondant au taux des bons de trésor.
32. Créer la notion de zone à activité réduite ou en difficulté pour permettre aux promoteurs de ne pas être pénalisé en cas de difficulté économique (cas actuel de Marrakech et Tanger), les empêchant à réaliser leur projet dans les délais requis.
33. Donner la possibilité à un promoteur en difficulté d'avoir droit à un traitement similaire à celui envisagé au point 32 pour une période à fixer conjointement avec la Direction Générale des Impôts.
34. Supprimer la règle qui soumet à la TNB les portions de terrains au-delà de 5 fois le terrain bâti, et la remplacer par la non soumission à la TNB de tout titre foncier sur lequel il y a un bâti. En cas de demande de morcellement ou de distraction de parcelle, la part distraite pourrait être soumise à la TNB avec révision sur toute la durée de possession passée.
35. Veiller à une meilleure application et perception de la taxe d'habitation et de la taxe sur les services communaux sur les logements inoccupés.
36. Prévoir la taxation dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire du paiement de l'impôt exigible au moment de la vente.

Fiscalité locale

Dans le cadre de la politique de Régionalisation, la taxation locale doit être revisitée avec un mécanisme à trois piliers dans le respect des articles 141 et 142 de la Constitution :

- Un pilier basé sur la création de richesses locales. Ainsi, une partie, à définir, des grands impôts nationaux (IS et IR sur les profits immobiliers) qui correspondent à la création locale de richesses doivent être reversées aux communes qui les génèrent.
- Un deuxième pilier basé sur la solidarité et la péréquation. Assis sur la répartition, comme aujourd'hui, d'une partie des recettes de la TVA, dont les règles de répartition doivent être revues pour en particulier encourager l'intercommunalité et la création de synergies entre communes voisines, comme le prévoit l'article 144 de la Constitution.

Ce deuxième pilier doit également comprendre les mécanismes de solidarité et de péréquation régionale prévus par la constitution (fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et fonds de solidarité interrégionale), en définissant les modalités d'alimentation de ces fonds (via la TVA reversée ou d'autres mécanismes), ainsi que les modalités de leur utilisation et de leur gestion.

- Un troisième pilier, purement local, comprend les taxes d'habitation, les taxes professionnelles exclusivement orientées vers les commerçants, les professions libérales et les métiers non soumis à l'IS, et certaines taxes liées à l'usage de l'espace urbain. Il faudra simplifier les modes de calcul de ces taxes locales de façon à ne pas compliquer les déclarations et le suivi pour le tissu productif. Les bases doivent être limitées dans la mesure du possible, soit à l'activité (Chiffre d'Affaires), soit au résultat (Résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Les propositions suivantes rentrent dans ce cadre :

- 37.** Améliorer la perception de la taxe d'habitation. Uniformisation et publication des barèmes par quartier, tenant compte éventuellement de l'ancienneté du bien pour éviter une trop grande hausse des tarifs pour certains.
- 38.** Supprimer la taxe professionnelle pour les contribuables soumis à l'IS et son remplacement par un financement alternatif pour les collectivités locales éventuellement basé sur l'IS.
- 39.** Mettre en place un financement basé sur l'IS et l'IR sur les profits immobiliers générés dans la collectivité de façon à assurer un lien entre richesse créée dans la collectivité et les recettes fiscales reçues.
- 40.** Simplifier le nombre de taxes pesant sur certains secteurs, notamment le tourisme.
- 41.** Simplifier les bases de calcul des taxes locales, pour les adosser soit à l'activité soit au résultat.

Fiscalité agricole

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et un facteur de stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement. Cette étude définira en particulier sur le plan technique :

- 42.** Les modalités de mise en place de la TVA agricole : notamment les taux à retenir et le mode de recouvrement de la TVA (une première approche consiste à considérer les points d'accès au marché comme lieu de liquidation de la TVA ou prévoir une taxation à la TVA entre les mains des circuits de distribution).
- 43.** Le rétablissement de l'équilibre entre la TVA payée par l'amont et l'aval du secteur.
- 44.** L'imposition des revenus des agriculteurs en matière d'IS ou d'IR: Prévoir des seuils d'exonération et des modalités pratiques d'imposition en l'absence d'un plan comptable agricole
- 45.** La mise en place d'un plan comptable agricole permettant aux exploitations agricoles une meilleure maîtrise financière de leur activité.
- 46.** L'accompagnement de la structuration des exploitations agricoles d'une certaine taille pour les transformer en sociétés.

47. Eventuellement, la voie d'un impôt basé sur la possession de la terre, en excluant les zones défavorables ou arides.
48. La fiscalisation et la couverture sociale qui doivent aller de pair (maladie, retraite, allocations familiales). Il en est de même pour les mécanismes de soutien en cas de difficulté naturelle (sécheresse, inondation, grêle etc.).

Dans tous les cas, il faut que le système soit souple, facile à mettre en place et facile à contrôler.

Pratiques fiscales

49. Réorganiser les procédures de recours selon les règles suivantes :
 - Commission Régionale pour les redressements inférieurs à 10 millions dirhams.
 - Commission Nationale pour les redressements supérieurs ou égaux à 10 millions.
 - Revoir la composition des commissions de façon à rendre ses membres indépendants vis-à-vis de la Direction Générale des Impôts.
 - Adjoindre de façon obligatoire un expert-comptable aux réunions des commissions.
 - Doter ces commissions d'un budget autonome dépendant du Chef de Gouvernement.
 - Publier obligatoirement les avis des commissions et de leurs attendus.
50. Encadrer le pouvoir de transaction du Directeur Général des Impôts et de ses collaborateurs par la définition d'une politique générale en matière de gestion amiable des dossiers.
51. Concrétiser, à la demande du contribuable, le recours par les commissions aux expertises nécessaires et prévoir les modalités de prise en charge des frais par les parties.
52. Améliorer la qualité des textes et développer la doctrine et la jurisprudence par la publication des décisions des commissions et des tribunaux.
53. Rendre obligatoire la réunion de fin de contrôle, en présence du conseil du contribuable, permettant d'améliorer la relation entre l'administration fiscale et les contribuables en dissipant les malentendus.
54. Exiger la notification de l'ensemble des redressements proposés pour toute la période objet du contrôle dans un délai maximum de 3 mois à l'issue du contrôle fiscal sur place.
55. Clarifier et publier les termes de comparaison utilisés par l'administration pour réduire le droit d'appréciation de l'administration et les tentatives de dissimulation par les contribuables.
56. Mettre en place des cours spécialisées avec des compétences adaptées aux problèmes fiscaux au niveau des tribunaux administratifs en veillant à l'amélioration des délais de traitement et de jugement des dossiers.
57. Améliorer les délais d'exécution des jugements rendus.

58. Responsabiliser les agents de l'administration au titre des chefs de redressements exagérés notifiés aux contribuables et qui s'avèrent non fondés.
59. Rattacher la Direction de la Législation Fiscale au Ministre des Finances.
60. Exiger de l'administration de respecter les obligations mises à sa charge en matière notamment des remboursements, des restitutions d'impôts, de traitement des réclamations.
61. Supprimer les abus :
 - Quitus fiscal non octroyé à une entreprise en cours de révision fiscale.
 - Compensation des sommes dues sur le remboursement de TVA ou de l'IS à celles à payer par l'Etat.
62. Améliorer les process de contrôle qui doivent être informatisés et adossés à des procédures d'alerte.
63. Accentuer le rôle de contrôle de la Douane pour les prix des matières et des produits importés, et créer une cellule de vigilance avec les professionnels des différents secteurs (rôle de protection de la Douane par rapport à la production nationale).
64. Revoir les sanctions administratives en cas d'inexactitude des déclarations :
 - Supprimer le principe de la taxation forfaitaire du montant alors que l'impôt est déjà payé lorsque le problème ne concerne que des erreurs administratives (erreurs de déclarations).
 - Faire en sorte de réprimer plus sévèrement les cas avérés de fraude ou de multi récidives dans les fausses déclarations.
65. Développer la catégorisation des entreprises.

Mesures d'ordre général

66. Passer d'un système de dépense fiscale à un système de dépense budgétaire, davantage transparent.
67. Mettre en place un mécanisme de crédit impôt recherche.
68. Associer le traitement de la couverture sociale pour pouvoir mieux appréhender la base fiscale, pour les professions libérales, les commerçants et les agriculteurs.
69. Passer le seuil d'exonération des coopératives agricoles à 10 millions de dirhams de chiffre d'affaire au lieu de 5 millions actuellement.
70. Inciter les coopératives agricoles à séparer leurs activités de transformation de leurs activités agricoles ou de collecte de produits agricoles pour leur éviter une taxation de leur chiffre d'affaire global.
71. Analyser les filières pour vérifier la neutralité de la fiscalité et pour encourager la production nationale (TVA, ex. de la taxe forestière qui était appliquée au bois importé brut et non appliquée aux meubles en bois importés, ce qui défavorise les producteurs locaux de meubles).

72. Donner la possibilité aux producteurs nationaux de recourir aux mécanismes de production sous douane, les intrants étant soumis au maximum aux conditions douanières et fiscales (TVA) qui concernent leurs produits finis.
73. Simplifier le régime des admissions temporaires.
74. Uniformiser la catégorisation : Douane, CNSS, Office des Changes, Impôts, Trésorerie Générale du Royaume. Une bonne entreprise doit être reconnue comme telle par l'ensemble des services de l'Etat. Si un cas de fraude est signalé, elle ne peut continuer à être bien cotée par d'autres services.
75. Prévoir un échange avec le système bancaire afin que la catégorisation puisse être un critère de notation. Les bonnes entreprises doivent bénéficier d'un meilleur rating, et par conséquent d'une meilleure tarification et d'une meilleure prime de risque.
76. Transférer une partie du financement de la couverture sociale sur l'impôt pour ne pas alourdir trop le coût du travail.
77. Uniformiser les systèmes d'information des différents organes de l'Etat : Direction Générale des Impôts, Douane, CNSS, Office des Changes, Trésorerie Générale du Royaume par un Identifiant unique.
78. Assurer la neutralité de la fiscalité en fonction de la nature juridique de celui qui possède le bien (personne physique ou morale).

Mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale

79. Avoir une approche de contrôle par profession pour éviter les sentiments d'injustice induits par les contrôles ciblés.
80. Mettre en place un dispositif fiscal incitatif et approprié : la baisse du taux d'IS et/ou d'IR professionnel au profit des « TPE » permettant de les inciter à sortir de l'informel. Cette baisse peut se matérialiser par la mise en place d'un taux d'imposition progressif en matière d'IS comme en matière d'IR.
81. Simplifier le système fiscal pour les TPE (déclaration, recouvrement etc.); avec une comptabilité simplifiée basée sur le relevé de compte bancaire.
82. Traiter la problématique de la couverture sociale (on ne peut demander à des gens de s'acquitter de leurs impôts que s'ils ont une contrepartie, et notamment en matière de couverture sociale, essentiellement la maladie et les allocations familiales).
83. Prévoir pour les entreprises qui démarrent que seule la cotisation salariale soit payée, pour encourager les déclarations.
84. Réguler et taxer le secteur de la distribution, en particulier les grossistes et les importateurs de produits finis.
85. Etablir des barèmes de prix de revient avec les professionnels concernés pour les produits importés en masse, de façon à détecter assez vite les fraudeurs potentiels et de les mettre sous contrôle.

86. Mettre en place une politique volontariste de lutte contre les fausses factures, par un système de croisement des fichiers entre déclarants, (facturés et facturants), surtout dans le BTP. Ce type de contrôle peut faire l'objet d'un contrat avec le privé, qui inclut éventuellement la saisie des données.
87. Demander aux importateurs de justifier leur chiffre d'affaires par des factures comportant l'identifiant des commerçants ou des entreprises auxquels ils ont vendu leur marchandise. En cas d'insuffisance ou de défaut de déclaration, suspension pour l'opérateur concerné de la possibilité d'importer.
88. Croiser les fichiers douane, impôts et Office des changes, pour lutter contre les sous déclarations en douane des marchandises importées, notamment par le contrôle des règlements des importations via transfert de devises.
89. Renforcer les équipes d'inspection et de contrôle de la Direction Générale des Impôts et la doter des moyens informatiques adéquats.
90. Instaurer une Direction de l'inclusion de l'informel, au sein du Ministère des Finances, qui a pour rôle d'accompagner les sociétés qui choisissent de rentrer dans le formel, de proposer des mesures d'encouragement et d'assurer le suivi des contrôles et des sanctions.

Conclusion

Le Maroc s'est doté d'un système fiscal moderne, qui reste à améliorer dans sa pratique. Les propositions contenues dans ce rapport visent à y contribuer. Ces propositions représentent une vision globale et constituent un ensemble cohérent. Aussi, le Conseil Economique et Social recommande fortement de ne pas les considérer comme des mesures indépendantes dans lesquelles on peut puiser de façon individuelle.

Il faudrait par ailleurs veiller, dans le cadre de la réforme fiscale, à garder au système sa simplicité, et éviter, pour répondre à des problèmes conjoncturels d'équilibre des finances publiques, de perdre en visibilité et en lisibilité avec la création d'une multitude de prélèvements au gré des circonstances.

L'évaluation, comme outil de prise de décision publique, doit être renforcée et institutionnalisée. Elle comporte deux volets : l'évaluation a priori, avant l'adoption de mesures fiscales ; l'évaluation a posteriori, pour apprécier les effets de la réglementation.

Tout effort d'évaluation a priori de la réglementation fiscale n'a de sens que s'il est suivi par une évaluation obligatoire a posteriori. Celle-ci devrait intervenir dans les 3 à 5 ans suivant l'entrée en vigueur d'une réforme de la législation fiscale, de façon à vérifier la conformité des résultats avec les objectifs fixés au moment de son adoption.

L'élaboration de la loi de finances est encadrée par une loi organique qui suppose de donner une visibilité de moyen et long terme à la dépense publique, notamment pour les programmes pluriannuels et les projets stratégiques (article 75 de la Constitution). Or ce qui vaut pour la dépense publique vaut également pour la recette. Ainsi, une loi de programmation fiscale devra jouer un rôle dans la définition de l'évolution future de notre politique fiscale, devenant

ainsi un outil qui permet d'offrir, tant au Parlement qu'aux contribuables, une plus grande visibilité et une plus grande stabilité, tout en ménageant la possibilité d'adapter à tout moment le système fiscal à son environnement économique et social.

La programmation fiscale et une meilleure connaissance du patrimoine et des engagements de l'Etat sont les garants d'une fiscalité plus claire, dont les modalités comme les finalités sont mieux connues, mieux acceptées par les citoyens. Une telle fiscalité peut dès lors plus facilement évoluer et se trouver en phase avec la société et l'environnement économique, sans être entravée par des corporatismes ou des situations acquises.

Introduction

La construction d'un Etat démocratique moderne est un processus dans lequel notre pays est engagé depuis de nombreuses années, et qui connaît une accélération forte avec l'adoption du nouveau texte constitutionnel de 2011. Parmi les éléments fondateurs d'une démocratie, l'instauration d'une politique fiscale juste et équitable constitue un pilier majeur. Cette question est de fait abordée dans la nouvelle constitution à travers les articles 39 et 75, marquant de façon claire le principe de l'égalité devant l'impôt, et attribuant aux représentants de la nation au sein du parlement la compétence générale en matière fiscale, par le biais du vote de la loi de finances.

La fiscalité marocaine est à la fois l'expression et le résultat de son intégration à l'économie de marché international. L'histoire de l'imposition au Maroc est dans une large mesure celle du développement de l'administration centrale. Adossés au départ sur des systèmes traditionnels, les impôts au Maroc ont connu différentes variantes, pour se caler sur des systèmes plus modernes au cours du XX^{ème} siècle et aboutir, après la grande réforme des années 80 du siècle dernier, à l'architecture fiscale telle qu'elle est connue aujourd'hui.

Fruit de plusieurs réformes tout au long du XX^{ème} siècle et qui se sont accélérées pendant les années 80 et 90, le système fiscal marocain peut aujourd'hui, dans son architecture générale, être considéré comme un système moderne, semblable à ce qui se pratique dans les pays à économie ouverte. Il n'en demeure pas moins qu'il souffre de certaines carences importantes, aussi bien dans sa pratique que dans la gestion de la relation entre l'Administration fiscale et les citoyens, ainsi que dans l'incivisme fiscal qui fait que de grands pans de l'activité et de nombreux contribuables continuent d'échapper à l'impôt.

Dans une économie ouverte, la compétitivité des entreprises est un élément fondamental pour la création de richesses et d'emplois. Le système fiscal marocain a été construit à une époque où les entreprises bénéficiaient de protections douanières assez élevées. Il est utile aujourd'hui, alors que ces barrières ont été levées, de s'interroger sur la capacité de notre système fiscal à être un facteur favorisant la production nationale. Il est également primordial de veiller à ce que l'impôt ne soit pas considéré comme une contrainte, mais soit également perçu comme un facteur de création de lien social et de solidarité.

Dans un monde en mutation, la cohésion sociale, facteur de stabilité sociale et politique, doit être au centre des préoccupations. Le système de création et de redistribution des richesses, la capacité à développer la classe moyenne et à faire évoluer son pouvoir d'achat, doivent être revisités, dans le sens de plus d'efficacité, mais également dans le sens davantage de justice et d'équité sociales. Le système fiscal est bien évidemment une des composantes essentielles de ce dispositif, et son diagnostic ainsi que son évolution se doivent d'être appréciés à cette aune.

Toute réforme structurelle, et celle du système fiscal en est une fondamentale, doit être inscrite dans la durée, mais doit également tenir compte du contexte dans lequel elle intervient. Les fortes mutations que connaît le monde ces dernières années interpellent et invitent à jeter un regard critique sur les modèles de développement économique et social en vigueur, et dans le même temps déterminent la nature des réformes prioritaires.

Un nouvel ordre mondial est en train de prendre forme. Les pays d'Europe et d'Amérique se voient contestés la suprématie économique mondiale par les nouvelles puissances économiques émergentes de l'Asie. La crise économique de ces dernières années fragilise l'Europe, partenaire traditionnel du Maroc. Le monde arabe de son côté connaît des changements majeurs, que l'on ne peut ignorer. Dans ce contexte, le Maroc conduit sa propre stratégie de réformes politiques, économiques et sociales ; il la conduit avec détermination mais à son rythme et avec la participation du plus grand nombre d'acteurs.

Pour réussir ces réformes, il est nécessaire de renforcer la cohésion sociale et favoriser un climat de stabilité. Pour cela, il y a lieu d'œuvrer pour un développement économique permettant une création de richesses suffisantes pour assurer simultanément le développement de la classe moyenne et de son pouvoir d'achat, et la progression du système de redistribution et de solidarité. Ce sont là les piliers forts de cette cohésion sociale.

L'économie marocaine traverse une conjoncture particulière. Alors même que s'achève le cycle de démantèlement douanier avec l'Union Européenne, principal client, fournisseur et investisseur de notre pays, une grave crise économique frappe les pays membres de cette Union. Les secteurs économiques pourvoyeurs de devises pour le Maroc : industries de transformation exportatrices, agriculture et tourisme, souffrent de l'atonie de la demande émanant des principaux partenaires de notre pays. Les Marocains Résidents à l'Etranger, eux-mêmes touchés par la crise dans leur pays de résidence, voient leurs transferts et leurs investissements au Maroc connaître une baisse ou un tassement.

Les équilibres macro-économiques du pays s'en trouvent fragilisés. Par ailleurs, l'ouverture du marché national encourage très fortement les importations en tous genres. Les exportations, faute de diversification de l'offre et par manque de dynamisme suffisant dans les pays de destination progressent beaucoup plus lentement que les importations, exception faite des phosphates dont la progression n'arrive pas à compenser celle des importations. La facture énergétique, ainsi que celle des matières premières s'alourdit par le renchérissement mondial des prix des produits énergétiques et des denrées de base. La conjonction de ces facteurs aboutit à un creusement lourd du déficit de la balance commerciale. Après deux années difficiles pour le tourisme, la balance des paiements se dégrade, malgré des transferts MRE qui restent aux alentours de 5 milliards d'Euros par an. Les investissements étrangers marquent le pas, ce qui contribue à peser sur les réserves en devises qui enregistrent une forte baisse. Si l'économie nationale a pu maintenir ces dernières années un taux de croissance supérieur à 4%, les déséquilibres des balances commerciales et de paiement, ainsi qu'un déficit budgétaire fortement plombé par le poids de la caisse de compensation risquent de peser fortement sur les moteurs de l'économie dans un futur proche.

Les choix économiques et sociaux du pays se trouvent ainsi à la croisée des chemins. Ayant fait le choix de l'ouverture de son marché, le Maroc doit relever le défi de l'emploi et de l'investissement, de la compétitivité interne et externe de son économie, celui du bon usage

de la dépense publique, et enfin le défi important de la protection sociale et de la solidarité, facteurs essentiels de la cohésion sociale. Tout cela dans une conjoncture difficile qui ne laisse guère de marges de manœuvre, ni même le temps suffisant pour que les déséquilibres se résorbent progressivement.

La réforme des mécanismes majeurs qui régulent l'économie du pays apparaît clairement comme une nécessité : système fiscal, système de protection sociale, système de compensation, système de solidarité, système de péréquation régionale dans le cadre de la nouvelle politique de régionalisation. Ces mécanismes sont interdépendants, parce qu'ils sont tous basés d'un côté sur le principe du prélèvement (impôts, cotisations sociales, taxes) qui pèse essentiellement sur les ménages et le tissu productif, et de l'autre côté sur les mécanismes de réaffectation et de redistribution. Plusieurs interrogations sont à prendre en compte dans la définition des réformes à opérer :

- Sur quelles bases opérer les prélèvements, tout en favorisant le développement de la classe moyenne et le soutien de son pouvoir d'achat, et tout en permettant à l'investissement de prospérer et au tissu productif de rester compétitif ?
- Comment soutenir la consommation des ménages, moteur de la croissance, sans que cela ne profite exagérément aux importations et à l'accentuation du déséquilibre de la balance commerciale ?
- Comment développer l'épargne nationale, et surtout l'épargne longue, pour limiter la dépendance du pays vis-à-vis des marchés financiers internationaux et limiter l'endettement extérieur ?
- Comment assurer aux plus démunis le minimum vital, notamment en matière de santé et d'éducation, avec des coûts supportables pour la communauté ?
- Comment généraliser la couverture sociale sans déséquilibrer les caisses qui la financent ?
- Comment assurer une péréquation adéquate en faveur des collectivités territoriales défavorisées sans tomber dans le piège de l'assistanat permanent ?
- Comment assurer l'attractivité nécessaire de l'économie pour attirer les investisseurs et les projets dans une compétition aujourd'hui mondialisée ?
- Et enfin comment assurer tout cela avec le respect des règles de justice et d'équité sans lesquels aucune adhésion au projet de réforme ne peut être pérenne ?

Les grands choix et orientations économiques du Maroc demeurent des constantes. Depuis l'indépendance du pays, la construction de l'économie du pays se fait en effet selon les règles d'une économie sociale de marché : une économie qui mise sur l'initiative privée et individuelle, où le droit de propriété privé est garanti, ainsi que la liberté d'entreprendre, avec une forte composante sociale de redistribution où l'Etat est fortement présent en tant qu'arbitre et même en tant qu'acteur. Le rôle de l'Etat est traditionnellement fort au Maroc, du fait de l'absence à l'indépendance d'une classe nationale d'investisseurs privés, et de la construction encore en cours des instruments nécessaires au financement et à la régulation d'une économie de marché.

L'Economie reste ainsi fortement dépendante des décisions et des choix de l'Etat, qui demeure le premier employeur, le premier investisseur et le premier consommateur dans l'économie nationale. Aucun secteur, même dans le privé, n'envisage son développement sans l'intervention directe ou indirecte de l'Etat. Dans ce contexte, les choix en matière d'orientations des dépenses de l'Etat ont un impact très fort sur l'efficacité globale de l'économie. Dans la situation actuelle de fort déficit budgétaire, les arbitrages en faveur d'un alourdissement de la fiscalité, ou d'une allocation en faveur des dépenses courantes et en défaveur de l'investissement productif ou social (éducation, santé, recherche et développement) demeurent très forts. Les conséquences peuvent en être l'attrition du tissu productif et in fine, la contraction du pouvoir d'achat de la classe moyenne et l'augmentation du chômage.

La réflexion aujourd'hui doit porter sur la globalité de notre système de prélèvement et de réallocation de ressources. On ne peut en effet isoler le système fiscal du système de couverture sociale ou de celui de la compensation. Il s'agit de construire un système qui respecte les grandes orientations libérales du pays, tout en faisant en sorte que les interventions de l'Etat, qui vont demeurer encore longtemps cruciales, favorisent la création de richesses sur le territoire national et développent les mécanismes de solidarité dans un souci d'efficacité, de justice et d'équité sociales.

La protection sociale reste ainsi très largement parcellaire, des franges entières de la population ne bénéficient en effet d'aucune couverture. Même les couvertures existantes comme celles des retraites ont atteint un stade où leur pérennité est menacée. La caisse de compensation quant à elle devient hypertrophiée, et représente un coût supérieur au cumul des budgets de l'ensemble des collectivités territoriales. Au rythme où il a évolué ces dernières années, il devient clair que ce système ne peut plus continuer à fonctionner sur les mêmes principes.

Si tout le monde admet maintenant que ce système ne profite que partiellement aux populations démunies auxquelles il devait être destiné en premier lieu, il est également en train de devenir un important facteur de déséquilibres économiques importants. Le coût de l'énergie, maintenu à un niveau très bas pour le gaz butane, profite aujourd'hui largement au secteur informel qui n'hésite pas à utiliser les bouteilles de gaz subventionnées comme source d'énergie pour sa production, profitant d'un avantage concurrentiel indu, de surcroît financé par les impôts payés par les secteurs structurés qu'il concurrence directement. Lorsque le coût de l'énergie ne reflète pas la réalité économique, les arbitrages en matière d'investissement et de localisation des unités de production s'en trouvent altérés. Un coût de l'énergie maintenu artificiellement bas désavantage l'effet de proximité, et joue en défaveur de l'implantation locale des unités de production et de transformation, notamment pour des secteurs comme celui de l'agroalimentaire.

La réforme du système de compensation, qui devient incontournable, et son éventuelle orientation vers un système d'aide ciblée soulève légitimement la problématique du maintien du pouvoir d'achat de la classe moyenne et des mesures et moyens nécessaires pour le soutenir. Cela peut passer par une fiscalité adaptée ou encore par une révision du système d'allocations familiales avec éventuellement une revalorisation de ces dernières sous conditions de revenus.

L'affectation des ressources rendues disponibles par la réforme de la caisse de compensation doit être un sujet de débat national. Si une partie doit être destinée à réduire le déficit budgétaire, il est essentiel qu'une part significative de ces ressources n'aille pas aux dépenses courantes et soit orientée notamment vers le financement des besoins de la couverture sociale. En effet, comme le système de protection sociale doit évoluer, d'une part dans sa composante retraite dont l'équilibre future n'est pas assuré, d'autre part dans sa composante santé qui s'élargit via l'AMO et le RAMED, mais aussi dans sa composante de soutien à la perte d'emploi avec l'instauration envisagée de l'Indemnité pour Perte d'Emploi (IPE), c'est l'occasion de faire des choix hardis en faveur de l'élargissement du financement de la protection sociale par des ressources autres que les prélèvements calculés sur le coût du travail.

C'est dans cette logique générale que doit être appréhendée la réforme fiscale, qui ne doit en aucun cas être traitée comme une réforme technique mais comme une réforme politique d'ampleur, faisant partie de la révision de nos instruments d'incitation économique et de redistribution.

Une économie en développement a besoin de stabilité politique, de lisibilité et de prévisibilité. La conjoncture économique actuelle et ses effets sur la situation des finances publiques mettent ainsi le système fiscal, encore plus qu'avant, au cœur des débats de politique économique et sociale. Ce débat ne peut être fructueux et aboutir à des recommandations pertinentes que sur la base d'un diagnostic global de ce système tant au niveau de sa structure et de sa construction législative, qu'au niveau de sa pratique et de sa gestion au quotidien par l'administration et les contribuables ainsi que de sa perception par l'ensemble des parties concernées.

Le diagnostic du système fiscal est un exercice lourd et complexe en raison de la diversité des intervenants et de leurs points de vue respectifs, souvent contradictoires et divergents, mais surtout de la complexité de la matière souvent trop technique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent rapport a pour objet de fournir une analyse diagnostique du système fiscal marocain et des recommandations d'amélioration, en se basant sur les différents points de vue recueillis lors des diverses auditions ou rencontres techniques avec les différentes parties concernées tant au niveau du secteur public et privée qu'auprès des organisations professionnelles et associatives les plus représentatives.

Ce travail est le fruit également de réflexions tirées de la pratique de la fiscalité dans ses facettes diverses notamment en matière de contrôle, au niveau de sa capacité de mobilisation des ressources et au plan plus général des relations entre l'administration et ses usagers.

Le recours à des benchmarks au niveau international chaque fois que nécessaire et possible a permis de conforter et enrichir le travail d'analyse et surtout de profiter des expériences en vigueur dans les pays analysés.

Ce diagnostic, après un aperçu historique et une analyse de la structure des recettes et dépenses fiscales, met en relief des domaines d'améliorations au niveau des principaux impôts et taxes, tant au niveau du fonds que de la forme et propose des axes de réforme du système fiscal sous forme de recommandations en vue d'un système fiscal cohérent, équitable et levier du développement économique et de justice sociale.

I. Aperçu historique sur le système fiscal marocain

L'histoire de l'imposition au Maroc est dans une large mesure celle du développement de l'administration avant le protectorat, pendant la période coloniale et puis après l'indépendance. Ces transitions ont donné naissance, au final, à une fiscalité moderne qui est l'émanation de la volonté d'intégrer l'économie marocaine dans l'échiquier international.

1. Le régime fiscal avant le protectorat

Même avant le protectorat, l'instauration de la fiscalité est la conséquence de la pression budgétaire découlant de la situation des finances publiques qui s'est dégradée pour des raisons multiples liées aussi bien à l'accroissement des dépenses qu'à la réduction des recettes. En effet, les dépenses engendrées par les affrontements militaires conjuguées à la nécessité de se procurer des armes modernes à des prix de plus en plus élevés ont progressivement alourdi les charges publiques. Par ailleurs, le développement des relations commerciales entre le Maroc et les pays de l'Europe a conduit le Maroc à conclure de nombreux traités qui avaient pour conséquence de réduire les profits qui pouvaient être tirés des opérations de commerce international. Ainsi, face à une dette extérieure croissante, le seul refuge reste le recours à l'impôt.

Avant le protectorat le système fiscal en vigueur était constitué par les principaux prélèvements ci-après :

1.1. La Zakat

Littéralement purification ou aumône légale, La Zakat a d'abord pour fonction de purifier les revenus et les biens des musulmans. C'est une somme que chaque musulman productif doit verser, indiquant ainsi sa solidarité avec sa communauté. Elle est le troisième pilier de l'Islam après le témoignage de la foi et la prière.

Au Maroc, bien qu'étant un prélèvement puisant son origine dans les textes coraniques, la Zakat n'était pas dotée de mécanismes de recouvrement contraignant établis par les pouvoirs administratifs. Ainsi, la renonciation à sa perception fait de la Zakat un acte purement volontaire entrepris par les croyants afin de permettre aux personnes méritant¹ cette aumône de subvenir à leurs besoins vitaux.

¹ « La Zakat est réservée aux pauvres, indigents, ceux qui y travaillent, ceux dont les cœurs sont à gagner, l'affranchissement des jougs, ceux qui sont lourdement endettés, dans le sentier d'Allah et pour le voyageur ». Verset 60 de la sourate At-Tawbah, le saint Coran.

1.2. L'Achour

Les terres productives soumises à l'autorité de l'Etat étaient frappées d'un prélèvement égal à 10% des récoltes et des fruits. Ce prélèvement effectué sous le nom de l'Achour était une forme de Zakat sur les revenus agricoles.

1.3. La Jezya

La Jezya ou « capitation » est un impôt versé par les non musulmans pour bénéficier de la protection du sultan musulman. C'est aussi une contribution imposée aux citoyens pour financer la défense et la protection de la Patrie. En effet, outre que la Jezya est considérée comme un symbole de soumission au régime musulman, elle est en réalité une substitution financière au service militaire obligatoire pour les musulmans.

Cette capitation était introduite au Maroc par IDRIS IBN IDRIS qui la percevait des gens du Livre (les juifs et chrétiens). Au début de son application, le montant fixé par le calife, était imposé tout homme apte à porter les armes exception faite des femmes, enfants et vieillards qui en étaient exonérés.

1.4. Le Kharaj

Littéralement, le produit de la terre. C'est un impôt foncier sur les terres que les non-musulmans continuent à exploiter même si elles sont devenues des propriétés musulmanes. Mais les héritiers de ces possesseurs se sont ensuite souvent convertis à l'Islam. Comme cela aurait ruiné le Trésor de les dispenser pour autant du kharaj, on a fini par établir que le statut de la terre ne changerait pas avec celui du possesseur.

La valeur du Kharaj est généralement estimée par le sultan qui déterminait la part des récoltes qu'il choisit de partager avec eux. Le Kharaj peut également être acquitté en monnaie courante. Le Sultan Almohade Abd Al Mu'min Ben Ali avait décidé de faire un arpentage « taksir » de tout le nord de l'Afrique et de soustraire un tiers au compte des montagnes et des terres improductives ².

Le Kharaj, tombé en désuétude en raison des difficultés de sa mise en application, fut remplacé sous l'Etat saâdien au début du XVI^{ème} siècle par un autre impôt foncier, à l'origine à peu près identique, la naiba, impôt de remplacement. La naiba était due par les tribus qui ne faisaient pas de service militaire sur l'ensemble des terres productives qu'elles exploient. La distinction, bien connue entre tribus de guich (tribus militaires exemptes de naiba) et tribus de naiba (assujetties à celle-ci) date de cette époque ³.

1.5. La Hédya

La Hédya est une donation faite aux souverains à l'occasion des cérémonies religieuses. Si la Hédya revêtait au tout début la forme de cadeaux volontairement offerts par les tribus au Sultan, cette dernière serait devenue obligatoire sous forme de redevance de souveraineté.

² L'histoire du Maghreb I, LAROUÏ Abdellah, Petite collection Maspero, 1976, p.168.

³ Les finances des collectivités locales au Maroc: essai d'une approche globale des finances locales, Jilali Chabih, Collection Histoire et perspectives méditerranéennes, L'Harmattan, p.62

Le montant de la contribution était déterminé à l'avance, et il incombait aux tribus de s'en acquitter une fois que l'autorisation eut été donnée aux Oumanas de procéder à son recouvrement.

1.6. La Harka, la Mouna, la Sokhra, Ghorama et la Touiza

La HARKA est le contingent armé demandé à une tribu par le Sultan lorsqu'il voulait entreprendre une exploitation militaire. Ce sont les notables des tribus qui participaient à cette contribution. Ils s'équipaient eux même, mobilisaient leurs serviteurs et recevaient, en guise de compensation, une partie du butin récolté ⁴.

La Mouna fait référence aux fournitures de vivre que les tribus affectaient aux armées du Sultan et aux auxiliaires du Makhzen en tournée.

La Soukhra représente les commissions remises par la tribu aux fonctionnaires qui séjournaient sur son territoire pour quelque motif que ce soit.

La ghorama ou « Chomara » était la conséquence financière d'un dommage causé par un membre d'une tribu (cas de révolte, de vols ou de crimes commis sur son territoire). Elle découle du principe de la responsabilité collective.

Enfin, la Touiza est un impôt de prestations qui permettait de réaliser des équipements d'intérêt commun ou d'effectuer des travaux de servitudes.

1.7. Le Meks

Dès le début de son règne, Sidi Mohamed ben Abdellah décréta la levée du « meks » ou taxe variée sur les opérations de commerce intérieur. Il obtint cependant au préalable une « fatwa » ou consultation favorable des Oulémas ⁵. Cette taxe fut une pierre d'achoppement constante entre le pouvoir et les grandes cités. Tromper quelqu'un sur le marché est d'ailleurs le sens premier du verbe « Makasa ».

1.8. Tertib

Le Tertib s'inscrit dans le cadre d'une réforme fiscale moderniste. Décidé par Moulay-Abdelaziz, cette réforme visait à instaurer un nouvel impôt sur les biens qui remplace l'ancien système basé sur la Zakat, l'Achour et les autres taxes de souveraineté. Moulay Abdelaziz étant le successeur de Moulay Hassan qui, lui-même, avait entrepris de nombreuses tentatives de réformes fiscales (généralisation de l'impôt, fixation du montant de l'impôt agricole à payer par chaque tribu pour limiter le droit d'appréciation des gouverneurs tout en essayant d'introduire une sorte de progressivité de l'impôt, réforme de l'administration « Al Amana »).

Connu sous le nom de "Tertib" (organisation), cette nouvelle réforme consistait à suivre une politique fiscale basée sur la justice et l'égalité, ne concédant à personne aucun privilège ni immunité des taxes locales, dont jouissaient auparavant grand nombre de personnes ⁶.

Aussi, le Tertib visait-il à assainir la société et l'économie marocaines qui connaissaient une crise financière due notamment au désintérêt des citoyens pour verser leurs contributions.

⁴ Analyse de la décision fiscale au Maroc, Nouredine Bensouda, 2009, éditions la croisée des chemins, p.119.

⁵ Le mémorial du Maroc. Laarbi Essakali, Henri Maurin. Editions Nord Organisations, 1985.Tome 4 p.119.

⁶ L'impôt agricole au Maroc, "le tertib". Roland Lebel E. Larose, 1925.

Toutefois, Le Tertib a été déclaré dans une conjoncture intérieure particulière, et à un moment où les pressions françaises sur les frontières Est du pays se faisaient de plus en plus sentir. Ainsi, si le projet de réforme fiscale émanait d'une nécessité locale concernant les Marocains, il n'avait pas échappé aux influences étrangères, notamment françaises et anglaises.

En effet, la signature de l'Acte d'Algésiras en 1906 aura un double effet pour l'économie du Maroc : la diminution des entrées relatives aux droits en douane suite à l'instauration du régime de la « porte ouverte » et la limitation du champs des impôts prélevés en interne suite à la fixation par l'Acte d'un certain nombre d'impôts.

2. Le régime fiscal pendant le protectorat

Cette période s'était caractérisée par la réforme du système fiscal suite à la détérioration progressive des finances du Maroc et à l'aggravation de son endettement. Ainsi, le Protectorat fera de l'impôt le principal instrument d'intervention économique qui s'est traduite par la mise en place d'un système fiscal inspiré du système français.

Ce système consacrait les dispositions de l'Acte d'Algésiras, celles du traité du protectorat et l'expérience des pratiques antérieures.

Le système d'impôts directs comportait essentiellement le Tertib qui fut réaménagé en 1915 par un dahir révisant et réglementant cet impôt.

La taxe urbaine assise sur la valeur locative des propriétés bâties situées dans le périmètre urbain tel qu'instituée par l'Acte d'Algésiras sera révisée en 1918. Il a par ailleurs été institué un impôt, dit impôt des patentes ⁷, sur les activités à but lucratif.

Le protectorat a également introduit la taxe d'habitation qui était établie au nom de toute personne disposant d'une habitation dans les villes et les centres urbains.

Le prélèvement sur les traitements et salaires a vu le jour à partir de 1939. Cet impôt s'inspirait largement de l'impôt sur les salaires français avec un barème progressif et un abattement à la base, assorti le cas échéant de déductions pour enfants à charge.

L'impôt sur les bénéfices ⁸ des activités patentables fut également instauré sans pour autant supprimer la patente.

À côté de ces impôts directs, on recense les droits de douane, les taxes intérieures sur les biens de consommation, la taxe sur les transactions avec exonération du commerce de détail. Les droits d'enregistrement et de timbre, quant à eux, furent créés par le Dahir du 15 juillet 1914.

La fiscalité indirecte comprenait également d'autres taxes dont les droits de marchés ruraux, les droits de régie, les droits des pauvres, les vérifications des poids et mesures ⁹.

La prédominance de ces impôts indirects (les 4/5 des recettes provenaient de ces impôts indirects) avait pour but essentiel d'alimenter le trésor public et de promouvoir le

⁷ Patente a pour origine le mot latin qui signifie licence ou autorisation d'exercer.

⁸ Ce qui fut le premier impôt sur les bénéfices au Maroc qui deviendra Impôt sur les Bénéfices Professionnels et par la suite l'Impôt sur les Sociétés actuel.

⁹ L'évolution de la fiscalité marocaine depuis l'instauration du Protectorat: Livre 4: Le sort de la fiscalité dans l'évolution du Maroc moderne. Jacques Jouannet. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1953

développement des infrastructures de base. En effet, l'objectif de l'impôt au cours de cette période, au-delà de la mobilisation des ressources financières nécessaires à la marche de l'État, visait à construire des routes, des voies ferrées, ports, liaisons aériennes, électrification qui servaient le développement des entreprises surtout étrangères.

L'avènement de l'indépendance du Maroc fera de l'impôt un moyen de solidarité nationale et un instrument de politique économique.

3. Le régime fiscal au lendemain de l'indépendance

L'indépendance du Maroc est un événement majeur qui va changer le cours des événements. L'instauration d'un régime de monarchie constitutionnelle s'est accompagnée d'un changement de philosophie de l'impôt, dorénavant fondée sur le consentement, la solidarité et l'incitation économique¹⁰.

La fiscalité marocaine post indépendance trouve sa légitimité dans les textes de la constitution en tant que loi suprême qui contient des dispositions définissant les fondements de l'obligation fiscale et l'autorité compétente pour l'établir. L'article 53 de la constitution du 7 Décembre 1962 stipule que le parlement vote la loi de finances dans les conditions prévues par le dahir portant loi organique des finances.

Ainsi, cette loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat que seules les lois de finances dites «rectificatives» peuvent en cours d'année modifier.

Les lois de finances promulguées depuis le début des années 60 jusqu'au milieu des années 80 comportaient de nombreux aménagements et réformes.

Concernant les impôts de consommation, le Maroc a mis en place une nomenclature et un tarif douanier moderne qui a abandonné les dispositions de l'Acte d'Algésiras (taux uniforme de 10%, majoré de la taxe spéciale de 2,5% et des droits de timbre de 0,05%) et a soumis les produits à des taux distincts¹¹.

Pour ce qui est des taxes intérieures à la consommation, elles ont été appliquées au tout début aux tabacs, vins et alcools, ainsi que les produits pétroliers puis généralisées aux autres produits de consommations courantes tel que le sucre, le thé, le café...

La taxe sur le chiffre d'affaires a été instituée le 30 décembre 1961, en remplacement de la taxe sur les transactions. Cette nouvelle taxe avait prévu plusieurs taux : l'eau, l'énergie électrique, le gaz et les produits pétroliers étaient taxés à des taux variant de 6 à 8%, les produits pharmaceutiques, récepteurs de radiodiffusion et télévision et les fournitures scolaires étaient au taux de 8%, les huiles alimentaires à 9%, certains produits alimentaires de large consommation à 12%... avec une exonération des produits de première nécessité tel le pain, les farines, le lait, le sucre, les produits agricoles, les transports ferroviaires...

¹⁰ Analyse de la décision fiscale au Maroc, Nouredine Bensouda, 2009, éditions la croisée des chemins, p.127

¹¹ Les biens d'équipements et les matières premières étaient taxés à des taux assez faibles (moins de 10%), les demi-produits entre 5 et 20%, les produits de consommation entre 15 et 35% et les produits inutiles de 50% à 100%. Les autres produits considérés concurrents des produits marocains étaient interdits à l'importation.

Concernant l'imposition du travail, il s'agissait principalement du prélèvement fiscal opéré sur la population active travaillant dans le secteur public et privé par le biais du prélèvement sur les traitements et salaires (P.T.S.). Cet impôt portait sur les traitements, les indemnités et émoluments, les salaires et tous les avantages en argent ou en nature ainsi que les pensions avec une exonération des frais professionnels et des déductions en fonction de la situation familiale du contribuable. Cet impôt est retenu à la source sur la base d'un taux variant de 6% à 36%.

Par ailleurs, la taxation des professions libérales, industrielles et commerciales se faisait par le biais de l'impôt des patentes et l'impôt sur les bénéfices professionnels (en remplacement de l'impôt sur les bénéfices des activités patentables). L'impôt des patentes s'appliquait aux personnes physiques ou morales (quelle que soit leur nationalité) qui exercent une profession, une industrie ou un commerce au Maroc.

Toutefois, afin d'améliorer les recettes fiscales, il fut également adopté en 1972 une contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques résidente à raison de leur revenu global et non résidente pour leurs revenus de source marocaine non passibles ou exonérés à l'étranger.

Il a également été instauré de nombreuses réformes fiscales visant à instaurer un système fiscal qui favoriserait le développement de la production et des investissements. Le premier code des investissements date de 1958. Ce dernier a été complété par le code du 31 décembre 1960 dont le principal objectif était de faciliter la création et l'équipement des entreprises. Ainsi, il avait accordé :

- la réduction du droit d'enregistrement à l'apport en société à titre pur et simple à l'occasion des constitutions et des augmentations de capital des sociétés ;
- l'exonération partielle de l'impôt des patentes pour les nouvelles immobilisations à laquelle s'est ajoutée par la suite l'exonération quinquennale accordée à tous les secteurs d'activités ;
- l'exonération ou le remboursement des droits de douane frappant les biens d'équipement neufs (qui s'est par la suite élargie pour comprendre également les biens d'occasion) ;
- possibilité de constatation d'amortissements accélérés des immobilisations nouvelles ;
- constitution d'une provision pour l'acquisition de matériel neuf ...

De 1973 à 1983, la nouveauté introduite a consisté dans la modulation des avantages en fonction de la localisation régionale en vue de favoriser un développement régional harmonieux en distinguant trois à quatre zones géographiques distinctes avec une différenciation dans l'imposition des bénéfices.

4. Le système fiscal moderne

Le système fiscal marocain a connu une profonde réforme depuis le milieu de la décennie 80. L'objectif essentiel attendu de cette réforme était l'élaboration d'un système fiscal moderne, cohérent, efficient et plus universaliste. La fiscalité marocaine s'est donc rapprochée dans son architecture globale des grands systèmes d'imposition connus dans le monde occidental.

En effet, depuis cette date, le Maroc a entrepris un vaste chantier de modernisation de son économie, d'ouverture vers l'extérieur, et de démantèlement douanier par la signature d'accords de libre-échange avec de nombreux pays ou de zones économiques importantes. Aujourd'hui, les droits de douane ayant été fortement réduits, l'impôt constitue l'essentiel des recettes sur lesquelles s'adosse le budget de l'Etat.

En plus, cette refonte a permis de donner de meilleures garanties au contribuable.

Toujours dans ce cadre, l'administration fiscale a opté, depuis quelques années, pour une modernisation, une simplification et une harmonisation des dispositions fiscales.

Cette réforme, dont les principes ont été énoncés par la loi-cadre¹² n° 3-83 relative à la réforme fiscale adoptée par la chambre des représentants le 20 décembre 1982 et promulguée par le dahir n° 1-83-38 du 23 Avril 1984, s'est fixée pour principaux objectifs :

- La mise en place d'un système qui assure d'une part une meilleure répartition de la charge fiscale et un élargissement de l'assiette et la réduction des taxes, et d'autre part un renforcement des garanties que la loi accorde aux contribuables ;
- Le remplacement de la taxe sur les produits et les services par la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en 1986;
- La suppression des impôts catégoriels appliqués par nature de revenu¹³ et leur remplacement par l'impôt sur les sociétés (IS) en 1988 et de l'Impôt Général sur le Revenu (IGR) en 1990.

En dépit des efforts accomplis dans le sens de la simplification et de la mise en place d'un système synthétique, la cédularité n'a pas totalement disparu. En effet, d'autres taxes, comme la Taxe sur le produit des actions et parts sociales (T.P.A), la Taxe sur les Produits de Placements à Revenus Fixes (T.P.P.R.F.), la Contribution sur les Revenus Professionnels et Fonciers Exonérés (C.R.P.F.E.) et la Taxe sur les Profits de Cession de Valeurs Mobilières (T.P.C.V.M.) ont été créées.

On assistera, au début des années quatre-vingt-dix, à une tentative de rationalisation des avantages fiscaux par la mise en place d'une charte des investissements en 1996. Cette charte remplace les différents codes sectoriels qui couvraient précédemment l'essentiel des activités économiques du pays.

Les avantages fiscaux maintenus sont orientés vers des activités prioritaires (L'Export) ainsi que vers des régions défavorisées et sont introduits dans le droit commun (sans nécessité de l'obtention d'une autorisation préalable).

L'organisation des premières assises nationales sur la fiscalité en 1999 a été l'occasion de disposer d'un diagnostic commun et concerté sur le système fiscal et a permis d'arrêter de manière collective une feuille de route pour moderniser davantage le système fiscal marocain.

¹² Cette loi cadre formée de 28 articles a marqué un tournant historique dans l'évolution du système fiscal marocain.

¹³ A titre d'exemple, les personnes physiques, selon leurs revenus, étaient soumises à une multitude d'impôts et taxes: Impôt agricole, Impôt sur les Bénéfices Professionnels (I.B.P.), Prélèvement sur les Traitements et Salaires (P.T.S.), Taxe Urbaine (T.U.), Contribution Complémentaire (C.C.), Taxe sur les Profits Immobiliers (T.P.I.), Participation à la Solidarité Nationale (P.S.N.)...

On assiste, ainsi, à partir de 1999 à une évolution qui a permis d'introduire des changements concrétisant les principes directeurs fixés par la réforme fiscale. Pour simplifier le système et réduire sa cédularité, certaines taxes ont été abrogées (P.S.N., la C.R.P.F.E.) et d'autres intégrées dans l'I.S. ou l'I.G.R. (T.P.A., T.P.P.R.F., T.P.I, T.P.C.V.M.), et ce bien que le maintien des impositions à des taux libératoires ne permette pas de répondre totalement à l'objectif d'une imposition globale considérée plus équitable.

De nombreuses réformes ont été introduites par les lois de finances successives de 2000 à 2011 qui se sont traduites par la mise en place d'un ensemble de mesures de simplification, de rationalisation et d'harmonisation du système fiscal et dont le résultat a été :

- Réforme des droits d'enregistrement en 2004
- Amorce de la réforme de la TVA en 2005
- Élaboration du livre des procédures fiscales en 2005
- Élaboration du livre d'assiette et de recouvrement en 2006
- Regroupement des textes fiscaux dans un même volume : le Code Général des Impôts édité en 2007
- Intégration de la taxe sur les actes et conventions dans les droits d'enregistrement en 2008 ;
- Élaboration de la note circulaire globale publiée finalement en 2011.

Actuellement les principaux impôts et taxes sont régis par deux textes :

- (i) le Code Général des Impôts qui régit l'IS, la TVA, l'IR, les droits d'enregistrement, les droits de timbre et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles ;
- (ii) et la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, qui s'articule autour de deux axes :
 - le premier concerne les taxes gérées par les collectivités locales elles- mêmes,
 - et le second concerne les taxes locales gérées par la Direction Générale des Impôts (DGI) au profit des collectivités locales. Ces taxes locales concernent deux catégories de redevables
 - la taxe professionnelle et la taxe de services communaux dues par les entreprises ;
 - la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, dues par les particuliers.

D'autres taxes, redevances ou contributions subsistent encore ou viennent même d'être créées autorisant des prélèvements non affectés directement au budget général de l'Etat ou celui des collectivités locales (voir liste des principaux prélèvements au point II.1 ci-après).

Au plan constitutionnel, la nouvelle constitution (juillet 2011) réitère les principes déjà consacrés, dont notamment :

Le principe d'égalité devant l'impôt et ses corollaires :

Posé par l'article 39, le principe d'égalité en matière fiscale signifie que la contribution commune doit être répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés contributives.

Le principe de légalité de l'impôt :

Le principe de légalité de l'impôt réaffirmé par l'article 75 de la Constitution 2011 attribue au Parlement une compétence générale en matière fiscale (par le biais du vote de la loi des finances).

5. Conclusion

Le système fiscal marocain a, depuis la fin du 19^e siècle, connu une évolution sous la pression des contraintes budgétaires, marquée par la période coloniale ayant permis l'instauration des premiers impôts modernes et fondée, depuis l'indépendance, sur le consentement, la solidarité et l'incitation économique, pour aboutir actuellement à un système moderne comparable à ceux en vigueur dans les pays développés à économie libérale.

II. Architecture générale du système fiscal marocain

1. Liste des principaux impôts et taxes au Maroc

Les impôts et taxes au Maroc sont principalement contenus dans le Code Général des Impôts (CGI) et la Loi sur la Fiscalité Locale (LFL), de même d'autres taxes parafiscales sont prévues par des textes spéciaux. Les impôts et taxes fiscales et parafiscales sont recensés dans la liste non exhaustive jointe en annexe 1.

Il ressort de cette liste que le nombre des impôts et taxes n'est pas aberrant en soi (environ 79 recensés). A titre de comparaison, le système fiscal Français compte plus de 214 prélèvements obligatoires en 2008.

Toutefois, l'efficacité et l'efficacités de cette multitude de prélèvements devraient être validées. En effet, la quasi majorité des recettes fiscales au Maroc proviennent des impôts et taxes prévus par le CGI (6), des droits de douanes et de la TIC et enfin de la Taxe Professionnelle, Taxe d'Habitation et Taxe de Services Communaux.

Il y a lieu également de relever une pléthore de natures de recettes, au nombre de 473, prévues au niveau de plusieurs supports budgétaires, couvrant les recettes fiscales au titre des impôts et taxes les plus connues ainsi que des taxes locales, des redevances, des dividendes, des amendes, des loyers, etc...¹⁴

Ces impôts et taxes sont déclaratifs pour la majorité (déclaration spontanée du contribuable). Egalement, le paiement des impôts est spontané, hormis certains cas où l'imposition se fait par voie de rôle ou par prélèvement à la source.

L'architecture des principaux impôts et taxes au Maroc ainsi que leur mode de déclaration et de recouvrement se rapproche de la structure de ces mêmes impôts et taxes dans certains pays (Tunisie, Espagne, France).

Le système généralement observé étant (i) déclaratif avec paiement spontané (ii) assorti d'un droit de contrôle de l'administration à posteriori (iii) avec des mécanismes de retenue à la source notamment pour l'imposition des salaires à l'exception de la France où l'IR sur salaire est déclaré et payé par le salarié lui-même.

Enfin, le cadre fiscal actuellement en vigueur au Maroc ne prévoit pas certaines catégories d'impôts et taxes appliqués dans d'autres pays tels que :

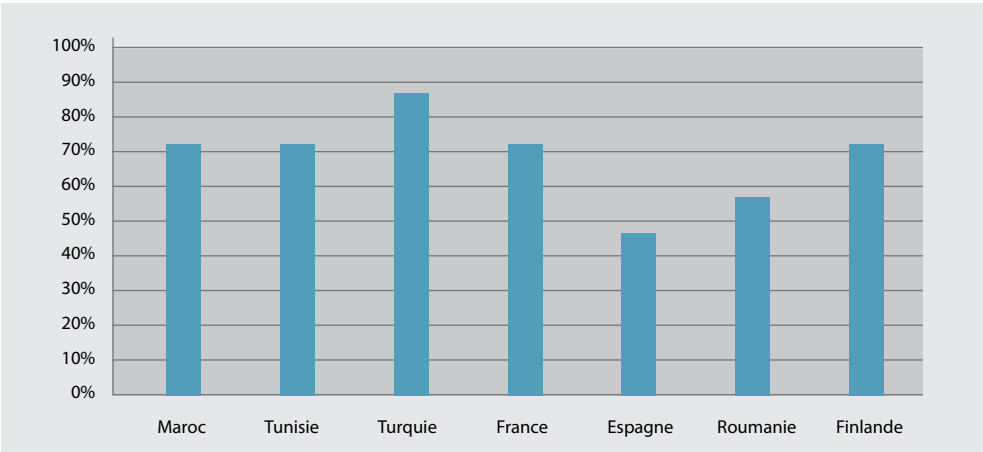
¹⁴ Intervention du Trésorier Général du Royaume à la chambre Française du commerce et de l'industrie du Maroc le 20 juin 2012.

- L'impôt sur la succession (France et Espagne) ;
- L'impôt sur le patrimoine ou la fortune (France et Espagne) ;
- La contribution sociale généralisée (France) ;
- La taxe sur les logements vacants (France) ;
- Les taxes relatives à l'environnement (ex la taxe générale sur les activités polluantes en France);
- Impôt sur l'accroissement de la valeur des terrains de nature urbaine (Espagne);
- Taxe sur les transactions bancaires et d'assurances (Turquie)...

Il n'en demeure pas moins que les recettes fiscales constituent la principale source de financement du budget général de l'Etat.

En effet, les recettes fiscales représentent 72% des recettes du budget général en 2011. A titre de comparaison ce taux se présente comme suit pour certains pays :

pays	% des recettes fiscales par rapport au budget général	Remarque
Maroc	72%	Année 2011
Tunisie	70,90%	Année 2010
Turquie	87%	Année 2010
France	73%	Année 2012
Espagne	46,30%	Année 2010. Ne prend en considération que les recettes fiscales et budgétaires de l'Administration générale de l'État.
Roumanie	57,70%	Année 2011
Finlande	72,90%	Année 2012



La part des recettes fiscales dans les recettes publiques globales au Maroc semble donc comparable aux niveaux observés dans les pays à fiscalité moderne qu'ils s'agissent de pays émergents ou de pays développés.

2. Structure des recettes fiscales au Maroc

La structure des recettes fiscales sera présentée à travers leur évolution globale et par type d'impôt et par le niveau de la pression fiscale et son évolution.

2.1 Evolution des recettes fiscales

La structure des recettes fiscales au Maroc se présente comme suit :

Recettes fiscales <i>En millions de dirhams</i>							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Budget 2012
Impôts directs	50 639	60 308	81 827	71 734	65 004	69 782	73 414
IR	24 386	28 009	33 312	26 728	26 928	27 525	28 959
IS	24 182	30 013	46 290	42 395	35 114	40 250	41 543
Taxe Professionnelle	280	278	213	180	205	212	264
Taxe d'Habitation	78	71	31	29	30	32	39
Majorations	1 623	1 865	1 885	2 315	2 650	1 681	2 561
Autres impôts directs	90	72	96	87	77	82	48
Impôts Indirects	55 127	67 069	79 943	74 709	86 325	93 717	98 534
TVA (1)	39 087	49 730	61 250	55 079	65 193	71 857	76 367
Intérieure	16 587	20 707	25 817	22 484	26 759	27 727	29 810
Importation	22 500	29 023	35 433	32 594	38 434	44 130	46 557
TIC	16 040	17 339	18 693	19 630	21 132	21 860	22 167
Tabacs	5 617	6 133	6 983	6 865	7 502	7 494	7 500
Produits énergétiques	9 202	10 159	10 639	11 708	12 307	12 943	13 200
Autres	1 221	1 047	1 071	1 057	1 323	1 423	1 467
Droits de Douane	12 344	13 415	13 706	11 830	12 242	10 286	9 913
Enregistrement et Timbre	7 195	9 331	10 175	9 104	9 992	10 571	11 750
Recettes Fiscales (1)	125 305	150 123	185 651	167 377	173 563	184 356	193 611

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

Recettes du budget général						226 523	255 962
% des recettes fiscales						81%	76%

Source : Note de présentation de la LF 2012

(1) Y compris TVA des collectivités locales (30% des recettes de la TVA)

L'analyse des recettes fiscales permet de ressortir une nette évolution depuis 2006 en volume, avec une croissance exceptionnelle enregistrée en 2008 (pour atteindre 185.651 MDH) s'expliquant par une très bonne performance des recettes fiscales générées par l'IS, la TVA et de l'IR. En plus de la bonne tenue de l'activité économique, la performance en matière d'IS provient en partie de la réforme du taux d'imposition ramené à 30% (37% pour le secteur financier) qui s'est accompagnée de l'élargissement de la base imposable par la suppression des abattements sur les plus-values de cession d'actif immobilisé et des provisions réglementées (provision pour investissement, provision pour reconstitution de gisement miniers et provision pour logement du personnel), alors que la performance de la TVA s'explique par la suppression de certaines exonérations notamment sur les opérations d'investissement.

Cette évolution concerne également la structure des recettes fiscales. Ainsi, tandis que la part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales connaît une sensible régression (43% en 2011 au lieu de 45% en 2006), la part des impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales passe de 38% en 2006 à 44% en 2011. Quant à la part des droits de douane, elle enregistre une régression en passant de 11% en 2006 à 6% en 2011. Cette tendance semble être confirmée en 2012 sur la base des prévisions de recettes budgétisées.

Evolution des recettes fiscales totales 2009 -2011

En millions de dirhams

Désignation	2009	2010	2011
Impôts directs	69 419	62 354	68 101
TVA intérieure	22 484	26 759	27 727
DET	9 104	9 992	10 571
Majorations	2 315	2 650	1 681
Total DGI	103 322	101 755	108 080
Droits de Douanes	11 805	12 269	10 286
TVA à l'importation	32 593	38 436	44 130
TIC	19 629	21 135	21 860
Total des autres recettes fiscales	64 027	71 840	76 276
Recettes fiscales totales (y compris TVA des collectivités locales)	167 349	173 595	184 356

Les recettes fiscales totales ont atteint 173,5 milliards de dirhams en 2010 au lieu de 167,3 milliards en 2009, soit plus de 6 milliards de dirhams de recettes supplémentaires. L'année 2011 a enregistré également des recettes additionnelles par rapport à 2010 de plus de 10 milliards de dirhams pour atteindre 184,3 milliards de dirhams, sans pour autant atteindre le pique historique de 185,6 milliards de dirhams enregistré en 2008.

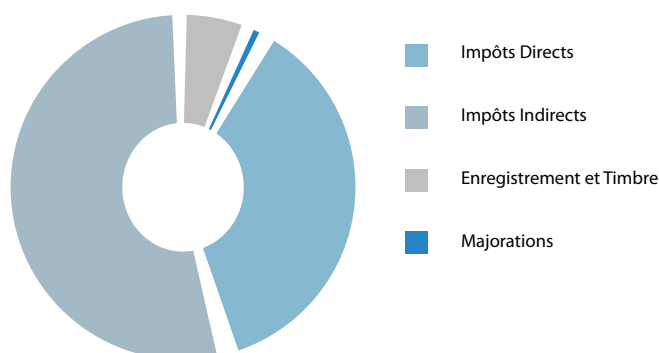
Cette évolution a consolidé la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires qui est passée de 87,4% en 2009 à 88,5 % en 2010 (hors les recettes de la privatisation).

Il faut noter également la prédominance de la TVA à l'importation par rapport à la TVA à l'intérieur, prédominance qui s'est renforcée au fil du temps pour représenter plus de 60% des recettes totales de la TVA prévues en 2012. Cette situation reflète la croissance continue des importations et donc la demande de consommation tournée de plus en plus vers la production étrangère au détriment de la production locale.

A titre de comparaison, En Tunisie les impositions indirectes relevant du régime intérieur contribuent à hauteur de 56% contre 44% pour le régime d'importation.

Evolution de la structure fiscale

	2009	2010	2011
Impôts Directs	41,5%	35,9%	36,9%
Impôts Indirects	51,7%	56,8%	56,4%
Enregistrement et Timbre	5,4%	5,8%	5,7%
Majorations	1,4%	1,5%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%



Comme il a été signalé précédemment, la structure fiscale s'est caractérisée, contrairement à la tendance observée entre 2006 à 2008, par une augmentation de la part des impôts indirects par rapport aux impôts directs à partir de 2009. En effet, la part des impôts indirects est passée de 51,7% en 2009 à 56,8% en 2010 et à 56,4% en 2011.

Cette répartition marquée par la dominance des impôts indirects est conforme à la tendance observée dans certains pays développés ou en développement comme la France, Turquie et la Tunisie.

En effet, en France, la TVA à elle seule nette des remboursements représente près de 51,33% des recettes fiscales.

En Turquie, les impôts indirects représentent 70% des recettes fiscales, les 30% restants étant couverts par les impôts directs.

Les impôts indirects en Tunisie s'élèvent à environ 60% des recettes fiscales.

2.2 Evolution de la pression fiscale

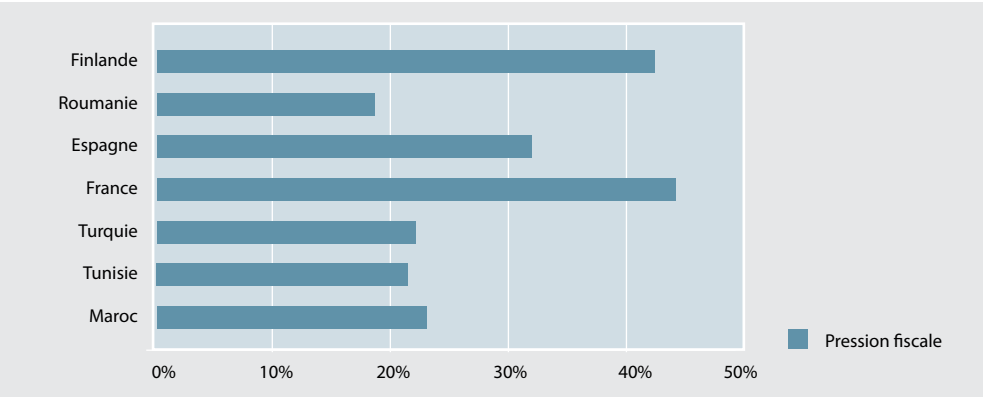
En millions de DH

Désignation	2008	2009	2010
Recettes fiscales	185.602	167.349	173.910
- P.I.B (prix courants)	688.843	732.449	764.302
- Variation du P.I.B	11,8%	6,3%	4,3%
Pression fiscale	26,9%	22,8%	22,8%

La pression fiscale a amorcé une phase de diminution passant de 26,9% en 2008, à 22,8% en 2009 et 2010 (2008 étant une année exceptionnelle).

A titre de comparaison, les recettes fiscales rapportées au PIB pour les pays analysés se présentent comme suit :

pays	Maroc	Tunisie	Turquie	France	Espagne	Roumanie	Finlande
Pression fiscale	22,80%	21,20%	22,00%	42,90%	31,70%	19,10%	42,10%



La comparaison de ces niveaux de pression fiscale doit toutefois être menée avec prudence puisque les paramètres composant ces ratios sont différents d’un pays à un autre. En effet, à titre indicatif, en France la pression fiscale annoncée couvre l’ensemble des prélèvements obligatoires, y compris les prélèvements sociaux.

Aussi, la répartition de cette pression fiscale sur les différentes catégories de contribuables mérite une analyse plus poussée en raison de la concentration de son poids sur un nombre souvent limité de contribuable et en raison de l’existence d’exonération fiscale sur des activités contribuant de façon importante à la formation du PIB (agricultures par exemple).

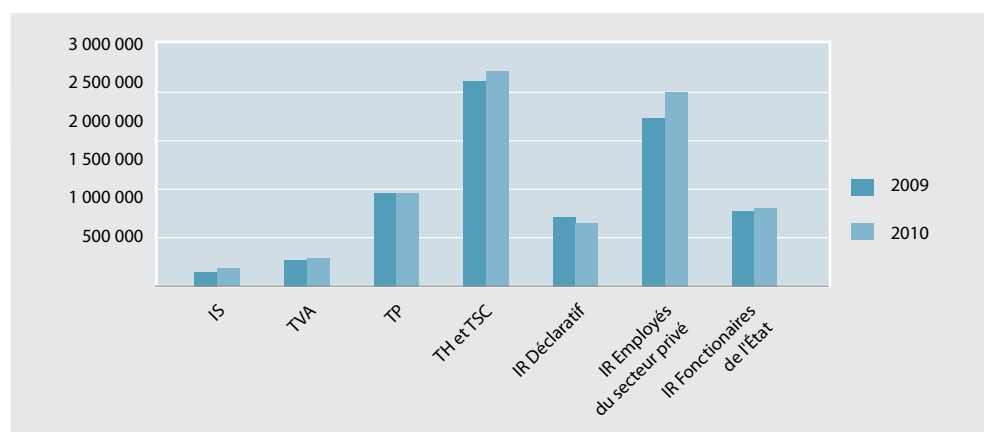
A ce titre, il convient de noter qu’au Maroc 82% des recettes de l’I.S proviennent de la performance de 2% des sociétés et 73% des recettes de l’I.R sont perçues sur les salariés du secteur public et privé. La faible contribution des personnes physiques non salariées (commerçants, entrepreneur exerçant à titre individuel, professions libérales) est très remarquée.

Cette caractéristique semble être corrélée au niveau du développement économique et social du pays. En effet, en Tunisie, l'IR sur les salaires contribue à hauteur de 39% du total des impôts directs contre 11% pour les autres revenus soumis à l'IR et 50% pour l'IS. Par contre en France, les grandes entreprises (chiffre d'affaires hors taxes > 400 millions euro) ont acquitté 55 Milliards d'euros dont 28,3 milliards au titre de la TVA (soit 30% du total national) et 16,7 milliards d'euros au titre de l'IS (soit 40% du total national).

En Finlande, sur le montant total des impôts payés, il est estimé que la part des ménages est d'environ 84% et celles des sociétés d'environ 16%.

2.3 Evolution du nombre des contribuables

Impôt	2009	2010
I.S	155.605	169.555
T.V.A	256.730	273.377
T.P.	953.071	960.271
T.H et T.S.C	2.620.296	2.742.409
I.R :	3.754.459	3.976.935
- I.R déclaratif	734.262	693.556
- Empl. secteur privé	2.239.261	2.482.54
- Fonct. de l'Etat	780.936	800.836



La figure ci-dessus montre une augmentation du nombre de contribuables assujettis aux différents impôts. Ainsi, la population active par impôt est ventilée comme suit :

- le nombre d'assujettis (actifs) à la T.V.A est passé de 256 730 en 2009 à 273 377 en 2010.
- le nombre d'entreprises (actives) soumises à l'I.S est passé de 155.605 en 2009 à 169.555 en 2010.
- le nombre de contribuables soumis à l'I.R est passé de 3.754.459 en 2009 à 3.976.935 en 2010.

La répartition des contribuables par nature d'impôt montre une prédominance des Personnes Morales au niveau de la T.V.A (63 %), des T.P.E en matière d'I.S (78 %) et des employés du secteur privé au niveau de l'I.R (63 %).

3. Conclusion

3.1. La configuration du système fiscal en vigueur au Maroc présente les caractéristiques d'une fiscalité moderne basée sur des piliers (IS, IR, TVA) largement connus et pratiqués dans les pays à économie libérale.

Les principales caractéristiques de ce système fiscal se présentent comme suit :

(i) Système fiscal essentiellement déclaratif

La plupart des impôts supposent une initiative de déclaration de la part des assujettis (IS, TVA, Droits d'Enregistrements etc.). D'autres impôts, plus simples à cerner à la base, sont plutôt prélevés à la source (IR sur les salaires, prélèvements sur les placements financiers), sur une base également déclarative par les organismes responsables des prélèvements (Employeurs, Banques etc.). La part des impôts non payés spontanément et qui découlent des régularisations et des impositions émises par l'administration reste minime.

(ii) Système fiscal très largement utilisé par l'autorité gouvernementale comme moyen de financement des dépenses publiques en veillant à son efficacité et aussi comme levier économique d'incitation :

- A l'investissement de façon générale (charte de l'investissement de 1996) ;
- A l'investissement plus particulièrement dans tel ou tel secteur (logement social, export etc.).

Certains secteurs bénéficient par ailleurs de fiscalité allégée (taux de TVA ou d'IS réduits) ou sont exonérés (Agriculture). Le coût global de ces mesures a été chiffré à plusieurs dizaines de milliards de DH, sans pour autant que l'on dispose d'analyses pertinentes sur leur efficacité.

(iii) Système en perpétuelle réforme

A l'occasion de l'élaboration de chaque loi de finances, des nouveautés sont introduites, dans une logique d'incitation économique nouvelle ou pour répondre au souci de tel ou tel secteur économique, ou telle catégorie sociale, ou encore pour améliorer la qualité de la loi fiscale en clarifiant telle ou telle disposition.

A la longue, le système a perdu en lisibilité et a très largement renforcé la doctrine Administrative.

3.2. Toutefois, le système fiscal reste perfectible notamment (i) en matière de répartition de la charge fiscale et (ii) dans le sens de la simplification pour une meilleure gestion et une meilleure perception de l'impôt (existence de taxes qui sont nombreuses mais dont l'efficacité n'est pas avérée) :

- (i) Poids fiscal ne pesant pas de façon équilibrée sur les différents acteurs de l'activité économique : Le poids de l'IS reste supporté par une petite minorité d'entreprises, quant à l'IR, il repose pour l'essentiel sur les revenus sous forme de salaires dans les secteurs

organisés. La TVA ne touche pas de grands pans de l'activité économique. Des circuits entiers de production ou de distribution restent en effet en dehors du champ des impôts, alourdissant d'autant la part supportée par le secteur formel, et plus particulièrement les entreprises les plus transparentes.

- (ii) La cohérence, l'efficacité et l'efficacité économique de certains impôts et taxes par rapport à leur utilité budgétaire devront être mesurées et prises en compte dans toute réforme fiscale.

3.3. Par ailleurs, la fiscalité locale est formée d'une multitude d'impôts et taxes, lourds à gérer et d'une faible rentabilité. Le temps est venu pour adapter ce type de fiscalité à la nouvelle donne de la régionalisation. Ainsi, sa refonte devrait être réaménagée pour pousser les collectivités locales à rechercher de manière dynamique des recettes propres.

III. Dépenses fiscales et subventions budgétaires

A. Les dépenses fiscales

1. Structure des dépenses fiscales

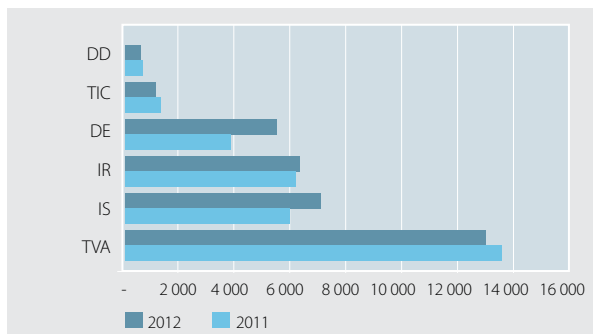
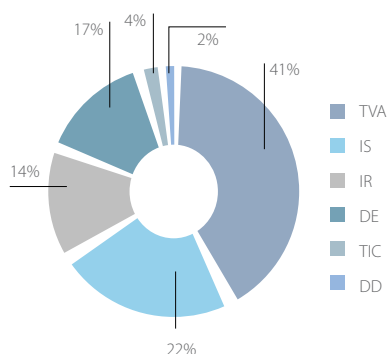
Le montant des dépenses fiscales au Maroc évaluées en 2011 s'élève à 32.075 MDHS, contre 29.801 MDHS en 2010, soit une augmentation de 7,6 %.

La structure des dépenses fiscales au Maroc se présente comme suit :

En millions de DH

Impôt	Evaluation 2010		Evaluation 2011		Variation 11/10
	Montant	Part	Montant	Part	
Taxe sur la Valeur Ajoutée	13 758	46,2%	13 236	41,3%	-3,8%
Impôt sur les Sociétés	6 016	20,2%	7 069	22,0%	17,5%
Impôt sur le Revenu	4 216	14,1%	4 326	13,5%	2,6%
Droit d'Enregistrement et de Timbre	3 891	13,1%	5 513	17,2%	41,7%
Taxes Intérieures de Consommation	1 285	4,3%	1 268	4,0%	-1,3%
Droits de Douane	636	2,1%	664	2,1%	4,4%
Total	29 801	100%	32 075	100%	7,6%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2011



En matière de TVA, qui constitue la part la plus importante des dépenses fiscales, soit 41,3 %, le montant est passé de 13 758 MDHS en 2010 à 13 236 MDHS en 2011.

Les dépenses fiscales estimées au niveau de l'impôt sur le revenu ont atteint le montant de 4.326 MDHS soit 13,5% dont 2.506 MDHS en faveur des ménages.

En matière d'impôt sur les sociétés, le montant des dépenses fiscales estimées est de 7.069 MDHS en 2011 soit 22%. La plupart de ces dépenses bénéficient aux entreprises (6.744 MDHS dont 2.666 MDHS concernent les exportateurs).

En Espagne, le montant des dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente 89% des dépenses fiscales totales contre 11% pour l'impôt sur le revenu des sociétés.

En France, les dépenses fiscales concernent principalement l'impôt sur le revenu (environ 50%), la TVA et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (environ 29%) et l'impôt sur le revenu et sur les sociétés (environ 12%).

Par ailleurs, la part des dépenses fiscales au Maroc représente 18,3 % dans les recettes fiscales contre 17,4 % en 2010. Quant à la part des dépenses fiscales dans le PIB, elle est de 3,9 % en 2010 et en 2011.

En France, le montant des dépenses fiscales est d'environ 66 Milliards d'euros représentant approximativement 29% des recettes fiscales nettes et environ 11% du PIB. La cour des comptes française estime que le coût des dépenses fiscales a augmenté de plus de 60% entre 2004 et 2010.

En Finlande, le montant des dépenses fiscales est d'environ 23 Milliards d'euros représentant approximativement 28% des recettes fiscales et environ 12,7% du PIB.

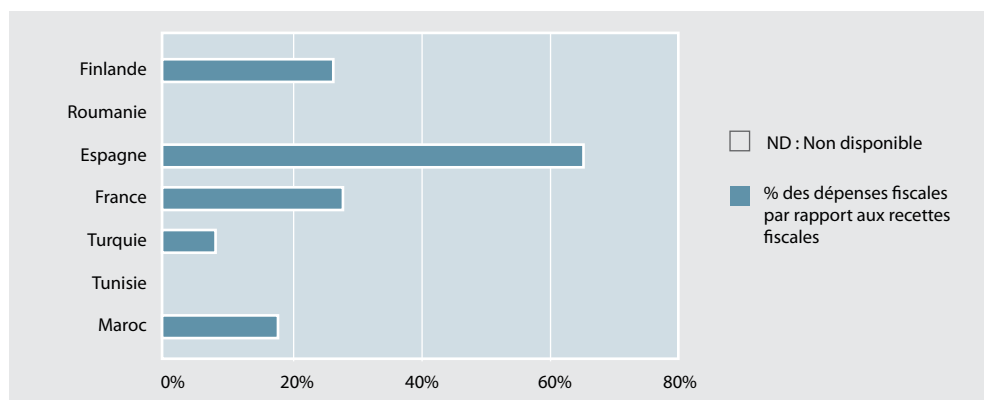
En Espagne, le montant des dépenses fiscales est d'environ 96 Milliards d'euros représentant approximativement 66% des recettes fiscales nettes et environ 20% du PIB.

En Turquie, les dépenses fiscales représentent 11% des recettes fiscales et 2,43% du PIB.

En Tunisie, actuellement aucun rapport officiel d'évaluation des dépenses fiscales découlant des avantages fiscaux en vigueur n'est publié par le Ministère des Finances Tunisien. Toutefois, des travaux sur la question ont été réalisés depuis 2007. Un projet qui vise la mise en place des méthodes de budgétisation par objectifs (GBO) et du programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) est en cours de déploiement en Tunisie et ce, avec l'aide de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne et de la Banque Africaine de Développement. Toutefois, et jusqu'à cette date, le projet demeure en phase d'expérimentation.

Enfin en **Roumanie** aucun rapport d'évaluation des dépenses fiscales n'est disponible.

pays	Maroc	Tunisie	Turquie	France	Espagne	Roumanie	Finlande
% des dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales	18,30%	ND	11,00%	29,00%	66,00%	ND	28,00%



2. Principaux bénéficiaires des dépenses fiscales

Au Maroc, les principaux bénéficiaires des dépenses fiscales en nombre et en volume sont les entreprises, comme le montre le tableau ci-dessous :

Bénéficiaires	2010		2011			
	Nombre	Montant	Nombre	Part	Montant	Part
• Entreprises dont :	166	17 091	173	43,4%	19 154	59,7%
Promoteurs immobiliers	15	2 591	16	4,0%	3 072	9,6%
Exportateurs	12	2 418	12	3,0%	2 981	9,3%
• Ménages	103	9 285	110	27,6%	9 627	30,0%
• Services Publics	55	3 217	56	14,0%	3 143	9,8%
• Autres	60	209	60	15,0%	151	0,5%
Total	384	29 801	399	100,0%	32 075	100,0%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2011

En 2011, les mesures dérogatoires recensées bénéficient pour 43,4 % aux entreprises et pour 27,6 % aux ménages. Leurs parts en terme de montant est respectivement de 59,7% pour les entreprises et 30% pour les ménages.

En Finlande, plus d'un tiers des dépenses fiscales bénéficient aux entreprises industrielles et commerciales. Le secteur du logement et de l'environnement compte pour 20%. La part de la sécurité sociale et le secteur des soins de santé est également d'environ 20%. Par ailleurs, 15% des dépenses fiscales sont d'application trop large pour pouvoir déterminer la catégorie d'agents économiques auxquels elles bénéficient. La part du transport est inférieure à 10%. Les autres bénéficiaires comptent pour environ 3%.

3. Principaux secteurs bénéficiaires des dépenses fiscales

Les principaux secteurs d'activité qui bénéficient des dépenses fiscales se présentent comme suit :

En millions de Dirhams

Secteurs d'activité	2010			2011				
	Mesures recensées	Mesures évaluées	Montant	Mesures recensées	Part	Mesures évaluées	Montant	Part
• Activités immobilières	39	28	4 438	41	10%	33	5 413	16,9%
• Agriculture, pêche	31	20	4 036	31	8%	23	4 296	13,4%
• Edition, imprimerie	4	3	357	4	1%	3	159	0,5%
• Electricité et gaz	4	3	1 097	4	1%	3	1 278	4,0%
• Exportation	12	5	2 421	12	3%	5	3 003	9,4%
• Industrie automobile et chimique	5	5	734	5	1%	4	296	0,9%
• Industrie alimentaires	14	14	2 312	14	4%	14	2 471	7,7%
• Intermédiation financière	33	16	1 322	40	10%	29	1 464	4,6%
• Prévoyance sociale	18	14	3 564	18	5%	14	2 983	9,3%
• Régions	28	15	1 091	28	7%	18	887	2,8%
• Santé et action sociale	53	24	1 253	53	13%	34	2 029	6,3%
• Secteur du transport	20	13	1 212	20	5%	13	1 424	4,4%
• Services publics	14	6	2 045	15	4%	7	1 744	5,4%
• Tourisme	3	3	423	4	1%	4	449	1,4%
• Mesures communes à tous les secteurs	24	18	2 464	27	7%	20	3 225	10,1%
• Autres secteurs	82	38	1 033	83	21%	47	954	3,0%
Total	384	225	29 801	399	100,0%	271	32 075	100,0%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2011

Le tableau ci-dessus montre la prédominance des dérogations au profit des activités immobilières. Au nombre de 41 mesures, elles enregistrent une hausse de 22,0 % et représentent 16,9 % des dépenses fiscales évaluées en 2011.

Les dépenses fiscales afférentes aux conventions conclues avec l'Etat se rapportant à l'exonération de tous impôts et taxes au profit des programmes de logements sociaux en cours, s'élèvent à 1.126 MDHS, dont 798 MDHS pour la T.V.A et 328 MDHS pour l'I.S.

Les dépenses concernant l'agriculture sont estimées à 4,3 milliards de MAD et représentent 13,4% des dépenses fiscales totales.

3.1. Le secteur agricole

3.1.1. L'agriculture dans le système fiscal marocain

3.1.1.1. Définition de l'agriculture et de l'activité agricole

L'agriculture (définition originelle « culture des champs ») désigne la culture des sols et plus généralement, l'ensemble des travaux qui transforment le milieu naturel dans l'intérêt de l'homme, on distingue deux formes :

- la culture des sols dans le but de produire des végétaux : arboriculture, sylviculture, horticulture, floriculture, viticulture...
- la culture des animaux, plus communément appelée « élevage »

L'activité agricole désigne ainsi toute activité ayant pour objet la valorisation de la nature pour l'intérêt de la communauté.

En vertu de la législation et la réglementation fiscale au Maroc, les revenus agricoles sont constitués par les bénéfices provenant des exploitations agricoles et de toute autre activité de nature agricole non soumise à la **taxe professionnelle**.

3.1.1.2. Historique

L'impôt agricole a été institué au Maroc par le dahir n° 1-61-438 du 22 rejev 1381 (30 décembre 1961) publié au bulletin officiel n° 2566 du 30 décembre 1961. Ce dahir précise que l'impôt est assis sur:

- La capacité de production agricole et arboricole à l'hectare des terrains (à l'exclusion des terrains bâtis, des terrains appartenant au domaine public de l'Etat et au domaine forestier de l'Etat, des plantations sylvestres et des terrains de parcours)
- La capacité de production des arbres fruitiers disséminés ou en plantation régulière (avec une exclusion à titre temporaire des plantations n'ayant pas atteint l'âge de production fixé, pour chaque espèce, dans l'article 4 du même dahir)

La base d'imposition = $\text{revenu virtuel} / \text{ha} \times \text{superficie des terrains}$.

- Le revenu du bétail établi par tête et par espèce animale.

L'impôt agricole était calculé sur la base d'un barème successif allant de 7% à 16% avec un revenu minimum de 1 400 DH.

Les recettes fiscales générées par cet impôt représentaient 10% des recettes fiscales globales pour passer à moins de 1% vers la fin des années 70.

En 1984, suite aux années de sécheresse qu'a connu le Maroc, les revenus agricoles ont été exonérés de l'impôt agricole, en vertu du dahir portant loi n° 1-84-46 du 17 jourmada II 1404 (21 mars 1984) publié au BO n° 3727 du 04 avril 1984 ;

En vertu de son article premier, ce dahir précise que les revenus agricoles relevant de l'impôt agricole sont exonérés jusqu'au 31 décembre 2000 de tout impôt direct.

L'article 12 de la loi de finances n° 55-00 pour l'année budgétaire 2001 a prorogé, jusqu'au 31 décembre 2010 les exonérations des revenus agricoles de tout impôt direct présent ou futur.

L'article 7 de la loi de finances n° 40-08 pour l'année budgétaire 2009 a prorogé cette exonération jusqu'en 2013.

Le Code Général des Impôts (CGI) institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007 tel qu'il a été modifié par les lois de finances des années budgétaires 2008 à 2011 a repris cette exonération en matière d'Impôt sur les Sociétés (IS) et de l'Impôt sur le Revenu (IR) successivement au niveau des articles 6 et 47.

3.1.1.3. Dispositif fiscal actuel

Bien que le secteur Agricole soit exonéré jusque, 2013, le CGI comporte des dispositions régissant les modalités d'imposition des revenus agricoles réalisés par les personnes physiques (IR) et ceux réalisées par les sociétés (IS).

En matière d'IR

En matière d'IR, les modalités d'imposition des revenus agricoles sont prévues au niveau de l'article 46 du CGI qui précise que les revenus agricoles imposables sont les bénéfices provenant des exploitations agricoles ou toute autre nature agricole non soumises à la taxe professionnelle.

Les revenus sont imposables selon le régime du bénéfice forfaitaire ou le régime du résultat net réel de l'ensemble des exploitations.

Régime forfaitaire :

Le bénéfice forfaitaire annuel de chaque exploitation comprend le bénéfice afférent aux terres de culture et aux plantations régulières et le bénéfice afférent aux arbres fruitiers et forestiers en plantation irrégulière.

Le bénéfice afférent aux terres de culture et aux plantations régulières est égal au produit du bénéfice forfaitaire à l'hectare par la superficie des terres de culture et des plantations précitées.

Le bénéfice afférent aux arbres fruitiers et forestiers en plantation irrégulière est égal au produit du bénéfice forfaitaire fixé par essence et par pied, par le nombre de pieds de l'essence considérée.

Pour l'application des dispositions visées ci-dessus, les plantations d'arbres fruitiers ou forestiers ne sont pas retenues lorsque lesdits arbres n'ont pas atteint l'âge de production ou d'exploitation fixé par voie réglementaire.

Sont exonérés de l'impôt à titre permanent, les bénéfices provenant :

- des plantations sylvestres d'une superficie ne dépassant pas un hectare et des plantations non fruitières d'alignement ;
- de la vente des animaux vivants et des produits de l'élevage dont la transformation n'a pas été réalisée par des moyens industriels ;
- des plantations sylvestres, non fruitières

Régime du résultat net réel :

Le résultat net réel de chaque exercice est déterminé d'après l'excédent des produits sur les charges de l'exercice dans les mêmes conditions que celles prévues au I de l'article 8 du CGI.

L'exercice comptable des exploitations dont le bénéfice est déterminé d'après le régime du résultat net réel est clôturé au 31 décembre de chaque année.

En matière d'IS.

L'article 6 du CGI précise que les revenus agricoles tels que définis à l'article 46 sont exonérés de l'impôt sur les sociétés, jusqu'au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, l'activité agricole est imposable, en l'absence de cette exonération, dans les conditions du droit commun.

En matière de TVA

La TVA est applicable en vertu de l'article 87 du CGI uniquement aux opérations de nature industrielle, commerciale, artisanale ou relevant de l'exercice d'une profession libérale, accomplies au Maroc, aux opérations d'importation et aux opérations de promotion immobilières. Ce qui exclut les opérations et les activités agricoles du champ d'application de la TVA.

De même, l'article 92 du CGI énumère une liste des produits et biens exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée avec bénéfice du droit à déduction à condition qu'ils soient destinés à usage exclusivement agricole.

Les intrants de l'agriculture se font taxe acquittée à l'exception des exonérations expressément prévues par le CGI.

3.1.2. Imposition du patrimoine foncier (agricole)

Les revenus des personnes physiques provenant de la location des propriétés agricoles, y compris les constructions et le matériel fixe et mobile y attachés sont rangés parmi les revenus et profits fonciers.

Le profit réalisé sur la cession de droits indivis d'immeubles agricoles, situés à l'extérieur des périmètres urbains entre cohéritiers est exonéré de l'IR. En cas de cession ultérieure, le profit taxable est constitué par l'excédent du prix de cession sur le coût d'acquisition par le ou les cohéritiers ayant bénéficié de l'exonération.

Le revenu net imposable des propriétés agricoles est égal :

- soit au montant du loyer ou du fermage stipulé en argent dans le contrat ;
- soit au montant obtenu en multipliant le cours moyen de la culture pratiquée par les quantités prévues dans le contrat, dans le cas des locations rémunérées en nature ;
- soit à la fraction du revenu agricole forfaitaire dans le cas des locations à part de fruit.

Il ressort ainsi que contrairement aux revenus agricoles provenant d'une exploitation directe exonérés, les revenus fonciers du patrimoine foncier agricole sont imposables et ne bénéficient pas d'une exonération.

3.1.3. Dépenses fiscales du secteur agricole

Pour l'évaluation du manque à gagner relatif aux exonérations du secteur agricole, une revue des dépenses fiscales s'avère nécessaire.

En effet, les dépenses fiscales au titre de l'année 2010 et 2011 telles qu'elles ressortent du rapport des dépenses fiscales annexé au projet de la loi de finances 2012 se présentent comme suit :

Dépenses fiscales totales

En millions de dirhams

IMPOT	2010		2011	
	Montant	%	Montant	%
Taxe sur la Valeur Ajoutée	13 758	46%	13 236	41%
Impôt sur les Sociétés	6 016	20%	7 069	22%
Impôt sur le Revenu	4 216	14%	4 326	13%
Droits d'Enregistrement et de Timbre	3 891	13%	5 513	17%
Taxes Intérieures de Consommation	1 285	4%	1 268	4%
Droits de douane	636	2%	664	2%
TOTAL	29 802	100%	32 076	100%

La part des exonérations du secteur agricole dans les dépenses fiscales est synthétisée comme suit :

Dépenses fiscales relatives à l'agriculture

En millions de dirhams

IMPOT	2010		2011	
	Montant	%	Montant	%
Taxe sur la Valeur Ajoutée	2 197	64%	2 296	65%
Impôt sur les Sociétés	244	7%	240	7%
Impôt sur le Revenu	974	29%	962	27%
Droits d'Enregistrement et de Timbre/TSAVA	-	0%	15	0%
TOTAL	3 415	100%	3 513	100%

Les dépenses fiscales relatives à l'agriculture représentent 11% des dépenses fiscales totales et 2% des recettes fiscales totales (hors TVA des collectivités locales)

3.1.3.1. IR

Les dépenses fiscales relatives aux exonérations du secteur agricole en matière d'IR représentent environ 23% des dépenses fiscales totales de l'IR.

En millions de dirhams		
incitation	2010	2011
Exonération jusqu'au 31 décembre 2013 des bénéfices provenant des exploitations agricoles et de toute autre activité de nature agricole non soumises à la Taxe Professionnelle.	974	959
Exonération du profit réalisé sur la cession de droits indivis d'immeubles agricoles situés à l'extérieur des périmètres urbains entre co-héritiers.		3
TOTAL	974	962

3.1.3.2. IS

Les dépenses fiscales relatives aux exonérations du secteur agricole en matière d'IS représentent un peu moins de 4% des dépenses fiscales totales de l'IS.

En millions de dirhams		
incitation	2010	2011
Exonération des revenus agricoles de l'IS jusqu'au 31 décembre 2013.	244	240
TOTAL	244	240

3.1.3.3. TVA

Les dépenses fiscales relatives aux exonérations du secteur agricole en matière de TVA représentent environ 16% des dépenses fiscales totales de TVA.

incitation	2010	2011
Exonération de la vente à l'intérieur et à l'importation des céréales.	104	105
Exonération à l'intérieur et à l'importation de matériels destinés à usage exclusivement agricole	459	449
Exonération de la vente à l'intérieur et à l'importation des laits et crèmes de lait, aux laits spéciaux pour nourrissons, ainsi que le beurre de fabrication artisanale non conditionné, à l'exclusion des autres produits dérivés du lait.	247	333
Exonération de la vente des dattes conditionnées produites au Maroc ainsi que les raisins secs et les figues sèches.	31	32
Exonération de la vente de la viande fraîche ou congelée.	1 236	1 253
Exonération de l'huile d'olive et des sous-produits de la trituration des olives fabriqués par des unités artisanales.	66	70
Exonération de la vente du bois en grumes, écorcés ou simplement équarris, le liège à l'état naturel, les bois de feu en fagots ou sciés à petite longueur et le charbon de bois.	54	54
TOTAL	2 197	2 296

3.1.4. Benchmark

En France, les bénéfices agricoles, qui constituent l'une des catégories de revenus passibles de l'impôt sur le revenu, sont déterminés selon des règles spécifiques.

L'évaluation du bénéfice imposable est forfaitaire ou réelle selon le chiffre d'affaires réalisé par l'exploitation:

- Le régime du forfait: ce régime est réservé aux exploitations individuelles dont la moyenne des recettes des deux années précédentes, TVA comprise, n'excède pas 76 300 €. Il est déterminé de façon collective pour les différents agriculteurs exerçant le même type de culture ou d'élevage dans une même région ;
- L'évaluation réelle: le bénéfice agricole des exploitants placé sous un régime réel est déterminé et imposé selon les principes généraux applicables aux entreprises industrielles et commerciales, mais avec des règles spécifiques tenant au particularisme et aux contraintes de l'activité agricole.

Par ailleurs, la plupart des opérations agricoles sont soumises à la TVA. Les produits d'origine agricole sont soumis au taux réduit de 7%.

Enfin, le secteur agricole bénéficie d'importantes aides, françaises et européennes.

En Turquie, si l'exploitation s'opère par l'intermédiaire d'une société, les revenus seront assujettis à l'impôt sur les sociétés. S'il est exercé à titre individuel, l'impôt sur le revenu aura alors vocation à s'appliquer.

A l'exception des sociétés ayant une activité agricole et pour lesquelles l'imposition s'opère selon les dispositions de l'impôt sur les sociétés, si une exploitation agricole ne dépasse pas un certain seuil et ne dispose pas de certains équipements, l'imposition est forfaitaire et s'opère par voie de prélèvement à la source selon des taux définis par la loi.

Dans le cas contraire, l'imposition s'opère selon le bénéfice réel. Toutefois, un contribuable dispose toujours de la possibilité de demander à être assujetti au régime réel même s'il relève en principe du régime forfaitaire.

En matière de TVA, selon la catégorie de produits, le taux applicable est soit de 1%, soit de 8%, alors que le taux de droit commun est de 18%. Il convient toutefois de noter que les livraisons de produits agricoles réalisées par des contribuables qui ne sont pas assujettis au régime des bénéfices réels sont exonérées de TVA.

Enfin, le secteur agricole bénéficie des aides de l'Etat.

En Finlande, il existe un ensemble assez large de dispositions fiscales spécifiques à l'agriculture. En particulier, la fiscalité du secteur agricole est déterminée sur la base d'une loi fiscale spécifique, la loi sur l'impôt sur le revenu agricole.

Les revenus agricoles sont déterminés à partir des profits réels générés. Les modalités de calcul diffèrent quelque peu des règles applicables dans d'autres contextes (loi sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu).

Les produits agricoles sont soumis à la TVA. Le secteur agricole bénéficie d'importantes subventions directes.

En Roumanie, les revenus agricoles des personnes physiques sont déterminés selon le régime forfaitaire. Les titulaires peuvent passer sous le régime du bénéfice réel à tout moment par option individuelle. Le régime du bénéfice réel est ensuite obligatoire pour l'exercice financier suivant l'exercice au cours duquel le revenu brut provenant des activités agricoles a dépassé l'équivalent de 100 000 Euro.

Les produits agricoles sont soumis à la TVA selon les règles et au taux de droit commun. Enfin, le secteur agricole bénéficie des subventions dans le cadre de la PAC (politique agricole commune) et de la politique agricole nationale.

En Espagne, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et afin d'atténuer l'onéreuse obligation formelle qui pèse sur les petites entreprises agricoles, d'élevage ou forestières de déterminer leur revenu sur la base de critères comptables, la législation espagnole prévoit une méthode de calcul de leur revenu fondée sur certains éléments objectifs, que la loi dénomme signes, taux et modules, et non pas sur des flux réels de recettes et dépenses.

L'application de ce régime revêt un caractère volontaire pour les professionnels dont le revenu annuel est au maximum de 300.000 € et dont les acquisitions annuelles ne dépassent pas 300.000 €. Le contribuable qui, bien que réunissant les conditions d'application dudit régime, ne désire pas y être assujetti, est en droit d'y renoncer.

En règle générale, les produits agricoles sont soumis à la TVA à un taux réduit de 4%.

Néanmoins, afin de faciliter l'exécution des obligations au titre de cette taxe, il existe un régime spécial de TVA applicable à certains professionnels agricoles auquel peuvent se soumettre les propriétaires d'exploitations agricoles, forestières, d'élevage ou de pêche, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de sociétés et que certaines conditions soient réunies.

Les professionnels qui optent pour ce régime sont exonérés de l'obligation de répercuter la TVA, de liquider ainsi que de verser le montant correspondant à cette taxe auprès du Trésor public, et ce, au titre des opérations réalisées dans le cadre des activités soumises à un tel régime. Ils seront également dispensés d'émettre les factures correspondantes.

Ces professionnels récupèrent les montants de la TVA qu'ils auraient supportée lors de l'acquisition de biens ou de services utilisés dans l'exercice d'activités soumises au régime précité, en percevant une compensation forfaitaire issue de l'application d'un pourcentage sur le prix de vente des produits naturels livrés par leurs soins ou des services accessoires qu'ils prêtent.

Enfin, la politique d'aide et de subvention à la production agricole relève de la compétence communautaire et est imputée sur le budget de l'Union européenne. Il existe une Politique agricole commune qui coordonne les aides au secteur agricole en encourageant la production agro-alimentaire de qualité, ainsi que les bonnes pratiques agricoles et environnementales.

En Tunisie, le secteur Agricole et de Pêche fait l'objet d'une fiscalité particulière dont les grandes lignes sont les suivantes :

- Les exploitations agricoles et de pêche faites dans le cadre d'une société (personne morale) sont soumises à un taux réduit d'impôt sur les sociétés (10% au lieu de 30%)

- Les revenus des exploitations individuelles font l'objet de règles spécifiques de détermination de l'impôt dû (régime recettes/dépenses, régime de l'évaluation forfaitaire, régime réel)

Par ailleurs, les produits de l'agriculture et de la pêche font l'objet d'une taxation par voie de retenue à la source. Ces produits sont, en effet, soumis à une retenue à la source au taux de 2% lors de leur commercialisation au stade du gros (Ventes Producteurs > Grossistes). La retenue à la source est opérée par tout intervenant dans la commercialisation de ces produits au stade du gros (notamment, les commissionnaires des marchés de gros, les fabricants de conserves, et tout autre intervenant) lors de l'achat de ces produits auprès des producteurs.

L'agriculture est en outre située hors champ d'application de la TVA.

Ces pratiques internationales permettent de constater que :

- Le secteur agricole est généralement fiscalisé mais, en tenant compte de ses particularités, souvent un régime forfaitaire couplé à un régime du résultat net réel est prévu ;
- Les produits agricoles sont passibles de la TVA (sauf en Tunisie), mais avec des taux réduits n'excédant pas 10% ;
- Le secteur agricole bénéficie d'aides et subventions budgétaires importantes.

Une étude approfondie des régimes d'imposition des bénéfices des exploitations agricoles dans ces pays et d'autres est nécessaire pour permettre d'appréhender les bonnes pratiques.

3.1.5. Conclusion

La fiscalisation des revenus et bénéfices provenant des activités agricoles doit répondre aux objectifs suivants :

- L'équité d'imposition par rapport aux autres contribuables ;
- Le rendement fiscal par rapport aux recettes fiscales à générer ;
- L'allègement de la pression fiscale ;
- La mise en place d'une fiscalisation simple et harmonieuse ;
- La création d'un climat socio- économique favorable à l'investissement qui concourt avec les objectifs retracés par le Maroc dans le cadre du plan Maroc Vert ;
- La promotion de l'emploi dans le secteur agricole qui emploie une bonne partie de la population active au Maroc ;
- L'amélioration de la compétitivité des agriculteurs marocains à l'échelle nationale et internationale, notamment suite aux accords de libre-échange signés par le Maroc ;

De même, la législation fiscale doit prendre en compte les spécificités du secteur agricole et prévoir les mesures liées notamment à :

- La saisonnalité de l'activité agricole ;
- La variabilité des campagnes agricoles (possibilité d'imputation des pertes des saisons difficiles..);

- La différence entre les filières agricoles et la problématique de valorisation des productions agricole et arboricole;
- Le découpage régional par rapport au rendement et à la saison agricole ;
- La disparité dans les moyens des agriculteurs ;
- Impact de la TVA (et la fiscalité agricole en général) sur le panier des consommateurs.

Aussi, la fiscalisation du secteur agricole suppose que l'activité des intermédiaires commerçants, intervenants entre l'agriculteur producteur et le consommateur final, est totalement cernée et appréhendée. Il est en effet considéré que la part des intermédiaires dans le prix supporté par le consommateur final excède celle revenant aux producteurs agricoles.

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et une stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement. Cette étude définira en particulier sur le plan technique :

- (i) Les modalités de mise en place de la TVA agricole : notamment les taux à retenir et le mode de recouvrement de la TVA (une première approche consiste à considérer les points d'accès au marché comme lieu de liquidation de la TVA ou prévoir une taxation à la TVA entre les mains des circuits de distribution). La taxation des produits agricole à la TVA est de nature à atténuer la problématique fiscale dont souffre l'Agro-industrie (voir point ci-après) ;
- (ii) L'imposition des revenus des agriculteurs en matière d'IS ou d'IR doit prévoir des seuils d'exonération et des modalités pratiques d'imposition en l'absence d'un plan comptable agricole ;
- (iii) La mise en place d'un plan comptable agricole permettant aux exploitations agricoles une meilleure maîtrise financière de leur activité.
- (iv) L'accompagnement de la structuration des exploitations agricoles d'une certaine taille pour les transformer en sociétés.
- (v) Eventuellement prévoir un impôt basé sur la possession de la terre, en excluant les zones défavorables ou arides.
- (vi) La fiscalisation et la couverture sociale doivent aller de pair (maladie, retraite, allocations familiales), Il en est de même pour les mécanismes de soutien en cas de difficulté naturelle (sécheresse, inondation, grêle etc.).

Tout système à adopter pour la fiscalisation de ce secteur doit être souple et facile à mettre en place et à contrôler.

3.2. Le secteur immobilier

Les dérogations au profit des activités immobilières constituent 10,3 % du nombre total des dérogations.

Au nombre de 41 mesures, celles évaluées totalisent 5.413 MDHS en 2011, contre 4.438 MDHS en 2010, enregistrant une hausse de 22,0 %. Elles représentent 16,9 % des dépenses fiscales évaluées en 2011.

En millions de DH

Impôt	2010	2011
Taxe sur la Valeur Ajoutée	1290	1 373
Impôt sur les Sociétés	469	469
Impôt sur le Revenu	645	790
Droit d'Enregistrement et de Timbre	2 034	2 782
Total	4 438	5 413

Les dépenses fiscales afférentes aux conventions conclues avec l'Etat se rapportant à l'exonération de tous impôts et taxes au profit des programmes de logements sociaux en cours, s'élèvent à 1.126 MDHS, dont 798 MDHS pour la T.V.A et 328 MDHS pour l'I.S.

Le secteur de l'immobilier génère des effets d'entraînement significatifs sur l'économie nationale, en s'appuyant sur des politiques publiques ciblées et accompagnées par le système bancaire.

Le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) contribue à hauteur de 6,8% au PIB et de 9% en termes d'emploi.

Entre 2010 et 2011, les unités mises en chantier ont enregistré une augmentation de 26% tandis que celles achevées ont connu une hausse de 22%.

Les crédits immobiliers ont progressé de 10% et le nombre de crédits Fogarim de 23%, durant la même période. L'encours du crédit immobilier au Maroc a été porté à 212 milliards de dirhams (MMDH) à fin Mars. Aujourd'hui, un tiers des crédits accordés à l'économie est destiné à l'immobilier (soit 33%).

Les incitations en faveur de ce secteur risquent toutefois de se traduire par un effet d'éviction au détriment des autres secteurs productifs notamment industriels. En effet, attirés par ces incitations, les opérateurs risquent de fuir les secteurs industriels et se lancer dans le secteur de la promotion immobilière. Ce qui aura pour effet d'assister à une désindustrialisation du tissu économique. L'importance des moyens financiers absorbés par ce secteur que ce soit en amont qu'en aval risque d'exercer le même effet par la rareté des ressources qui restent disponibles pour les autres activités économiques.

Par ailleurs, le secteur souffre de contraintes structurelles notamment la méconnaissance des marchés constituant le secteur (opacité), la persistance de l'informel et la régulation défaillante du marché malgré les interventions du secteur public, notamment l'accès au foncier.

Le plan 2012-2016 du ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de la politique de la ville vise à consolider l'offre en matière d'habitat (170.000 unités/an), à renforcer le programme Villes sans bidonvilles et à diversifier la production de meilleure qualité pour les classes moyennes, les jeunes et le locatif social.

De prime abord, les mesures introduites par la loi de finances 2010 au profit du logement social ont permis de relancer immédiatement ce secteur avec tous les effets d'entraînement positifs qu'il peut traduire sur les autres secteurs. La politique d'incitation semble donc avoir donné ses preuves pour ce secteur.

Néanmoins, pour cerner la question fiscale du secteur de l'immobilier et la dépense fiscale dont il bénéficie, il est primordial de procéder périodiquement à une évaluation des effets des avantages dont bénéficie le secteur en tenant compte des priorités arrêtées : logement social, logement intermédiaire ou de moyen standing encouragement de l'accès à la propriété versus développement du locatif, encouragement du promoteur et/ou de l'acquéreur ou preneur.

Aussi, la pratique consistant à dissimuler une partie du prix des transactions, malgré les efforts de lutte contre ce fléau par les professionnels organisés, met le secteur dans une suspicion permanente, traduisant une insécurité fiscale. Des efforts devraient donc être accomplis :

- Pour lutter contre la pratique du « noir », la sous déclaration et les fausses factures ;
- Pour mettre en place des barèmes indicatifs limitant les sous déclarations par les contribuables et les redressements par l'administration, tout en tenant compte de la réalité des marchés et de la conjoncture nationale et régionale. Ces barèmes ne doivent pas toutefois aboutir à des impositions forfaitaires contraires au principe d'imposition sur la base du résultat net réel.

4. Le potentiel fiscal : les dépenses fiscales vs les recettes fiscales

Les dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales se présentent ainsi :

Désignation	2010			2011		
	Recettes Fiscales	Dépenses Fiscales	Part dépenses dans recettes	Recettes Fiscales Prévisionnelles	Dépenses Fiscales	Rapport dépenses /recettes
•Taxe sur la Valeur Ajoutée	66 035	13 758	20,8%	66 980	13 236	19,8%
•Impôt sur les Sociétés	37 163	6 016	16,2%	39 245	7 069	18,0%
•Impôt sur le Revenu	24 912	4 216	16,9%	26 790	4 326	16,1%
•Droit d'Enregistrement et de Timbre	10 051	3 891	38,7%	10 568	5 513	52,2%
•Taxes Intérieures de Consommation	21 135	1 285	6,1%	20 792	1 268	6,1%
•Droits de Douane	12 269	636	5,2%	11 225	664	5,9%
•Total	171 565	29 801	17,4%	175 600	32 075	18,3%

Globalement, les dépenses fiscales évaluées ont connu une augmentation en volume et en pourcentage entre 2010 et 2011.

En matière de droits d'enregistrement et de timbre, les dépenses fiscales représentent 39% des recettes fiscales en 2010 et 52% en 2011.

Par ailleurs, en matière de TVA (qui représente la part la plus importante des dépenses fiscales : 46% en 2010), le rapport des dépenses fiscales dans les recettes fiscales a connu une baisse 1% entre 2010 et 2011.

5. Nature des dépenses fiscales dans les pays du benchmark

En Tunisie, le système d'avantages fiscaux consiste en des incitations fiscales et financières :

(i) Principales Incitations Fiscales :

- Abattement total ou partiel sur les revenus ou bénéfices réinvestis dans la souscription au capital initial ou à son augmentation
- Abattement total ou partiel des revenus ou bénéfices réinvestis au sein même de l'entreprise ;
- Abattement total ou partiel, limité dans le temps, sur les revenus ou bénéfices provenant de l'exploitation ;
- Exonération et/ou réductions de la TVA due sur les biens d'équipement nécessaires à la réalisation de l'investissement ;
- Exonération des droits de douanes et des taxes à effet équivalent dus à l'importation des biens d'équipement nécessaires à la réalisation de l'investissement ;
- Réduction du taux de l'impôt/exonération temporaires de certaines taxes ;
- Etc ...

(ii) Principales Incitations financières :

- Primes à l'investissement ;
- Participation dans le coût des infrastructures ;
- Mise à la disposition ou octroi de terrains nécessaires à la réalisation de l'investissement au dinar symbolique ;
- Prise en charge temporaire de la contribution patronale au régime obligatoire de la sécurité sociale ;
- Prise en charge partielle et temporaire des salaires (emploi des diplômés) ;
- Etc ...

En Roumanie, les incitations fiscales sont limitées et sont sous la forme d'exonérations ou réductions fiscales ou d'échelonnement du paiement des impôts pendant une durée maximum de 5 ans :

(i) Incitations fiscales en faveur de l'investissement:

- Possibilité d'amortissement accéléré (50% la première année) pour les équipements, installations, ordinateurs et brevets;
- Possibilité de bénéficier d'une déduction supplémentaire de 20% pour les dépenses éligibles pour les activités de recherches et développement;
- Possibilité d'exonération pour les dividendes réinvestis;
- Taux de TVA réduit à 5% pour les logements dans le cadre de la politique sociale;
- Réductions ou exonérations de taxes locales pour certains investissements dans les parcs industriels ou technologiques;

(ii) Incitations fiscales en faveur de la consommation des ménages:

- TVA réduit à 5% pour l'acquisition des logements (sous une certaine superficie et sous un certain prix)

(iii) Incitations fiscales en faveur des revenus de travail:

- Déduction personnelle pour les personnes à charge applicable sur les salaires de moins de 1.000 lei (environ 230 EUR);
- Déduction des contributions aux régimes de retraite facultatifs pour un montant annuel de 400 EUR;

(iv) Possibilité d'échelonnement du paiement des impôts pendant une durée maximum de 5 ans - applicable tant aux personnes morales qu'aux personnes physiques

En France, les incitations sont d'ordre fiscal dont notamment :

(i) En faveur de l'investissement :

- Crédit d'impôt recherche (CIR)
- Possibilités d'amortissements accélérés pour les biens d'équipements et investissements hôteliers et d'amortissements exceptionnels
- Réductions d'IR ou d'ISF pour souscription au capital de PME:
- Plan d'épargne en actions (PEA):
- Réduction d'IR pour souscription de parts de fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), pour souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP), pour souscription au capital de sociétés pour le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA), ainsi que de nombreuses autres réductions d'IR pour investissement dans le secteur immobilier.

(ii) En faveur de la consommation des ménages :

- Crédit d'impôt pour dépenses en faveur de la qualité environnementale de l'habitation principale ;
- Taux réduit de 7% pour les travaux portant sur des locaux d'habitation ;
- Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile ;

(iii) En faveur des revenus de travail :

- Prime pour l'emploi ;
- Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires effectuées par les salariés ;

L'analyse de ce qui précède permet d'avancer que l'existence des dépenses fiscales n'est pas une anomalie en soi, puisqu'elles existent dans tous les pays. L'interrogation porte par contre sur leur efficacité au niveau économique et social.

6. Efficacité des dépenses fiscales

L'existence de règles dérogatoires nécessite qu'il soit procédé régulièrement à leur évaluation afin d'en rendre compte et s'assurer de leur pertinence et leur efficacité ainsi que leur capacité à répondre aux objectifs recherchés et qui doivent être bien identifiés préalablement à l'instauration de chaque mesure.

La préparation annuelle du rapport sur les dépenses fiscales s'inscrit dans cette logique et constitue une initiative louable.

Il n'en demeure pas moins que la méthodologie adoptée pour l'évaluation des dépenses fiscales reste, à certains égards, discutable. En effet, le rapport des dépenses fiscales 2011 page 52 précise que : « Conformément aux expériences internationales, l'estimation portera sur les pertes fiscales directes. Ce choix n'exclut pas, bien entendu, la possibilité de recourir au cas par cas à des estimations plus sophistiquées en menant des études spécifiques.

Les méthodes utilisées ont consisté à estimer le montant des pertes de recettes « toutes choses égales par ailleurs » en mesurant ex-post le coût de « l'écart à la norme » en supposant inchangé le comportement des agents qui en bénéficient : ».

Or, il n'est pas établi que le comportement des contribuables et des agents économiques qui bénéficient d'une mesure fiscale ne soit pas affecté par la suppression d'une telle mesure. Le cas des promoteurs immobiliers relativement à la production du logement social relancée par les mesures introduites par la loi de finances 2010 prouve, au contraire, la corrélation entre la mesure incitative et le comportement du contribuable.

Par ailleurs, l'évaluation de la dépense fiscale d'une mesure incitative mérite d'être complétée par les apports positifs ou négatifs de cette mesure et sa capacité à atteindre l'objectif économique et/ou social qui était à la base de son adoption.

Il convient de souligner que deux études ont été menées par le Haut-Commissariat au Plan pour la simulation de l'impact de certaines mesures sur les échelles micro et macroéconomiques :

- Impact macro et microéconomique de quelques mesures retenues dans les lois de finances 2009 et 2010 (augmentation du seuil d'exonération, réduction du plafond du taux marginal, réaménagement de la grille des impositions et augmentation des salaires des fonctionnaires des échelles inférieures ou égales à 9) en date du 30 juin 2010. Il ressort des résultats de la simulation que l'effet des deux mesures a induit une augmentation de la croissance économique et une amélioration du pouvoir d'achat des ménages, mais a conduit aussi à une détérioration des équilibres commercial et budgétaire¹⁵.
- Impact des mesures fiscales d'une baisse du niveau de l'IS et de réaménagement de la TVA en date du 14 septembre 2010.

Le Haut-Commissariat au Plan a procédé, dans le cadre de sa contribution à l'éclairage de la prise de décision, à l'évaluation des effets macro et microéconomiques de deux mesures fiscales. L'une est relative à la réduction du niveau de l'impôt sur les sociétés (IS) de 30% à 25%. L'autre concerne le réaménagement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à travers la baisse de son taux supérieur de 20 à 16% et le regroupement des autres taux (7%, 10% et 14%) en un seul taux autour de 10%.

Ces évaluations ont été opérées sur la base de deux modèles élaborés par le Haut-Commissariat au Plan. Le premier est un modèle macro économétrique de nature néo-keynésienne élaboré sur les données des comptes nationaux base 1998 et retrace l'évolution de l'économie marocaine sur toute la période 1990-2008. Le second est un modèle d'équilibre général calculable en micro-simulation élaboré sur la base des données de la matrice de comptabilité sociale de 2007 réconciliées avec celles de l'enquête nationale sur les niveaux de vie et la consommation des ménages de 2007.

D'une manière générale, les deux mesures permettent de relancer l'activité économique par leurs effets sur l'offre et la demande, et d'améliorer les niveaux de vie des ménages. Cependant, elles induiraient une détérioration des équilibres macroéconomiques interne et externe.

Aussi, Le concept de « dépense fiscale », manque-t-il de clarté. Les dépenses fiscales sont définies par référence à une « norme » aux contours parfois imprécis, la norme comme la dérogation relevant de la loi fiscale. Pour remédier à ces incertitudes, plusieurs pays ont distingué, au sein des dépenses fiscales, les dispositions constituant des allègements structurels de l'impôt de celles qui sont de véritables instruments de politique publique.

Dans la pratique actuelle, l'estimation des « pertes de recettes » résultant d'un dispositif fiscal dérogatoire ne donne, quand elle est fournie, qu'une vue limitée des effets budgétaires et économiques de la mesure : une telle estimation ne prend en compte ni les changements de comportements qu'elle induit (effets incitatifs), ni l'impact de la mesure sur les autres recettes ou sur le niveau de l'activité.

L'évaluation de la dépense fiscale, aussi complexe soit-elle, devrait être complétée par l'évaluation des effets induits au plan économique et social de chaque mesure incitative.

Au demeurant, une partie des dispositifs recensés ne sont actuellement pas chiffrés, en raison de difficultés méthodologiques : d'une part, les données disponibles ne permettent pas une estimation précise pour certains des cas ; d'autre part, pour les autres dispositifs, l'administration est contrainte d'émettre de nombreuses hypothèses qui rendent la fiabilité des estimations particulièrement contestable.

Aussi, les totalisations du coût des dépenses fiscales ne peuvent-elles donner qu'un ordre de grandeur très approximatif. Ce qui permet de penser aux dépenses budgétaires comme mesures d'incitations au lieu et place ou en complément des règles fiscales dérogatoires selon les circonstances et en fonction de la politique économique et sociale retenue.

¹⁵ L'exercice est réalisé sur la base d'un modèle macro-économétrique qui permet de faire des prévisions économiques et d'évaluer l'impact à court et moyen termes des choix des politiques publiques sur l'économie nationale. De soubassements théoriques néo-keynésiens, ce modèle distingue quatre agents économiques : les ménages, les entreprises, l'administration publique et le reste du monde. Il distingue aussi le secteur marchand et le secteur non marchand.

B. Les subventions budgétaires

Le système des subventions budgétaires au lieu et place des dérogations fiscales générant des dépenses fiscales n'est pas largement retenu par le système d'incitation au Maroc bien que certaines mesures soient mises en place dans ce sens. Il s'agit notamment du dispositif prévu pour les entreprises installées dans les zones dédiées à l'offshoring, en vue de bénéficier d'une contribution de l'Etat, de sorte que la charge fiscale au titre de l'I.R prélevé à leurs salariés n'excède pas 20% de la masse salariale de ces entreprises, ou encore de la prise en charge directe par l'Etat de la TVA se rapportant aux logements sociaux au profit des acquéreurs.

Les dérogations fiscales accentuent la complexité du système fiscal. En effet, les dispositifs dérogatoires altèrent la lisibilité de la fiscalité et peuvent entraîner des coûts de gestion élevés tant pour les usagers que pour l'administration fiscale.

Cette complexité amène à poser le débat sur le choix entre la dérogation ou la niche fiscale et la dépense fiscale qui en découle et le système plus direct et ciblé de la subvention budgétaire, étant entendu que plus généralement, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un examen aussi attentif que les dépenses budgétaires.

Les mesures dérogatoires développent un sentiment d'injustice chez les contribuables qui n'en bénéficient pas, alors que les systèmes de subventions directes ont le mérite de la clarté et de la possibilité de suivi.

La fiscalité dérogatoire traduit également des enjeux essentiels : celui de la maîtrise de l'impact budgétaire de ces dispositifs dans un contexte de finances publiques particulièrement tendu, celui de l'efficacité de ces dispositifs et celui de la simplification.

Toute tentative dans ce sens doit toutefois prendre en compte le souci de mettre en place des procédures simples et accessibles pour bénéficier des mesures incitatives budgétaires et éviter des entraves bureaucratiques rendant le système complexe et non accessible aux agents économiques qui doivent en bénéficier ou qui y sont éligibles. Il est en effet constaté en pratique que nombreux systèmes d'aides mis en place sont souvent inutilisés en raison de la complexité des procédures exigées pour leur mise en œuvre.

C. Conclusion

Le rapport des dépenses fiscales qui, depuis quelques années déjà, accompagne la présentation du projet de loi de finances au Parlement constitue une étape essentielle dans l'amélioration de la transparence dans la prise de décision en matière de finances publiques. L'objectif est d'éclairer les élus et les citoyens sur les efforts consentis par la collectivité pour mener les politiques économiques et sociales poursuivies.

Toutefois, ce rapport gagnerait à être plus explicite sur la méthodologie suivie pour son élaboration et à être plus pertinent dans la qualité de l'information présentée. La mise en valeur des effets induits par chaque incitation fiscale permet de mieux comprendre la contrepartie économique et sociale de la dérogation accordée.

Aussi, si les incitations fiscales sont pratiquées un peu partout ailleurs, l'évaluation périodique de leur impact par rapport aux objectifs recherchés est plus que nécessaire. Une meilleure appréciation des incitations accordées conduit à les comparer par rapport aux subventions budgétaires souvent considérées comme étant mieux ciblées et plus contrôlées.

Il est donc nécessaire de rendre plus pertinent la qualité de l'information présentée dans le rapport sur les dépenses fiscales et de mettre en place, pour plus de contrôle de leur efficacité, chaque fois que possible, les subventions budgétaires.

IV. Pratiques fiscales et relation administration / contribuable

La pratique fiscale et la relation entre l'Administration et les contribuables (i) se reflètent dans la procédure du contrôle fiscal conséquence naturelle du système fiscal déclaratif et (ii) se perçoivent au niveau du système des sanctions mis en place et (iii) aussi bien dans les attentes des contribuables que de celles de l'Administration.

1. Fonctionnement du système déclaratif

Le système fiscal marocain repose essentiellement sur le régime déclaratif. A ce titre, ce sont les contribuables qui établissent leurs déclarations fiscales et procèdent à la liquidation et au paiement de l'impôt sous leur propre responsabilité.

Ce régime comportant par la force des choses des risques d'erreurs et d'omissions, ne peut limiter les tentatives de fraude, sans parler des divergences d'interprétation devant la diversité des situations nées de l'application des dispositions fiscales.

C'est la raison pour laquelle, le législateur a doté l'Administration fiscale d'un droit de contrôle de ces déclarations. Le contrôle fiscal est donc la contrepartie logique et objective du régime déclaratif.

La loi fiscale reconnaît à l'administration fiscale certains droits dont la nature et l'étendue ont pour objet de faciliter à celle-ci le contrôle fiscal :

- Droit de contrôle ;
- Droit de constatation ;
- Droit de communication ;
- Droit de préemption ;

En parallèle, l'administration fiscale dispose également :

- D'un pouvoir d'appréciation ;
- D'un droit de contrôle des prix et déclarations estimatives.

2. Le contrôle fiscal

Le Contrôle fiscal peut consister en une vérification de comptabilité couvrant la totalité des opérations effectuées et tous les impôts auxquels est soumis le contribuable (contrôle dit global) ou couvrant uniquement une opération, un impôt ou une période donnée (contrôle dit ponctuel ¹⁶)

¹⁶ Le contrôle ponctuel est instauré par la loi de finances 2011. Il serait prématuré d'en faire une évaluation. Au plan de la procédure et des voies de recours, il est soumis aux mêmes règles que le contrôle global.

Enfin, il convient de noter que l'administration peut procéder à l'examen de l'ensemble de la situation fiscale des contribuables ayant leur domicile fiscal au Maroc, compte tenu de l'ensemble de leurs revenus déclarés, taxés d'office ou bénéficiant d'une dispense de déclaration et entrant dans le champ d'application de l'impôt sur le revenu (procédure de vérification de l'ensemble de la situation d'un contribuable personne physique).

2.1. Le contrôle fiscal en chiffres

Le nombre des dossiers vérifiés

Désignation	2009	2010	Taux de variation
Nombre des dossiers vérifiés	1 273	1 344	+5,6%

Le nombre des dossiers vérifiés en 2010 a connu une hausse de 5,6% par rapport à 2009.

Droits émis

En milliers de dirhams

Désignation	2009	2010	Taux de variation
Droits émis	5 811 499	7 312 701	+25,8%

Répartition des droits émis selon l'aboutissement de la procédure

En milliers de dirhams

Motifs de la taxation	Droits émis en 2009	% par rapport au total	Droits émis en 2010	% par rapport au total	% de variation
Accords	4 607 511	79,3%	5 315 749	72,7%	+15,4%
Taxations d'office	463 338	8,0%	1 173 098	16,0%	+153,2%
Décisions des commissions	740 650	12,7%	823 854	11,3%	+11,2%
Total général	5 811 499	100,0%	7 312 701	100,0	+25,8%

La comparaison entre les données de 2009 et celles de 2010 permet de constater :

- une amélioration de 15,4% des émissions relatives aux accords ;
- une progression significative des droits émis suite aux taxations d'office (+153,2%) et aux décisions des commissions d'arbitrage (+11,2%).

Répartition des droits recouvrés selon l'aboutissement de la procédure

En milliers de dirhams

Motifs de la taxation	Droits recouvrés en 2009	% par rapport au total	Droits recouvrés en 2010	% par rapport au total	% de variation
Accords	4 153 940	93,7%	4 533 883	97,9%	+9,1%
Taxations d'office	19 014	0,4%	10 773	0,2%	+43,3%
Décisions des commissions	260 760	5,9%	87 457	1,9%	-66,5%
Total général	4 433 714	100,0%	4 632 113	100,0%	+4,5%

Par rapport à l'année 2009, les droits recouvrés au titre de 2010, ont enregistré une amélioration de 4,5%. Cette amélioration s'explique essentiellement par le règlement de dossiers à fort enjeu fiscal. A noter que la part des accords conclus par la DGI par rapport aux droits recouvrés s'élève à 97,9% en 2010 vs 93,7% en 2009.

Le montant recouvré représente 2,66% des recettes fiscales totales.

En Espagne, le contrôle fiscal a rapporté 6 822 millions d'euros en 2010 soit 4,3% des recettes fiscales totales.

En Finlande, ce montant n'est que de 280 millions d'euros (dont 48 millions d'euros pour les cotisations patronales) en 2010 soit moins de 1% des recettes fiscales totales.

En France, le montant recouvré dans le cadre des contrôles fiscaux est de 5 159 millions d'euros en 2010 soit environ 2% des recettes fiscales.

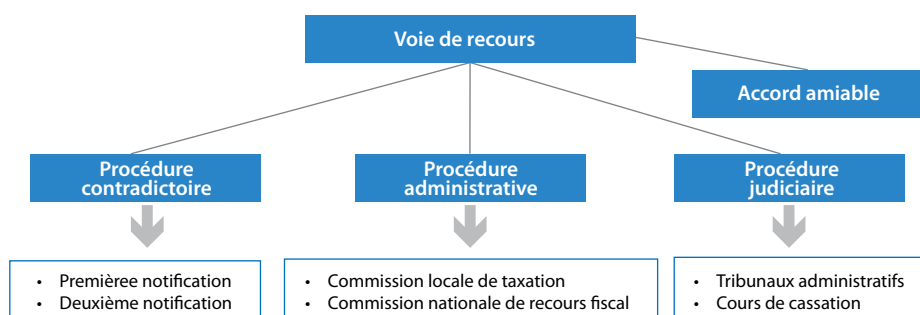
En Roumanie, le pourcentage des recettes générées par le contrôle fiscal par rapport aux recettes fiscales stricto-sensu varie entre 5% et 10%, voir entre 2% et 5% par rapport aux recettes fiscales lato sensu, incluant les contributions sociales.

En Tunisie, les recettes générées par les services du contrôle fiscal (selon des statistiques non officielles) par rapport aux recettes globales sont d'environ 7,9%. Les recettes de contrôle recouvrées au comptant sont d'environ 4,5%. En termes de répartition des recettes selon la procédure poursuivie, le rendement à l'amiable est d'environ 46%, le contentieux administratif constitue 29% des recettes et le contentieux judiciaire 25%.

Synthèse des % des recettes du contrôle fiscal par rapport au total des recettes

	Maroc	Tunisie	Turquie	France	Espagne	Roumanie	Finlande
Montant recouvré suite au contrôle fiscal rapporté aux recettes fiscales	2,66%	Environ 4,5%	Non disponible	Environ 2%	4,30%	Entre 5 et 10%	Moins de 1%

2.2. Procédure de contrôle fiscal au Maroc



La procédure de vérification de la comptabilité se présente comme suit :

◆ **Avis de vérification :**

Le contrôle ne peut débuter qu'après avoir avisé le contribuable par un avis de vérification envoyé au moins 15 jours avant la date prévue pour le démarrage de la vérification sur place.

◆ **Délai de vérification :**

- 12 mois pour les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'un des exercices vérifiés est supérieur à 50 000 000 DH ;
- 6 mois dans le cas contraire.

◆ **Clôture de la vérification :**

L'inspecteur vérificateur doit informer par écrit la société de la clôture des opérations de vérification sur place.

◆ **1^{ère} notification :**

A l'issue de la vérification de la comptabilité, l'administration fiscale notifie au contribuable les chefs de redressement qu'elle propose d'apporter à ses déclarations. La notification doit être détaillée et motivée et remise au contribuable par avis de remise.

◆ **Réponse à la première notification :**

Le contribuable dispose d'un délai de 30 jours pour répondre à la première notification. Ce délai court à compter de la date de réception de la première notification.

◆ **2^{ème} notification :**

L'administration fiscale dispose d'un délai de 60 jours pour notifier au contribuable les motifs de son rejet partiel ou total des arguments du contribuable sur la première notification.

◆ **Réponse à la 2^{ème} notification : Recours devant la Commission Locale de Taxation (CLT) :**

La réponse à la 2^{ème} notification consiste dans le recours devant la CLT contre les chefs de redressement maintenus par l'administration fiscale. Ce recours doit intervenir dans un délai de 30 jours suivants la date de réception de la 2^{ème} notification.

Le recours devant la CLT est adressé à l'inspecteur qui se charge de le transmettre à la commission accompagné d'un rapport sur les chefs de redressement.

Un délai maximum de quatre (4) mois est fixé pour la communication par l'administration des requêtes et documents à la CLT à compter de la date de notification à l'administration du pourvoi du contribuable devant ladite commission.

La CLT dispose d'un délai de 24 mois pour statuer.

La CLT statue sur les litiges qui lui sont soumis et doit se déclarer incompétente sur les questions qu'elle estime portant sur l'interprétation des dispositions légales ou réglementaires.

La CLT comprend :

- un magistrat, président ;
- un représentant du gouverneur de la préfecture ou de la province dans le ressort de laquelle est situé le siège de la commission ;
- le chef du service local des impôts ou son représentant qui tient le rôle de secrétaire rapporteur ;
- un représentant des contribuables appartenant à la branche professionnelle la plus représentative de l'activité exercée par le contribuable requérant.

◆ **Recours devant la Commission Nationale du Recours Fiscal (CNRF) :**

Le contribuable et l'administration fiscale peuvent faire le recours devant la CNRF contre la décision de la CLT, dans le délai de 60 jours suivant la date de réception de ladite décision.

Le siège de la CNRF est situé à Rabat.

La CNRF dispose d'un délai de 12 mois pour statuer.

La CNRF comprend :

- sept (7) magistrats appartenant au corps de la magistrature, désignés par le Premier ministre sur proposition du ministre de la justice;
- trente (30) fonctionnaires, désignés par le Premier ministre, sur proposition du ministre des finances, ayant une formation fiscale, comptable, juridique ou économique et qui ont au moins le grade d'inspecteur ou un grade classé dans une échelle de rémunération équivalente. Ces fonctionnaires sont détachés auprès de la commission ;
- cent (100) personnes du monde des affaires désignées par le Premier ministre sur proposition conjointe des ministres chargés du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, des pêches maritimes et du ministre chargé des finances, pour une période de trois ans, en qualité de représentants des contribuables. Ces représentants sont choisis parmi les personnes physiques membres des organisations professionnelles les plus représentatives exerçant des activités commerciales, industrielles, de services, artisanales ou de pêches maritimes, figurant sur les listes présentées par lesdites organisations et par les présidents des chambres de commerce d'industrie et de services, des chambres d'artisanat, des chambres d'agriculture et des chambres maritimes et ce, avant le 31 octobre de l'année précédant celle au cours de laquelle les membres désignés sont appelés à siéger au sein de la commission nationale.

La CNRF se subdivise en sept sous-commissions délibérantes. Chaque sous-commission se compose :

- d'un magistrat, président;
- de deux fonctionnaires tirés au sort parmi ceux qui n'ont pas instruit le dossier soumis à délibération;
- de deux représentants des contribuables choisis par le président de la commission parmi les représentants visés ci-dessus.

- d'un secrétaire rapporteur choisi en dehors des deux fonctionnaires membres de la sous-commission, par le président de la commission pour assister aux réunions de ladite sous-commission sans voix délibérative.

Les rôles afférents aux droits supplémentaires sont émis après la notification de la décision de la CNRF.

◆ **Recours devant le Tribunal Administratif contre la décision de la CNRF :**

Les décisions définitives des CLT ou de la CNRF et celles portant reconnaissance desdites commissions de leur incompétence, peuvent être contestées par l'administration et le contribuable, par voie judiciaire, dans le délai de soixante (60) jours suivant la date de notification des décisions desdites commissions.

Ce recours n'est pas suspensif de poursuites pour le recouvrement des rôles émis. En pratique, il peut être envisagé d'introduire une requête en référé pour obtenir la suspension des poursuites par un jugement, dans l'attente d'un jugement au fond à condition de présenter des garanties suffisantes pour couvrir les rôles émis (cautions bancaires...etc).

2.3. Procédure de contrôle fiscal dans certains autres pays

Les différences dans la procédure de contrôle et de vérification de la comptabilité entre le Maroc et les pays concernés par l'étude se présentent comme suit :

Par rapport à la France :

- L'émission du rôle ne peut intervenir qu'après l'expiration du délai de réponse du contribuable et le cas échéant du délai de saisine de la commission nationale ou départementale.
- La phase administrative consiste dans un délai de deux ans à compter de l'année de mise en recouvrement du rôle ou de l'exigibilité de l'impôt accordé au contribuable pour adresser une réclamation préalable à l'administration.

L'administration dispose d'un délai de 6 mois (+ 3 mois éventuels de délai complémentaire) pour notifier sa réponse motivée au contribuable et s'il y a lieu, les dégrèvements prononcés. A l'issue de ce délai, et sans réponse de la part de l'administration, ou réponse négative, le contribuable peut saisir le tribunal.

- Les contestations relatives aux impôts directs ou aux taxes sur le chiffre d'affaires sont du ressort des juridictions administratives (Tribunal administratif, Cour administrative d'appel et Conseil d'Etat), celles qui concernent les droits d'enregistrement, les contributions indirectes et l'ISF sont de la compétence des juridictions judiciaires (Tribunal de grande instance, Cour d'appel, et Cour de cassation).
- Pour la résolution du litige à l'amiable le contribuable peut demander un recours hiérarchique ou la saisine de la commission nationale ou des commissions départementales des impôts. Il s'agit d'une catégorie hybride de recours consultatif, à mi-chemin entre les recours administratifs et les recours juridictionnels. La commission est présidée par un magistrat et composée à la fois de représentants de l'administration et de représentants des contribuables. Ils ne tranchent pas le litige au fond mais rendent des avis qui sont généralement suivis par l'administration.

Une fois ces recours épuisés et l'imposition établie, il n'est en principe plus possible de revenir sur le montant de l'impôt en principal. Seuls les impôts directs, ainsi que les pénalités, peuvent faire l'objet d'un recours gracieux.

- Le délai de prescription n'est que d'une année pour les impôts locaux. Les délais de reprise sont allongés, notamment dans le cas d'agissements frauduleux (5 ans), d'activités occultes (10 ans), de flagrante fiscale (10 ans), omissions ou insuffisances révélées par une instance judiciaire (10 ans).

Par rapport à la Tunisie :

- Existence d'un système de vérification préliminaire : elle s'effectue sur la base des éléments contenus dans les déclarations, actes et écrits déposés par les contribuables auprès de l'administration fiscale ainsi que sur la base de tous documents ou renseignements dont dispose l'administration.

C'est une procédure qui n'est pas subordonnée à la notification (l'information) préalable du contribuable ou l'envoi d'un avis de vérification et elle s'effectue dans les bureaux de l'administration. Elle permet à l'administration de contrôler la sincérité des déclarations fiscales, actes et écrits déposés par les contribuables (par exemple, les déductions, les réintégrations, la valeur des transactions immobilières ou des successions etc ...) et de rectifier éventuellement les bases d'imposition au vu des seules informations et renseignements dont elle dispose.

La vérification préliminaire ne fait pas obstacle à une vérification approfondie.

- Aucun délai n'est imposé à l'administration fiscale pour répondre à l'opposition du contribuable à la 1^{ère} notification ;
- Après la deuxième notification, le contribuable dispose d'un délai de 15 jours pour formuler sa réponse ;
- Le recours administratif est clôturé par l'analyse de la réponse du contribuable à la 2^{ème} notification de l'administration et l'envoi de la décision finale ;
- En cas de maintien des redressements envisagés au bout de cet échange de correspondances, l'administration émet un « Arrêté de Taxation d'Office » à l'encontre du contribuable concerné. L'arrêté de TO est un acte administratif signé par le Ministre de finances ou par délégation. La phase du contentieux administratif se trouve ainsi épuisée et le contribuable ne peut s'opposer à l'arrêté de taxation d'office que par voies de recours devant les tribunaux juridictionnels.
- Au cours de la phase du contentieux juridictionnel de premier degré : le Président du Tribunal de Première Instance saisi par le recours formé contre un arrêté de taxation d'office, remet l'affaire au juge rapporteur qui fait de son mieux pour rapprocher les points de vue de l'administration et du contribuable. Lorsque le contribuable et l'administration conviennent d'un arrangement, le juge rapporteur leur fixe un délai pour le concrétiser par la signature d'un procès-verbal de conciliation. L'affaire est classée sur présentation par l'une des parties des justificatifs de concrétisation de la conciliation. La phase de conciliation ne peut dépasser quatre vingt dix jours à compter de la date de la première audience. Le président du tribunal peut proroger cette

période de trente jours au maximum à la demande motivée du juge rapporteur. Passé la phase de conciliation devant le tribunal de première instance, aucun arrangement n'est possible et l'affaire sera tranchée par voie de justice.

- L'exécution de l'arrêté de taxation d'office (titre de perception) ne peut être suspendue que par le paiement de 20% du montant de l'impôt en principal ou par la production d'une caution bancaire pour le même montant, et ce, dans un délai de soixante jours à compter de la date de la notification de l'arrêté.

Le montant de l'impôt objet de la caution bancaire est recouvrable auprès de l'établissement bancaire à l'expiration d'une année à compter de la date de la notification de l'arrêté de taxation.

Sont exclus de la suspension de l'exécution, l'impôt en principal et les pénalités exigibles en matière de retenue à la source.

Il est statué sur les recours portant opposition contre les arrêtés de taxation d'office ayant fait l'objet d'un sursis à exécution dans un délai ne dépassant pas six mois de la date de l'enrôlement de l'affaire devant le tribunal de première instance.

Par rapport à l'Espagne :

- La possibilité qu'une inspection s'achève par un accord entre le contribuable et l'Administration est prévue. Il s'agit d'un accord qui doit être conclu au cours de la phase administrative, avant que l'inspection ne prenne fin. Toutefois, lorsqu'une liquidation a déjà été prononcée, il n'est plus possible de conclure un accord à cet égard, ni durant la phase administrative ni durant la phase judiciaire. La loi fiscale générale interdit expressément l'éventuelle conclusion d'une quelconque transaction à l'égard de créances fiscales déjà liquidées.
- Contrôle systématique des grandes entreprises situées au niveau « Large Business Tax Department ».
- Les taux des remises gracieuses sont encadrés par la loi

Par rapport à la Turquie :

- Le rapport de contrôle doit être validé par trois contrôleurs fiscaux qui ont 10 années d'expérience dans cette fonction ;
- Possibilité de transiger, non pas avec le contrôleur, mais directement avec l'administration fiscale sur le quantum du redressement et de la sanction, avant que ceux-ci ne soient prononcés et notifiés au contribuable.
- L'émission du rôle s'opère une fois que l'administration fiscale compétente a pris connaissance du rapport des inspecteurs et décide de notifier le redressement au contribuable. Ceci n'est pas enerré dans un délai légal particulier ;
- La prescription est de 5 ans.

Par rapport à la Finlande :

- Toutes les questions et les problèmes qui se posent doivent d'abord être discutés et clarifiés dans un esprit de coopération entre le contribuable et les vérificateurs de l'impôt. Les vérificateurs doivent aussi donner des indications au contribuable pour l'aider à résoudre les questions qui se posent au cours de la vérification.
- Basé sur le contrôle fiscal, les vérificateurs de l'impôt rédigent un rapport préliminaire de vérification fiscale. Le rapport est envoyé au contribuable, qui a la possibilité de fournir des éclaircissements ainsi que son propre point de vue sur les questions soulevées par une réponse écrite. Sur la base de cette correspondance, un rapport final d'audit est rédigé et présenté au bureau des impôts compétent pour le contribuable en question. L'administration n'est pas liée par les points de vue et interprétations des vérificateurs de l'impôt.
- Il n'existe pas de possibilité de conclusion d'un accord amiable ;
- Il n'y a pas de possibilité de réduction en tant que telle. Toutefois, les sanctions sont prévues par fourchettes (par exemple: amende de 0 à 10% de l'impôt impayé). Il est également possible que les poursuites soient abandonnées, par exemple si l'administration fiscale considère que les erreurs commises ont été minimales ou que la question est très compliquée et la réponse à apporter peu claire ;
- La prescription est de 5 ans.

Par rapport à la Roumanie :

- Principe de l'unicité : le contrôle fiscal intervient une seule fois pour le même impôt pendant la même période contrôlée.
- Il n'y a pas de possibilité d'accord à l'amiable ;
- La prescription est de 5 ans ;
- Il n'y a pas de possibilité de remises gracieuses.

L'analyse de ces pratiques et réglementations étrangères en matière de contrôle fiscal permet de constater que :

- Les pratiques du contrôle ne sont pas homogènes et varient d'un pays à l'autre, bien que le principe du débat contradictoire soit retenu dans tous les pays examinés ;
- Le recours à un accord avec l'administration pour le règlement du litige est souvent possible (sauf Finlande et Roumanie) mais un tel accord doit intervenir à un niveau de la procédure au-delà duquel seules les voies du recours administratives ou judiciaires permettront de trancher le litige ;
- Le principe de la remise gracieuse des pénalités est également variable. Il est ou non prévu dans certains pays ou encadré par la loi dans d'autres.
- Par conséquent, plus généralement, la procédure du contrôle fiscal au Maroc s'inscrit dans les pratiques internationales et gagnerait à être complétée par un dispositif régissant les accords amiables. Ce constat nécessite toutefois d'être vérifié à la lumière d'une analyse pratique d'une telle procédure.

2.4. Analyse de la procédure du contrôle fiscal

De prime abord, la relation entre le contribuable et l'administration fiscale est caractérisée par un écart important entre les positions des deux parties dont il convient d'identifier l'origine qui ne peut se situer qu'au niveau :

- ◆ Du comportement des contribuables ;
- ◆ De celui de l'administration fiscale ;
- ◆ Et /Ou de la qualité de la règle fiscale ;

Aussi, le règlement des litiges fiscaux se caractérise-t-il par un recours massif à l'accord amiable ce qui peut être expliqué par l'importance des redressements souvent notifiés et le manque de confiance dans les procédures administratives et judiciaires.

L'on constate en effet un retard dans la mise en œuvre effective, à tous les niveaux, du principe d'« application mesurée de la loi fiscale » et qui se reflète principalement dans la lente diffusion des « bonnes pratiques » de contrôle et se traduit par des redressements souvent jugés disproportionnés par rapport aux performances du contribuable et dont plus de la moitié est souvent abandonnée finalement par voie transactionnelle.

Les voies de recours prévues sont fréquemment décevantes. En effet, la complexité ne profite à aucun des acteurs du contrôle fiscal et traduit l'impuissance à obtenir des décisions doctrinales profondes et durables, et ce bien que le peu de données disponibles sur les procédures au niveau des commissions et des tribunaux interdisent de porter un jugement définitif sur le fonctionnement de ces commissions.

Toutefois, force est de constater que le recours à l'accord amiable ne permet pas de disposer de positions jurisprudentielles constantes permettant de clarifier la règle fiscale. Il ne se traduit pas non plus par la rectification par les contribuables des situations objet des redressements retenus au titre de la période poste contrôle.

Par ailleurs, l'analyse pratique de la procédure du contrôle fiscal fait ressortir nombre de pistes d'améliorations dont notamment le souhait de :

- Revoir la composition des commissions de façon à rendre ses membres indépendants vis-à-vis de la Direction Générale des Impôts.
- Rendre obligatoire la réunion de fin de contrôle, en présence du conseil du contribuable, permettant d'améliorer la relation entre l'administration fiscale et les contribuables en dissipant les malentendus ;
- Encadrer le pouvoir de transaction du Directeur Général des Impôts et de ses collaborateurs par la définition d'une politique générale en matière de gestion amiable des dossiers.
- Professionnaliser le travail des commissions et les doter des moyens adéquats ;
- Adjoindre de façon obligatoire un expert-comptable aux réunions des commissions.
- Concrétiser, à la demande du contribuable, le recours par les commissions aux expertises nécessaires et prévoir les modalités de prise en charge des frais par les parties.

- Améliorer la qualité des textes et développer la doctrine et la jurisprudence par la publication des décisions des commissions et des tribunaux ;
- Exiger la notification de l'ensemble des redressements proposés pour toute la période objet du contrôle dans un délai maximum de 3 mois à l'issue du contrôle fiscal sur place
- Clarifier et publier les termes de comparaison utilisés par l'administration pour réduire le droit d'appréciation de l'administration et les tentatives de dissimulation par les contribuables ;
- Mettre en place des cours spécialisées avec des compétences adaptées aux problèmes fiscaux au niveau des tribunaux administratifs en veillant à l'amélioration des délais de traitement et de jugement des dossiers ;
- Améliorer les délais d'exécution des jugements rendus.
- Responsabiliser les agents de l'administration au titre des chefs de redressements notifiés aux contribuables et qui s'avèrent non fondés ;

A propos des commissions et leur fonctionnement (dysfonctionnement), il convient de souligner les points suivants :

CLT

Sur le plan pratique, le fonctionnement des CLT est critiqué à plusieurs niveaux. En effet :

- La lenteur dans la prise de ses décisions ;
- Les réunions de la CLT se caractérisent par des discussions superficielles des différents points objet du litige. Ce qui ne permet pas à la CLT de prendre des décisions fondées ;
- Les décisions des CLT ne sont pas souvent motivées ;
- L'insuffisance de la formation technique de ses membres notamment dans les domaines de la fiscalité, la comptabilité et l'économie ne permet pas l'appréciation rapide des arguments de chacune des parties ;
- la plupart si non la totalité des décisions de la CLT font l'objet d'un recours devant la CNRF.

CNRF

La CNRF ne dispose pas d'un budget propre ni de logistique. Ce qui entraîne sa dépendance vis à vis du ministère des finances notamment de la Direction des Impôts en ce qui concerne les moyens humains et matériels nécessités par son fonctionnement¹⁷. La réforme à introduire au niveau du fonctionnement de la CNRF doit avoir pour objectif de :

- doter la CNRF des moyens humains et matériels à la hauteur des tâches qui lui sont dévolues ;
- Doter la commission d'un budget autonome dépendant du Chef de Gouvernement.
- renforcer l'indépendance de la CNRF pour qu'elle joue son véritable rôle d'arbitre ;

¹⁷ « Les voies de recours du contribuable devant les commissions locales de taxation et devant la CNRF » Assises nationales de la fiscalité. MAZZEDDINE BENMOUSSA.

- mettre en place des procédures internes et une charte d'éthique à faire signer régulièrement par chaque membre aussi bien les fonctionnaires de celle-ci que les membres représentants des contribuables ;
- doter la CNRF des moyens nécessaires pour la publication de ses décisions, notamment celles portant sur des redressements découlant d'une question de principe sans que ce soit une question de droit.

3. Les sanctions

3.1 Etat des lieux

Le montant des majorations recouvré au Maroc en 2009 s'élève à 2,3 Milliards de MAD et en 2010 à 2,03 Milliards de MAD.

Les sanctions applicables au Maroc se présentent principalement comme suit :

- Une majoration de 15 % est applicable en matière de déclaration du résultat fiscal, des plus-values, du revenu global, des profits immobiliers, du chiffre d'affaires et des actes et conventions dans les cas d'imposition établie d'office pour défaut de dépôt de déclaration, déclaration incomplète ou insuffisante, de dépôt de déclaration hors délai et du défaut de dépôt ou dépôt hors délai des actes et conventions.
- Une majoration de 25% est appliquée lorsque le contribuable ne produit pas la déclaration des rémunérations allouées à des tiers ou lorsque la déclaration est produite hors délai. Cette majoration est également appliquée sur le montant des rémunérations allouées ou versées à des tiers lorsque le contribuable produit une déclaration dans le délai mais comportant des renseignements incomplets ou lorsque les montants déclarés ou versés sont insuffisants. Dans ce cas, cette majoration est calculée sur les montants correspondant aux renseignements incomplets ou aux montants insuffisants.
- Toute déclaration des traitements et salaires incomplète ou comportant des éléments discordants est assortie d'une majoration de 15 % du montant de l'impôt retenu ou qui aurait dû être retenu et correspondant aux omissions et inexactitudes relevées dans cette déclaration.
- Lorsque la déclaration de TVA est déposée en dehors du délai légal, mais comporte un crédit de taxe, ledit crédit est réduit de 15%.
- En matière de recouvrement de l'impôt une pénalité de 10% et une majoration de 5 % pour le premier mois de retard et de 0,50% par mois ou fraction de mois supplémentaire.

3.2 Comparatifs

Les sanctions applicables dans les pays étrangers objet de l'étude comparative peuvent être résumées comme suit par pays :

- **En Roumanie**, le défaut de déclaration, déclaration incomplète ou insuffisante est sanctionnée par des droits fixes. Toutefois, le défaut de paiement est sanctionné par des intérêts de retard de 0,04% par jour (soit 14,4% par an). Le taux de la pénalité de retard varie quant à lui en fonction du retard; ainsi, pour le paiement dans les 30 jours à partir

de l'échéance le taux est 0, pour le paiement dans l'intervalle 31-90ème jour à partir de l'échéance le taux des pénalités de retard est 5%, pour un paiement au-delà du 90ème jour à partir de l'échéance le taux des pénalités de retard est 15% du montant des obligations fiscales éteintes par le paiement.

- **En Finlande**, les déclarations incomplètes ou le défaut de déclaration sont sanctionnées par des droits fixes s'ils n'ont pas un impact sur le montant de l'impôt.

Pour les revenus des personnes physiques qui excèdent 20 K Euro, la majoration se situe entre 5% et 10% du montant du revenu non déclaré.

Pour les personnes morales : si la déclaration d'impôt est significativement inexacte en raison d'actes délibérés ou de négligences graves ou d'omissions volontaires du contribuable: les sanctions se situent entre 5 et 10% du montant des revenus non déclarés. La peine peut aller dans les cas les plus graves jusqu'à 30% du revenu non déclaré.

- **En Turquie**, les déclarations incomplètes ou le défaut de déclaration sont sanctionnées principalement par une pénalité qui équivaut au montant de l'impôt éludé. En cas de récidive, dans un délai de 5 ans, la pénalité est majorée de 50%.

L'intérêt de retard est de 1,4% par mois de retard. Etant précisé qu'est considérée comme incomplète toute déclaration entraînant une absence d'imposition ou une sous-estimation de celle-ci.

- **En Espagne**, les sanctions pour défaut de déclaration, déclaration incomplète ou insuffisante peuvent aller de 50% à 150% selon la gravité des actes. Etant entendu que la déclaration incomplète est toute déclaration dans laquelle ont été dissimulée des informations à l'administration comme celle faisant état d'opérations inexistantes, de faux montants ou qui omet totalement ou partiellement des opérations, des revenus ou des biens.

- **En France**, le défaut ou le retard de production d'une déclaration entraîne l'application de l'intérêt de retard de 0,40% par mois et d'une majoration dont le taux est de :

- 10% en l'absence de mise en demeure de déposer la déclaration ou lorsque le document a été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure;
- 40 % lorsque le document n'a pas été déposé dans les 30 jours suivants la réception d'une mise en demeure;
- 80% en cas d'exercice d'une activité occulte.

En matière de TVA, le paiement tardif entraîne l'application d'une majoration de 5% en plus de l'intérêt de retard.

Enfin, le Code Général des Impôts français définit l'insuffisance de déclaration comme étant "les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'Etat".

- **En Tunisie**, plusieurs déclarations sont sanctionnées par des montants forfaitaires.

Le défaut de déclaration, dans les délais impartis, des revenus et bénéfices exonérés de l'impôt ou soumis à une retenue à la source libératoire de l'impôt, donne lieu à l'application d'une pénalité de retard au taux de 1 % calculée comme si ces revenus et bénéfices étaient imposables.

Le retard dans le paiement de l'impôt est passible de pénalités de retard, comme suit :

- Le retard dans le paiement de tout ou partie de l'impôt entraîne l'application d'une pénalité de retard liquidée au taux de 0,5% du montant de l'impôt par mois ou fraction de mois de retard, lorsque l'impôt exigible est acquitté spontanément et sans l'intervention préalable des services du contrôle fiscal ;
- Le taux de la pénalité de retard susvisé est porté à 1,25% lorsque le retard dans le paiement de l'impôt est constaté suite à l'intervention des services du contrôle fiscal ;
- En matière des impôts retenue à la source, toute personne qui n'a pas retenu l'impôt à la source conformément à la législation fiscale en vigueur ou qui a retenu l'impôt d'une manière insuffisante est punie d'une pénalité égale au montant des retenues non effectuées ou insuffisamment effectuées. Cette pénalité est doublée en cas de récidive dans une période de deux ans.
- Pénalité de recouvrement : le retard dans le paiement de toute créance fiscale constatée dans les écritures du receveur des finances (notamment suite à une reconnaissance de dette ou la notification d'un arrêté de taxation d'office ou d'un jugement) donne lieu à l'application d'une pénalité de retard liquidée au taux de 0,75% par mois ou fraction de mois de retard du montant de la créance en principal.

3.3 Analyse

Un effort d'harmonisation des sanctions a été entrepris avec l'édition du CGI. Certaines sanctions sont toutefois jugées trop lourdes ou disproportionnées par rapport aux infractions commises et aux objectifs recherchés. A titre purement indicatif :

- des sanctions pour défaut de déclaration fixées à 15% de l'impôt théoriquement dû pour les entreprises exonérées sont disproportionnées par rapport aux manques à gagner par le trésor public.
- des sanctions pour manque d'informations sans incidence sur le montant de l'impôt dû doivent être limitées à des pénalités fixes (actuellement sont prévues des sanctions de 25% du montant des honoraires par exemple pour la déclaration des honoraires et 15% pour la déclaration des traitements et salaires, des dividendes et intérêts et des produits bruts).
- la perte de 15% du crédit de TVA pour une déclaration tardive présentant un crédit de TVA sans incidence sur le montant de la taxe due est également disproportionné.

Un rééquilibrage entre la finalité répressive (sanctionner les comportements frauduleux), la finalité dissuasive (consolider le civisme fiscal de tous les contribuables) et la finalité budgétaire (recouvrer avec rapidité et efficacité l'impôt « éludé ») devrait être amorcé.

Un équilibre devra donc être atteint entre le souci d'inciter les contribuables à respecter leurs obligations fiscales et celui de ne pas faire fuir une partie ou la totalité de l'activité de certaines entreprises vers le secteur informel.

Une modulation des sanctions en fonction de la gravité des omissions ou des actes réprimés devrait être mise en place.

Des sanctions différenciées doivent être mises en place selon que le contribuable a régularisé spontanément sa situation ou qu'il est relancé par l'Administration. Il convient de faire en sorte de réprimer plus sévèrement les cas avérés de fraude ou de récidives dans les fausses déclarations.

Il peut être également envisagé de prévoir un débat contradictoire préalable, dans lequel le contribuable est invité à compléter les informations manquantes sans incidence directe sur la base imposable et l'impôt dû et les sanctions ne seront appliquées que dans le cas où ce dernier ne complète pas ses déclarations dans un délai déterminé.

4. Relation administration fiscale / contribuable

La relation entre Administration Fiscale et Contribuables est très largement conflictuelle. Le fait que le système soit déclaratif met l'administration en situation de suspicion permanente vis-à-vis du contribuable. Faut-il aussi souligner que le comportement de certains contribuables en situation perpétuelle de déficit nourrit cette suspicion et met l'Administration en position parfois agressive.

Par ailleurs, le fait que l'administration fiscale dispose quasiment du monopole de l'interprétation des textes voir une extension dans leur application, lui donne un pouvoir de redressement quasiment sans limite, dont elle use assez largement, ce qui génère un sentiment de peur et d'injustice.

Les défis et les enjeux tels que perçus par l'administration fiscale¹⁸ marocaine se présentent comme suit :

- sécuriser le niveau des recettes fiscales
- contribuer au développement économique et social
- veiller à la bonne application de la loi
- assurer une équité fiscale entre les contribuables
- contribuer à l'amélioration du civisme fiscal

Les attentes des contribuables peuvent être regroupées sous trois aspects¹⁹ :

- une forte demande d'équité : Cette attente d'équité s'exprime particulièrement à deux niveaux :

¹⁸ Intervention de Monsieur Abdellatif Zaghnoun, Directeur Général des Impôts, le 8 juin 2012 au CES

¹⁹ Idem

1. au niveau de la détermination de la base d'imposition en matière (i) de redressement des prix de cessions immobilières (ii) d'évaluation du coût de revient pour la TVA sur la livraison à soi-même et (iii) de fixation des coefficients pour le bénéfice minimum de l'IR professionnel...
 2. au niveau du contrôle fiscal pour (i) assurer l'égalité dans la programmation des dossiers à vérifier (ii) préserver les droits des contribuables en cours de vérification de comptabilité (iii) motiver les chefs de redressements et réduire la durée de vérification...
- Une meilleure qualité de service : Les attentes des contribuables en termes de qualité de service visent :
 1. une amélioration de l'accueil ;
 2. une réduction de délai dans la prise en charge des demandes formulées en matière de (i) remboursement de la TVA, (ii) restitution d'office de l'IS, et (iii) délivrance des attestations (quitus fiscal...) ;
 3. une plus grande célérité dans le traitement des réclamations ;
 4. la simplification des démarches et des procédures.
 - Une plus grande facilité d'accès à la législation et à l'information.
 1. réduire l'instabilité de la législation découlant de la fréquence des changements ;
 2. simplifier et clarifier les dispositions fiscales ;
 3. favoriser une stabilité de la doctrine fiscale et réduire le délai de réponse aux questions posées par les contribuables ;
 4. multiplier les modes de communication pour rendre la loi plus accessible.

Aussi, l'administration fiscale devrait tenir compte des bonnes pratiques à l'international, notamment en élargissant le recours au « ruling », en fonction des recommandations de l'OCDE et en définissant des « rulings » standardisés, tant pour leur contenu que pour les délais de réponse. Les services fiscaux doivent adopter, à chaque fois que les circonstances le permettent, un mode de fonctionnement mieux adapté aux réalités et plus ouvert vers l'extérieur, notamment vers les contribuables.

Dans cette perspective, il pourrait donc être envisagé d'officialiser et de généraliser la pratique du « ruling » qui consiste pour une entreprise ou un particulier à solliciter l'accord préalable de l'administration sur un montage ou une opération particulière (financement d'actifs, acquisition ou cession d'entreprise...) comportant des incidences fiscales significatives. Cette pratique, institutionnalisée dans certains pays, constitue un facteur de stabilité et de sécurité fiscale important pour les entreprises dans un contexte changeant.

S'il est vrai que cette pratique existe actuellement au Maroc, on ne peut que constater qu'elle s'effectue sans publicité et qu'elle est réservée le plus souvent aux contribuables les mieux informés. Son officialisation et sa généralisation pourraient la rendre accessible à toutes les entreprises.

L'adoption de la procédure de catégorisation des Entreprises par la loi de finances 2011 est une initiative louable devant contribuer considérablement à l'amélioration de la relation entre l'Administration et les Contribuables en primant les entreprises les plus transparentes. Il est donc urgent de la mettre en application.

Il convient également de procéder à l'uniformisation de la catégorisation auprès des différentes administrations : Douane, CNSS, Office des Changes, Impôts, TGR, Registre de Commerce. Une bonne entreprise doit être en effet reconnue comme telle par l'ensemble des services de l'Etat. Si un cas de fraude par un contribuable est signalé par un de ces services, ce contribuable ne peut continuer à être bien cotée par les autres services. Ceci passe par la nécessité d'uniformiser les systèmes d'information des différents organes de l'Etat

Il pourrait être également envisagé de prévoir un échange avec le système bancaire afin que la catégorisation par les services de l'Etat puisse être un critère de notation. Les bonnes entreprises doivent bénéficier d'un meilleur rating, et par conséquent d'une meilleure tarification et d'une meilleure prime de risque.

Aussi, la catégorisation pourrait être un critère de notation dans l'attribution des marchés publics en accordant un avantage ou une note additionnelle aux entreprises catégorisées puisqu'elles présentent les garanties d'assurer le recouvrement des impôts et taxes applicables auxdits marchés.

La phase de recouvrement de l'Impôt aussi bien par les percepteurs que par les receveurs de l'Administration fiscale est souvent décriée et ne permet pas d'accélérer le recouvrement des recettes fiscales émises. En effet, avant d'entamer la procédure de recouvrement forcé, aucune preuve de transmission des avis d'impositions aux contribuables n'est exigée, constituant souvent une raison ou un prétexte pour ne pas respecter les délais de paiement.

Dans ce cadre, il convient d'étudier toute initiative permettant d'améliorer, en utilisant les technologies d'informations et de communication, les possibilités d'information des contribuables de l'existence de rôles ou avis d'impositions émis à leur encontre.

La fixation des dates d'émission des rôles pour chaque catégorie d'impôt et taxe (par exemples les avis d'imposition de l'IR sont à émettre courant du mois de Mai, ceux de la taxe d'habitation durant le mois d'avril, Etc...) permettra de figer légalement la date de paiement de chacun de ces impôts et taxes.

5. Conclusion

La pratique du système fiscal se reflète à travers une relation conflictuelle entre l'administration et les contribuables ne facilitant pas l'adhésion à l'impôt, l'élargissement de l'assiette et donc la réduction de la pression fiscale sur les entreprises les plus organisées.

La pratique du contrôle et la population des contribuables qui y sont soumis ou qui l'ont subi montrent que l'objectif de ce contrôle et d'abord la collecte de recettes fiscales ce qui conduit à contrôler les contribuables les plus apparent et transparent auprès desquels il serait plus facile d'opérer des redressements et de réaliser des recettes supplémentaires. Le contrôle n'est pas en effet orienté vers les contribuables les moins transparents et opérant dans l'informel ou l'opacité.

Ce système n'encourage pas à la transparence et pousse les contribuables à se retrancher dans des activités non déclarées. Il n'est pas donc efficace comme moyen de sanction contre les fraudeurs.

De nombreux critiques sont donc formulées à l'égard du contrôle fiscal et des voies de recours mises en place jugées non efficaces, dépendantes de l'administration fiscale et non dotées de moyens leur permettant d'assumer leur responsabilité.

La même critique est également formulée au niveau du système des sanctions. La mise en place de certains sanctions jugées disproportionnées a pour objectif de combattre les fausses déclarations et les déclarations incomplètes, sauf qu'en pratique, ce sont les contribuables les mieux organisés qui se voient appliquer de telles sanctions. Les contribuables opérant dans le secteur informel, étant non visibles, ne subissent aucune sanction. Ainsi, le système de sanction conçu pour traquer les fraudeurs de mauvaise foi se trouve être appliqué en pratique aux contribuables de bonne foi sur des erreurs minimales souvent sans incidence sur les recettes de trésor.

D'ailleurs, nombreux sont les cas de régularisation qui font l'objet d'une demande de remise gracieuse souvent suivie d'un avis favorable partiellement ou totalement de la part de l'administration.

Pourquoi prévoir donc des sanctions qui seront par la suite assorties d'une modération totale ou partielle. Un tel système ne fait que développer le sentiment d'insécurité chez les contribuables de bonne foi, renforcer le pouvoir d'appréciation et discrétionnaire de l'administration aux yeux de ces contribuables, tout en augmentant la charge de travail de l'administration pour le traitement de tous ces dossiers de réclamations gracieuses ou contentieuses qui en découlent.

L'amélioration des relations Administration contribuables passe aussi certainement par le respect de la loi par chacune des parties. L'administration devant respecter les obligations mises à sa charge en matière notamment des remboursements, des restitutions d'impôts, de traitement des réclamations et les contribuables doivent faire preuve de plus de transparence. Si la relation n'est pas bâtie sur la confiance, elle va conduire à l'évasion, à la fraude et à la corruption.

D'autres mesures paraissent également nécessaires pour améliorer les relations entre l'administration et les contribuables, dont notamment :

1. Publier des barèmes pour l'immobilier, par ville, quartier et par type de bien. Ces barèmes doivent être fixés en concertation avec les professionnels et révisés périodiquement.
2. Instaurer la possibilité pour l'acquéreur ou le vendeur d'un bien de faire valider à priori le prix par l'administration fiscale. En cas de non réponse dans un délai d'un mois, les barèmes en vigueur s'appliquent sans possibilité de recours par l'administration fiscale.
3. Rattacher la Direction de la Législation Fiscale au Ministre des Finances.
4. Exiger de l'administration de respecter les obligations mises à sa charge en matière notamment des remboursements, des restitutions d'impôts, de traitement des réclamations.

5. Revoir les sanctions administratives en cas d'inexactitude des déclarations par la suppression de la taxation forfaitaire du montant alors que l'impôt est déjà payé lorsque le problème ne concerne que des erreurs administratives (erreurs de déclarations) et en faisant de sorte de réprimer plus sévèrement les cas avérés de fraude ou de multi récidives dans les fausses déclarations.
6. Développer la catégorisation des entreprises et uniformiser la catégorisation : Douane, CNSS, Office des Changes, Impôts, TGR. Une bonne entreprise doit être reconnue comme telle par l'ensemble des services de l'Etat. Si un cas de fraude est signalé, elle ne peut continuer à être bien cotée par d'autres services

V. Analyses des grandes composantes

L'examen des dispositions législatives régissant les principaux impôts et taxes, notamment au niveau du CGI, permet de relever des incohérences ou des ambiguïtés qui méritent d'être levées ou clarifiées pour une meilleure application de la règle fiscale dans l'intérêt aussi bien des contribuables que de l'Administration. Ces situations de forme ou de fonds sont présentées ci-après pour chacun des principaux impôts et taxes.

1. Impôt sur le revenu (IR)

La répartition de la charge fiscale sur les personnes physique pointe de doigt une certaine injustice au détriment des salariés du secteur privé et ceux du secteur public en faveur des autres contribuables exerçant à titre indépendant. Cette situation s'aggrave quand on prend en compte des prélèvements sociaux qui ne pèsent que sur le revenu de travail.

La finalité selon laquelle l'IR constitue l'impôt sur le revenu global des personnes physiques n'est pas atteinte en raison de la mise en place et du maintien d'une multitude de prélèvements libératoires à l'image des impôts cédulaires en vigueur avant la réforme des années 80.

L'annexe 2 présente une liste des dispositions et domaines d'amélioration en matière d'impôt sur le Revenu.

Les revenus de travail sont, à quelques exceptions près, imposés au Maroc selon le barème progressif ci-après²⁰ :

Tranches du revenu (en DH)		Taux	Somme à déduire	
Annuelles	Mensuelles		Annuelle	Mensuelle
0 à 30 000	0 à 2 500	exonéré	0,00	0,00
30 001 à 50 000	2 501 à 4 166,67	10%	30 00,00	250,00
50 001 à 60 000	4 167 à 5 000	20%	8 000,00	666,67
60 001 à 80 000	5 001 à 6 666,67	30%	14 000,00	1 166,67
80 001 à 180 000	6 667 à 15 000	34%	17 200,00	1433,33
180 001 et plus	15 001 et plus	38%	24 400,00	2 033,33

Ces revenus sont également soumis aux prélèvements à la source en matière de contributions sociales.

²⁰ Parmi les exceptions on peut citer les enseignants vacataires soumis au taux de 17% libératoire.

Les revenus et profits de capital réalisés par des personnes physiques résidentes au titre des revenus et profits de sources marocaines sont imposés selon les taux suivants²¹ :

- 10% pour les dividendes ;
- 15% pour les plus-values de cession des actions des sociétés cotées ;
- 20% pour les plus-values de cession des actions des sociétés non cotées ;
- 20% pour les plus-values de cession des obligations et titres de créances ;
- 30% pour les intérêts perçus ;
- 20% pour les profits fonciers (avec une cotisation minimale de 3% du prix de vente).
- Application du barème pour les revenus fonciers.

Il ressort de ce qui précède que les taux d'imposition nominaux des revenus de capital sont généralement moins importants que ceux appliqués pour les revenus de travail soumis au taux marginal de 38% à partir d'un revenu net imposable annuel excédant 180.000 DH.

Ce constat est à nuancer pour plusieurs raisons :

- D'abord les gains en capital peuvent provenir en partie de l'épargne (des revenus de travail) ayant initialement subi une imposition ;
- Les dividendes proviennent de bénéfices des entreprises ayant déjà subi l'IS ;
- Par ailleurs, l'analyse ne serait pertinente et fiable qu'en tenant compte des taux d'imposition effectifs différents des taux affichés ; la base imposable étant généralement différente selon qu'il s'agit des revenus de travail ou de capital en présence d'abattements ou de déduction ou encore en raison du caractère progressif du barème de l'IR ;
- Aussi, la pratique réelle de l'impôt, au-delà des taux et règles d'imposition adoptés, peut aggraver ou atténuer ce constat selon les possibilités d'optimisation offertes à chaque contribuable.

1.1. Les taux effectifs d'imposition

Une comparaison plus pertinente de l'imposition des revenus de capital par rapport à celle applicable aux revenus de travail devra tenir compte plutôt des taux d'imposition effectifs qui frappent chaque catégorie de revenus.

a. Les plus-values mobilières et immobilières

Pour les plus-values, le taux d'imposition a été harmonisé au taux de 20% sauf pour les actions cotées bénéficiant d'un taux réduit de 15%.

En dehors des plus-values immobilières qui bénéficient de l'actualisation du prix de revient pour tenir compte de l'inflation et de la possibilité de retenir les frais d'acquisition pour un montant forfaitaire égale à 15% du prix d'acquisition qui peuvent donc impacter le taux d'imposition effectif à la baisse, pour les autres plus-values mobilières les taux nominaux de 15% et 20% reflètent le taux effectif d'imposition. (Voir ci-dessous au niveau de la fiscalité du Patrimoine une analyse comparative plus approfondie de l'imposition des différentes plus-values).

²¹ Voir analyse détaillée dans la partie fiscalité du patrimoine.

b. Les Revenus fonciers

Le fait que les revenus fonciers sont imposés au taux du barème progressif après un abattement de 40%, traduit une imposition au taux maximum marginal de 22,8% (38% de 60%). Le taux effectif d'imposition de l'ordre de 20% ne serait atteint qu'à partir d'un loyer mensuel brut de l'ordre de 72.500 DH. Le tableau ci-après montre l'évolution du taux effectif d'imposition sur les revenus fonciers pour un loyer mensuel variant de 2.500 DH à 200.000 DH.

Loyer Brut Mensuel	Loyer net	IR à Payer	Cotisations sociales	Total Prélèvements	% Total Prélèvements
2 500,00	2 500,00	-	-	-	0,00%
5 500,00	5 420,00	80,00	-	80,00	1,45%
8 000,00	7 706,00	294,00	-	294,00	3,68%
8 500,00	8 137,00	363,00	-	363,00	4,27%
10 000,00	9 367,00	633,00	-	633,00	6,33%
11 000,00	10 187,00	813,00	-	813,00	7,39%
14 000,00	12 577,00	1 423,00	-	1 423,00	10,16%
16 666,66	14 699,66	1 967,00	-	1 967,00	11,80%
20 000,00	17 353,00	2 647,00	-	2 647,00	13,24%
25 000,00	21 333,00	3 667,00	-	3 667,00	14,67%
30 000,00	25 193,00	4 807,00	-	4 807,00	16,02%
36 000,00	29 825,00	6 175,00	-	6 175,00	17,15%
70 000,00	56 073,00	13 927,00	-	13 927,00	19,90%
72 500,00	58 003,00	14 497,00	-	14 497,00	20,00%
100 000,00	79 233,00	20 767,00	-	20 767,00	20,77%
200 000,00	156 433,00	43 567,00	-	43 567,00	21,78%

c. Les dividendes

Le taux d'imposition des dividendes de 10% doit tenir compte de l'imposition à l'IS entre les mains de la société ayant réalisé le bénéfice distribuable.

Ainsi, le taux effectif d'imposition des dividendes réalisés par un investisseur personne physique résidente via une société tend vers 37% pour les sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse 3 millions de MAD (IS à 30% + retenue à la source IS de 10% sur les distributions des dividendes).

Ce taux est de 23,5% pour l'investissement dans des sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions de MAD (IS à 15% + retenue à la source IS de 10% sur les distributions des dividendes).

Le taux d'imposition effectif des dividendes correspond à un taux proportionnel de 37% ou 23,5% selon le taux d'imposition de la société distributrice. Ce taux peut être atténué par la politique de distribution adoptée par cette dernière. En effet, l'absence de distribution permet de reporter une partie de cette imposition.

d. Les intérêts

En l'absence d'abattements ou déduction significatifs, le taux effectif d'imposition coïncide avec le taux nominal de 30%.

e. Les salaires

Pour les salaires, la prise en compte de la progressivité du barème de l'IR et de l'abattement pour frais professionnel (déduction du salaire imposable d'une somme égale à 20% plafonnée à 2.500 DH par mois) aboutit à un taux d'imposition effectif largement inférieur au taux marginal de 38%, comme le montre le tableau ci-après :

Salaire Brut mensuel (S)	Net à Payer	IR à Payer (I)	taux Effectif (I)/(S)
2 500,00	2 500,00	-	0%
5 500,00	5 286,00	214,00	4%
8 000,00	7 247,00	753,00	9%
8 500,00	7 621,00	879,00	10%
10 000,00	8 713,00	1 287,00	13%
11 000,00	9 441,00	1 559,00	14%
14 000,00	11 523,00	2 477,00	18%
16 666,66	13 283,00	3 383,66	20%
20 000,00	15 383,00	4 617,00	23%
25 000,00	18 483,00	6 517,00	26%
30 000,00	21 583,00	8 417,00	28%
36 000,00	25 303,00	10 697,00	30%
70 000,00	46 383,00	23 617,00	34%
80 000,00	52 583,00	27 417,00	34%
100 000,00	64 983,00	35 017,00	35%
200 000,00	126 983,00	73 017,00	37%

Ce taux peut encore être réduit dans le cas où le salarié bénéficie des déductions autorisées par la loi notamment la déduction des intérêts supportés pour l'acquisition du logement d'habitation principale et à la déduction des cotisations à des contrats d'assurance-retraite largement utilisés en pratique pour le paiement des primes et bonus périodiques.

L'octroi d'indemnités jugées exonérées d'impôts en tant que remboursement de frais engagés dans l'exercice de sa fonction ou de son emploi par un salarié est également de nature à réduire le taux effectif d'imposition. Une batterie d'indemnités accordées en exonération d'impôts est observée en pratique.

A titre indicatif, une application du barème de l'IR tenant compte uniquement de l'abattement de droit pour frais professionnels et abstraction faite des charges sociales, aboutit à un taux d'imposition effectif de l'ordre de 20% pour un salaire brut annuel de 200.000 DH, soit environ un salaire mensuel de 16.666,00 DH.

Le taux effectif de 30% (soit l'équivalent du taux d'imposition des intérêts) ne s'applique que pour un salaire mensuel de 36.000 DH, soit un revenu annuel de 432.000 DH. Sur la base d'un rendement brut au taux de 3,5% l'an, un tel revenu ne peut être généré que par un capital placé de l'ordre de 12.342.857 DH.

Par rapport aux dividendes, en tenant compte du taux de l'IS de droit commun de 30%, les salaires ne seraient considérés plus imposés qu'à partir d'un salaire mensuel de 200.000 DH. En deçà, le revenu de travail demeure moins imposé.

En tenant compte de l'IS au taux réduit de 15%, l'équilibre serait atteint pour un salaire brut mensuel excédant 20.000 DH.

Toutefois, les revenus et gains de capital ne sont pas appréhendés en matière de cotisations sociales.

f. Prise en compte des charges sociales

Les salaires versés par le secteur privé sont passibles des cotisations ci-après :

Catégorie de prestation	Charge patronale	Charge salariale	Total
1- Prestations familiales : - Taux de cotisation - Plafond mensuel	6,40% Sans plafond	- -	6,40% Sans plafond
2- Prestations sociales à court terme : - Taux de cotisation - Plafond mensuel	0,67% 6 000 dirhams	0,33% 6 000 dirhams	1,00% 6 000 dirhams
3- Prestations sociales à long terme : - Taux de cotisation - Plafond mensuel	7,93% 6 000 dirhams	3,96% 6 000 dirhams	11,89% 6 000 dirhams
4- Assurance maladie obligatoire : - Taux de cotisation - Plafond mensuel	2+1,5% Sans plafond	2% Sans plafond	5,50% Sans plafond
5- Formation professionnelle : - Taux de cotisation - Plafond mensuel	1,6% Sans plafond	0% Sans plafond	1,60% Sans plafond

Avec la prise en compte de ces cotisations sociales applicables sur les salaires, la rémunération de travail serait plus imposée du fait du cumul des « cotisations » fiscales et sociales, comme le démontre le tableau ci-après.

Salaire Brut	Net à Payer	Coût total	Cotisations Sociales	IR à Payer	Total Prélèvements	% Cot. Sociales	% Cot. Fiscales	% Total Prélèvements
2 500,00	2 342,75	3 002,50	659,75	-	659,75	22%	0%	22%
5 500,00	4 998,65	6 605,50	1 451,45	155,41	1 606,86	22%	2%	24%
8 000,00	7 372,22	9 436,00	1 853,40	627,78	2 481,18	20%	7%	26%
8 500,00	7 755,22	9 993,50	1 920,90	744,78	2 665,68	19%	7%	27%
10 000,00	8 868,52	11 666,00	2 123,40	1 131,48	3 254,88	18%	10%	28%
11 000,00	9 603,32	12 781,00	2 258,40	1 396,68	3 655,08	18%	11%	29%
14 000,00	11 705,72	16 126,00	2 663,40	2 294,28	4 957,68	17%	14%	31%
16 666,66	13 483,84	19 099,33	3 023,40	3 182,82	6 206,21	16%	17%	32%
20 000,00	15 632,81	22 816,00	3 473,40	4 367,19	7 840,59	15%	19%	34%
25 000,00	18 770,81	28 391,00	4 148,40	6 229,19	10 377,59	15%	22%	37%
30 000,00	21 908,81	33 966,00	4 823,40	8 091,19	12 914,59	14%	24%	38%
36 000,00	25 674,41	40 656,00	5 633,40	10 325,59	15 958,99	14%	25%	39%
70 000,00	47 012,81	78 566,00	10 223,40	22 987,19	33 210,59	13%	29%	42%
80 000,00	53 288,81	89 716,00	11 573,40	26 711,19	38 284,59	13%	30%	43%
100 000,00	65 840,81	112 016,00	14 273,40	34 159,19	48 432,59	13%	30%	43%
200 000,00	128 600,81	223 516,00	27 773,40	71 399,19	99 172,59	12%	32%	44%

NB. Ce tableau ne tient compte que des cotisations sociales obligatoires applicables aux salariés du secteur privé. La prise en compte d’une retraite complémentaire alourdirait davantage le coût des prélèvements.

Si l’on tient compte d’une retraite complémentaire au taux de 10% (dont 6% de part patronale et 4% de part salariale) souvent observée en pratique chez les salariés du secteur privé notamment ceux des grands groupes, le taux effectif d’imposition serait comme suit :

Salaire Brut	Net à Payer	Coût total	Cotisations Sociales	IR à Payer	Total prélèvements	% Cot. Sociales	% Cot. Fiscales	% Total Prélèvements
2 500,00	2 242,75	3 152,50	909,75	-	909,75	29%	0%	29%
5 500,00	4 800,65	6 935,50	2 001,45	133,41	2 134,86	29%	2%	31%
8 000,00	7 468,22	9 916,00	2 653,40	531,78	3 185,18	27%	5%	32%
8 500,00	7 857,22	10 503,50	2 770,90	642,78	3 413,68	26%	6%	33%
10 000,00	9 004,52	12 266,00	3 123,40	995,48	4 118,88	25%	8%	34%
11 000,00	9 752,92	13 441,00	3 358,40	1 247,08	4 605,48	25%	9%	34%
14 000,00	11 896,12	16 966,00	4 063,40	2 103,88	6 167,28	24%	12%	36%
16 666,66	13 710,51	20 099,33	4 690,07	2 956,15	7 646,21	23%	15%	38%

20 000,00	15 936,81	24 016,000	5 473,40	4 063,19	9 536,59	23%	17%	40%
25 000,00	19 150,81	29 891,000	6 648,40	5 849,19	12 497,59	22%	20%	42%
30 000,00	22 364,81	35 766,000	7 823,40	7 635,19	15 458,59	22%	21%	43%
36 000,00	26 221,61	42 816,000	9 233,40	9 778,39	19 011,79	22%	23%	44%
70 000,00	48 076,81	82 766,000	17 223,40	21 923,19	39 146,59	21%	26%	47%
80 000,00	54 504,81	94 516,000	19 573,40	25 495,19	45 068,59	21%	27%	48%
100 000,00	67 360,81	118 016,00	24 273,40	32 639,19	56 912,59	21%	28%	48%
200 000,00	131 640,81	235 516,00	47 773,40	68 359,19	116 132,59	20%	29%	49%

Il apparaît clairement qu'avec la prise en compte des cotisations sociales obligatoires, les revenus de travail deviennent plus imposés. Le taux d'imposition cumulé de 30% est atteint à partir d'un salaire brut mensuel uniquement de 13 000 DH.

En tenant compte d'une retraite complémentaire, ce taux de 30% est atteint presque uniquement par les seules charges sociales même pour les bas salaires.

L'imposition du travail ne peut donc être analysée sans prendre en compte le poids des charges sociales qui, souvent, sont plus lourdes que la charge fiscale. En effet, pour les salaires bruts inférieurs à 16.000 DH par mois, le poids des seules charges sociales obligatoires est plus lourd que celui des charges fiscales. La tendance n'est inversée qu'à partir d'un revenu annuel de 200.000 DH.

Aussi, vouloir continuer à assoir les charges sociales sur les seuls revenus du travail contribuera à aggraver le poids des prélèvements obligatoires sur le travail et donc à en enchérir le coût davantage.

Des expériences étrangères ont étendu le champ des prélèvements sociaux aux autres revenus que ceux du travail comme le cas de la contribution sociale généralisée en France.

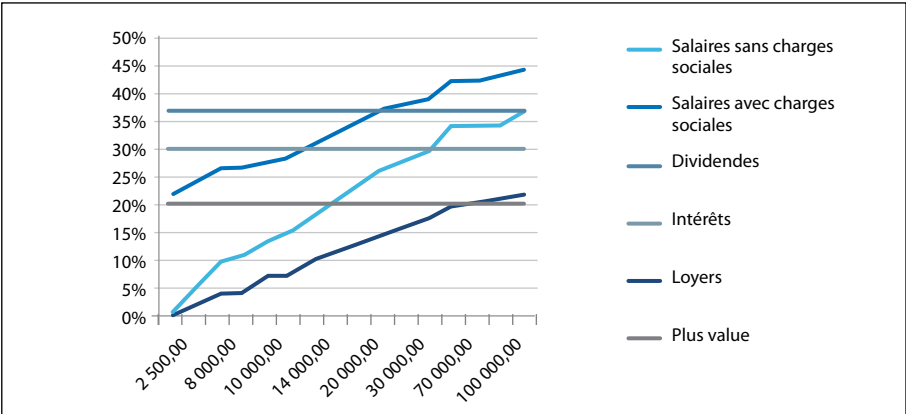
Le financement de la couverture sociale par l'ensemble de la collectivité en y affectant une partie de l'impôt doit être envisagée.

g. Synthèse comparative des taux effectifs d'imposition

Le tableau et le graphique ci-après récapitulent l'évolution par rapport à l'importance du revenu des taux effectifs d'imposition des différents revenus et gains.

Revenu ou gain Brut	Salaires sans charges Sociales	Salaires avec charges Sociales obligatoires	Dividendes	Intérêts	Loyers	Plus Values
2 500,00	0%	22%	37%	30%	0,00%	20%
5 500,00	4%	24%	37%	30%	1,45%	20%
8 000,00	9%	26%	37%	30%	3,68%	20%
8 500,00	10%	27%	37%	30%	4,27%	20%
10 000,00	13%	28%	37%	30%	6,33%	20%
11 000,00	14%	29%	37%	30%	7,39%	20%

14 000,00	18%	31%	37%	30%	10,16%	20%
16 666,66	20%	32%	37%	30%	11,80%	20%
20 000,00	23%	34%	37%	30%	13,24%	20%
25 000,00	26%	37%	37%	30%	14,67%	20%
30 000,00	28%	38%	37%	30%	16,02%	20%
36 000,00	30%	39%	37%	30%	17,15%	20%
70 000,00	34%	42%	37%	30%	19,90%	20%
80 000,00	34%	43%	37%	30%	20,00%	20%
100 000,00	35%	43%	37%	30%	20,77%	20%
200 000,00	37%	44%	37%	30%	21,78%	20%



Ce tableau et graphique font ressortir notamment que :

- Les revenus fonciers sont les moins imposés ;
- L'imposition des revenus de travail tend à s'égaliser avec celle des dividendes mais uniquement à partir d'un niveau de revenu très élevé ;
- La prise en compte des charges sociales alourdit le niveau des prélèvements sur les salaires.

1.2. La pratique fiscale

Au-delà de l'analyse comparative des taux d'impositions effectifs sur la base des règles d'imposition en vigueur, une vision plus globale devra tenir compte également des différences pouvant découler des pratiques fiscales d'optimisation, d'évasion ou de sous déclaration.

La répartition des recettes générées par l'IR entre les salariés et les autres contributeurs montre (voir analyse de la structure des recettes fiscales), la concentration de la charge fiscale sur les salariés sans pour autant qu'il soit démontré que les revenus perçus par ces derniers soient plus important que les revenus et profits réalisés par les autres contribuables.

Il en découle, une aggravation de la pression fiscale relative due, non pas aux règles fiscales, mais aux comportements et à l'application de ces règles. Il est en effet constaté que si les revenus de travail sont imposés par voie de retenue à la source limitant les possibilités d'optimisation ou de fraude, les titulaires des autres revenus, surtout professionnels, disposent de toute latitude à fixer le niveau de leur imposition.

Ce qui ne doit pas être occulté dans toute analyse comparative de la pression fiscale sur les revenus de travail et sur les autres revenus.

La correction de cette imperfection nécessite des mesures pratiques visant à :

- Elargir l'assiette de l'IR par des actions auprès des contribuables identifiés fiscalement et par l'intégration dans le champ de l'impôt des contribuables opérant dans l'informel ;
- Clarifier le régime fiscal des différentes indemnités accordées et l'harmoniser avec le régime applicable pour le calcul des cotisations sociales. cela évite la multiplicité des bases pour les contrôles et crée une incitation plus forte à la déclaration, notamment pour la retraite.
- Indexer les tranches de l'IR sur l'inflation de façon à maintenir le pouvoir d'achat de la classe moyenne.
- Elargir la déductibilité pour personnes à charge aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de 6 personnes.
- Augmenter la quotité de déduction pour personne à charge de 30 à 60 DH.
- Relever de façon progressive la tranche exonérée à 4.000 DH.
- Encourager des métiers indépendants à payer l'IR avec un système permettant de bénéficier d'une dotation en devises supplémentaires indexée sur le revenu imposable (20% des revenus imposables déclarés, dans la limite du montant de l'IR payée).
- Généraliser l'utilisation des technologies d'information et de communication, avec une interconnexion entre les bases de données des administrations et organismes de l'Etat, pour une plus grande transparence et pour optimiser davantage les moyens humains de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recoupement.

2. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA, entrée en vigueur au Maroc en 1986, est une taxe assise sur le chiffre d'affaires. Elle est le premier nouvel impôt mis en place par la réforme fiscale de 1984.

Elle est présente dans presque toutes les transactions, dans chaque achat et dans chaque vente. Elle occupe la première position dans les recettes fiscales globales, soit 20,88% en 2011 contre 22,21% en 2010. De même, elle occupe la première position au niveau des dépenses fiscales, soit 41,3% en 2011 contre 46,2% en 2010.

La gestion de la TVA est un sujet qui présente pour une entité un risque potentiel, que ce soit en amont ou en aval.

La TVA repose sur le principe que chaque entreprise a le droit, tout au long de son processus, de déduire de la TVA collectée en aval sur ses ventes, la TVA supportée en amont sur ses achats de biens et services. Seul le solde sera versé au Trésor si la TVA collectée en aval est

supérieure à la TVA payée au fournisseur en amont. Dans le cas contraire, il constituera un crédit vis-à-vis du Trésor, pouvant être remboursé dans certains cas. La TVA obéit donc au principe de paiement fractionné en ce sens que chaque contribuable n'est censé verser que la TVA relative à sa propre valeur ajoutée et ne constitue nullement une taxe cumulative.

En France, la TVA a été introduite en 1954 (première introduction en Europe). En 2008, les recettes de TVA ont atteint 21,4% des recettes fiscales nationales des pays membres de l'Union Européenne (y compris les cotisations sociales), soit une augmentation de 12% depuis 1995²². Elle est donc une source majeure de revenu dans les budgets nationaux et elle est la source principale dans plusieurs pays membres.

L'analyse des dispositions régissant cette taxe permet de mettre en évidence des imprécisions dont une liste non exhaustive est jointe en annexe 3.

Cette analyse met également en évidence (i) l'absence de sa neutralité pour certains secteurs productifs ne permettant pas de répercuter son coût sur le consommateur final et (ii) l'impact négatif de cette taxe sur la trésorerie des entreprises en raison du caractère incomplet des règles de compensation mises en place.

a. TVA pénalisante pour les secteurs productifs : Cas de l'Agro-Industrie

L'absence de neutralité conduit à la situation où la TVA appliquée dans certains secteurs s'apparente plus à une TVA sur le chiffre d'affaires qu'à une taxe sur la valeur ajoutée. C'est le cas notamment du secteur de l'Industrie agro-alimentaire

Le plan « Emergence » a identifié ce secteur non seulement comme un métier important dans l'économie marocaine mais aussi parmi les métiers d'avenir pour lesquels le Maroc possède des avantages comparatifs marqués que le Maroc doit chercher prioritairement à développer.

La problématique actuelle au plan fiscal réside dans le différentiel de TVA entre les produits agricoles et les produits agroalimentaires. En somme, l'opérateur industriel supporte la taxe sur la valeur ajoutée agricole (censée être hors champ) et la valeur ajoutée industrielle.

Cette situation est celle de tous les secteurs pour lesquels l'amont est exonéré de TVA et qui, en l'absence d'une TVA déductible, se trouvent à verser la TVA sur leurs valeurs ajoutées ainsi que sur celles réalisées par leurs fournisseurs.

De ce fait, et pour promouvoir l'industrie de transformation des produits agricoles, il peut être envisagé que les taux de TVA applicables aux Industries Agro-Alimentaires soient réduits au taux minimum. Des mécanismes pourront être également envisagés, à titre d'exemple, l'octroi d'un crédit de TVA théorique qui permet d'opérer la déduction de la TVA supposée avoir grevé en amont le produit agricole transformé.

Cette approche aura vraisemblablement pour effet de promouvoir l'industrie agroalimentaire à travers l'augmentation de la marge bénéficiaire des industriels (dont une partie est absorbée actuellement par la TVA) et, par conséquent, les recettes fiscales de l'État (impôt sur les résultats : IS) augmenteront en parallèle.

²² Taxation trends in the European Union, 2010 Edition, Annex A, Tables 7 and 8.

Toute réduction de la TVA sur les produits de l'agro-industrie est de nature à augmenter la demande intérieure donc à élargir le marché des produits agro-alimentaires et à freiner le développement du secteur informel.

Les niveaux des taux de TVA en vigueur dans d'autres pays confirment cette analyse.

En France, les produits alimentaires sont soumis à la TVA à un taux réduit. Ils sont en effet considérés comme des produits de première nécessité.

En Espagne, les produits agricoles sont soumis à la TVA au même taux que les produits alimentaires (taux réduit de 7%).

Aussi, l'existence d'une TVA en amont permet de réduire le coût de production par le biais de sa récupération, ce qui est de nature à favoriser l'essor du secteur et de lutter contre l'informel. En effet, pour pouvoir récupérer la TVA supportée en amont, il convient de facturer et déclarer une TVA en aval. Une entreprise opérant dans l'informel ne pourra pas procéder à une telle récupération. Ainsi, plus cette TVA récupérable est élevée plus l'entreprise aura intérêt à la récupérer et donc à facturer une TVA en aval en opérant dans le secteur formel.

L'absence de neutralité provient également des exonérations sans droit à déduction qui existent depuis la mise en place de la TVA qui s'est accompagnée d'une liste des produits et opérations considérés comme étant exonérés sans droit à déduction. Le vendeur de ces produits ne peut récupérer la TVA supportée en amont qui constitue une composante de son coût.

b. Le remboursement du crédit de TVA :

Le mécanisme de compensation consiste à déduire la TVA supportée en amont de la TVA collectée sur le chiffre d'affaires. Lorsque cela aboutit à un crédit, deux cas se présentent en l'état actuel de la législation :

- **Crédit remboursable** : il s'agit du crédit résultant principalement du fait que l'assujetti réalise des opérations exonérées avec droit à déduction.

Le délai légal prévu pour le remboursement est de 3 mois. Sur le plan pratique, des délais plus longs sont observés.

L'administration a différentes approches puisqu'elle considère le remboursement comme comportant un risque de fraude. En effet, le remboursement est en général retardé causant un coût financier à l'assujetti qui supporte ainsi, en partie, les conséquences des politiques de l'Etat en matière d'exonérations.

- **Crédit non remboursable** : cette situation découle en général du différentiel de TVA (taux subi sur les achats supérieur à celui appliqué au chiffre d'affaires). Ce crédit reste tout de même reportable sur la TVA collectée dans le futur. Etant entendu que si les taux de TVA subis en amont sont supérieurs au taux de TVA en aval, le crédit ne fera qu'augmenter. Cette situation engendre un coût financier important pour les assujettis concernés.

Le montant du crédit de TVA non remboursé ainsi que sa répartition sur les différents assujettis restent à définir. Selon les premières estimations et informations recueillies auprès de certaines entreprises et établissements publics et privés ce montant avoisinerait les 10 à 12 milliards de Dhs dont la majorité serait supportés par les entités qui investissent et les opérateurs à l'export.

Le lancement de grands projets d'investissements notamment au niveau des établissements publics ne pourra qu'augmenter ce montant de crédit de TVA créant des besoins de financement pour ces établissements. Ce qui devra conduire à classer ce crédit de TVA parmi la dette publique dont l'échéance de remboursement est souvent indéfinie.

En effet, l'importance de ces investissements et donc de la TVA qu'ils supportent comparée au potentiel de TVA à collecter sur la valeur Ajoutée qui serait générée par ces investissements, conduit à une situation de crédit permanent de TVA et donc de dette permanente sur l'Etat qui ne serait jamais remboursée à l'investisseur. Le cas de l'ONCF avec sa vision volontariste d'investisseur public de premier plan est illustrant à ce sujet puisque la TVA supportée sur ses investissements ne serait récupérable sur l'horizon d'un siècle environ en l'état actuel de la législation.

Au niveau de la mobilisation de crédits pour financer l'investissement, l'existence de crédit de TVA non remboursable et non reconnu comme créances sur le Trésor public complique davantage les possibilités de cette mobilisation. Les bailleurs de fonds refusent souvent de financer ce crédit et le considère comme un actif fictif impactant la structure financière de l'investisseur emprunteur.

Or, le mécanisme de compensation neutre est le principe de base de la TVA comme le montre les pratiques et expériences en vigueur dans les pays ci-après.

En France, le crédit de taxe peut être remboursé dans les conditions suivantes:

- Remboursement annuel: au 31 décembre, à condition que le crédit de TVA soit d'au moins 150€ ;
- Remboursement trimestriel: pour les redevables déclarant la TVA tous les trimestres, à condition que le remboursement demandé soit au moins de 760€;
- Remboursement mensuel: pour les redevables déclarant mensuellement la TVA, à la condition que le remboursement demandé soit au moins de 760€;
- En fin de mois: si le crédit de taxe résulte d'opérations d'exportation ou de livraisons intra-communautaires.

Ce remboursement est applicable également pour la TVA ayant grevé les investissements si l'activité envisagée est une activité soumise à la TVA.

L'administration fiscale dispose d'un délai de 6 mois suivant la date de réception de la demande de remboursement pour statuer. A défaut de réponse dans ce délai, cette demande est considérée comme rejetée par l'administration. Le contribuable peut saisir le tribunal administratif pour contester ce refus.

En Espagne, dans l'hypothèse où la personne imposable n'aurait pas pu déduire la TVA supportée durant la période de liquidation, le montant de celle-ci s'avérant supérieur au montant de la TVA collectée au cours de la même période, il sera en droit de :

- demander le remboursement de l'excédent de TVA supportée n'ayant pas été déduit (il convient de solliciter ce remboursement chaque mois ou à la fin de chaque année) ou,
- consigner cette différence à compenser avec les montants collectés au titre de la période de liquidation suivante.

Ce remboursement est applicable aussi bien pour la TVA ayant grevé les dépenses d'exploitations que celle grevant les opérations d'investissement.

Dans l'hypothèse où, au terme de la période de liquidation, il aurait été opté pour le remboursement de l'excédent des montants de TVA supportés n'ayant pas pu être déduits, l'Administration fiscale sera tenue de procéder d'office à leur remboursement dans un délai de six mois à compter de la date d'expiration de la période de présentation volontaire de la liquidation. Si ce délai s'écoule sans que l'Administration n'ait donné l'ordre de paiement correspondant, la somme demeurant en attente de remboursement produira des intérêts de retard à compter du jour suivant la date d'expiration du délai de six mois précité.

En Finlande, les crédits de TVA peuvent généralement être remboursés aux contribuables si la TVA acquittée en amont est supérieure à la TVA collectée sur les ventes du contribuable. Si la TVA collectée sur les ventes dépasse le montant de la TVA d'amont, le contribuable a l'obligation de payer la TVA à l'État.

La TVA est normalement due sur une base mensuelle. Le point de départ d'un remboursement de TVA est le mois au cours duquel la déclaration de TVA (communément appelée déclaration de revenus périodique) a été traitée par les autorités fiscales. Cela prend généralement quelques semaines.

En Roumanie, le crédit de TVA est remboursable à condition que le solde négatif dépasse 5.000 lei. Si le solde négatif de TVA est inférieur ou égal à 5.000 lei, il est obligatoirement reporté sur la période fiscale suivante.

Ce remboursement est également applicable pour la TVA ayant grevé les investissements.

En principe, le délai est de 45 jours; cependant, en pratique, ce délai est souvent dépassé. En outre, le délai est suspendu en cas de commencement d'un contrôle fiscal portant sur les opérations portées dans le décompte de la TVA.

En Tunisie, la TVA est remboursable également dans les cas suivants :

- Dégagé par les déclarations mensuelles de la taxe au titre de trois mois consécutifs, pour le crédit de taxe provenant des investissements prévus par le code d'incitation aux investissements et des investissements de mise à niveau réalisés dans le cadre d'un programme de mise à niveau agréés par l'Etat.
- Délai de restitution : 30 jours à compter de la date du dépôt de la demande de restitution remplissant toutes les conditions requises.
- Dégagé par les déclarations mensuelles de TVA au titre de six mois consécutifs dans les autres cas. C'est-à-dire le crédit provenant de l'activité normale de l'entreprise y compris des investissements de création.

Pour les entreprises dont les comptes sont légalement soumis à l'audit d'un commissaire aux comptes et pour lesquelles les comptes sont certifiés sans réserve touchant à l'assiette de l'impôt, la restitution se fait en deux tranches dont une avance de 50 % du crédit à la date du dépôt de la demande et sans contrôle préalable. Délai de restitution : 60 jours de la date du dépôt de la demande de restitution remplissant toutes les conditions requises.

Pour les autres entreprises (non légalement soumises à l'audit d'un commissaire aux comptes), la restitution se fait en deux tranches dont une avance de 15 % du crédit à la date du dépôt de la demande et sans contrôle préalable. Délai de restitution : 120 jours de la date du dépôt de la demande de restitution remplissant toutes les conditions requises.

L'on constate donc que la majorité des pays rembourse aussi bien le crédit de TVA pouvant découler de l'investissement que celui pouvant être généré par l'exploitation courante.

Le fait de ne pas rembourser ce crédit de TVA traduit une dette envers l'Etat qui viendra s'imputer sur la taxe sur la valeur ajoutée à collecter par les générations futures.

La problématique du remboursement des crédits de TVA constitue le principal défi qui doit être relevé pour assurer la neutralité de cette taxe à l'instar de ce qui est en vigueur dans d'autres pays. Ce qui permettra d'offrir plus de flexibilité aux pouvoirs publics en matière de fixation des taux de TVA, en fonction de la politique économique et sociale adoptée, sans grever la trésorerie des entreprises qui ne sont que de simples intermédiaires, en matière de recouvrement de cette taxe, entre le trésor public et le consommateur final, et sans en reporter les conséquences financières sur les générations futures.

Les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- Assurer la neutralité de la TVA pour l'entreprise, pour se faire, il faudrait que chaque mois le solde entre TVA payée et TVA collectée soit réglé. L'entreprise paye à l'Etat le solde quand il est à sa charge, l'Etat s'engageant en contrepartie à payer le solde quand il est bénéficiaire à l'entreprise dans un délai fixé par la loi en prévoyant d'appliquer pour les retards de paiement un intérêt identique à celui retenu pour les retards de paiement pour les créances commerciales.
- Transformer les crédits de TVA accumulés à cause de l'effet butoir en dette reconnue sur le Trésor à échéance 10 ans même à coupon 0.
- Revenir au régime d'exonération des investissements de la TVA pour encourager l'investissement sur les infrastructures. Cette mesure doit nécessairement être liée à la première mesure ci-dessus.
- Donner au secteur agroalimentaire la possibilité de récupérer une partie de la TVA collectée via un mécanisme de TVA payée fictive sur les produits agricoles achetés.
- Passer à 2 taux de TVA donnant droit à récupération, un taux normal à 20%, et un taux réduit à 10%, en plus du taux à 0% pour les produits nécessitant une exonération. En liaison avec cette mesure, réserver 2 points de TVA au financement de la couverture sociale.
- Réintroduire un taux de TVA super élevé (30%) sur les produits de consommation de luxe dont la recette ainsi que celle de l'équivalent de 2 points de TVA au taux de 20% peuvent être affectés au financement des cotisations sociales et/ou au fonds d'appui à la cohésion sociale.

3. Impôt sur les sociétés (IS)

La charge fiscale découlant de cet impôt pour les contribuables s'explique par le niveau du taux d'imposition et les règles d'assiette dont la conjugaison permet de définir le taux effectif d'imposition qui constitue le vrai baromètre de la charge fiscale.

3.1 Taux d'imposition : pour un barème progressif

Lors de la baisse du taux nominal en 2008 accompagnée de la suppression des abattements sur les plus-values et des provisions réglementées, le taux effectif d'imposition n'a pas nécessairement baissé pour tous les contribuables surtout pour les sociétés dont le résultat découle principalement des plus-values de cession et/ou celles ayant recours aux mécanismes de provisions réglementées.

La loi de finances 2011 a institué un taux d'IS réduit pour les sociétés de petites tailles dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 3 millions MAD. Cette mesure qui vise à encourager les petites entreprises et à les accompagner vers le secteur formel semble avoir conduit plus de 13 000 sociétés à déclarer un résultat fiscal bénéficiaire. Toutefois, il est à craindre que certaines sociétés réduisent ou limitent leur chiffre d'affaires pour rester éligibles à ce taux réduit.

Pour continuer dans cette voie de baisse du taux d'imposition en évitant le risque de comportements frauduleux visant à limiter le montant du chiffre d'affaires, il convient de mettre en place des taux progressifs en fonction de l'importance du bénéfice et non pas du chiffre d'affaires.

En effet, le cas actuel où le critère retenu est le chiffre d'affaires avec un seul taux proportionnel, peut conduire à une volonté de limiter le chiffre d'affaires déclaré pour rester inférieur au seuil permettant de continuer à bénéficier du taux réduit. Sans perdre de vue que le chiffre d'affaires ne constitue pas le critère pertinent pour apprécier la capacité bénéficiaire et donc contributive d'une entreprise. L'impôt sur les sociétés est un impôt sur le bénéfice et non pas sur le chiffre d'affaires.

Les taux progressifs s'appliquant en cascade en fonction de l'importance du bénéfice, sont plus équitables dans la mesure où seul le bénéfice excédant le seuil déclenchant le passage à un taux supérieur serait soumis à ce taux supérieur.

Au niveau des taux d'imposition, le fait de prévoir des taux différenciés en fonction du secteur d'activité n'est pas toujours équitable. La mise en place d'un barème progressif en fonction de l'importance du bénéfice réalisé est plus juste. Il n'est pas normale qu'une entreprise opérant dans un secteur autre que financier et réalisant des bénéfices importants supporte un IS au taux de 30%, alors qu'une compagnie d'assurance réalisant un résultat beaucoup moins paye cet impôt au taux de 37%.

Il est donc recommander de :

1. Fixer un barème progressif à l'IS adossé au résultat imposable :
 - 15% jusqu'à 1 million de dirhams.
 - 20% de 1 à 10 millions de dirhams.
 - 25% de 10 à 20 millions de dirhams.
 - 30% jusqu'à 200 millions de dirhams.
 - 35% jusqu'à 1.000 millions de dirhams.
 - 40% au-delà.
2. Prévoir que ces deux derniers taux pourraient être abaissés après une période maximum de 3 ans, le temps que l'assiette soit élargie et que les recettes de TVA retrouvent un rythme normal après que la réforme de la TVA soit entrée en vigueur.

3.2 Règles d'assiette

La clarification de la règle fiscale devra par ailleurs permettre de réduire la tentation à l'évasion fiscale et les écarts d'interprétation à la faveur d'une meilleure efficacité pour le trésor et d'une meilleure sécurité pour les contribuables. Il convient par ailleurs de tenir compte des règles comptables spécifiques régissant certains secteurs d'activité qui disposent d'une comptabilité spécifiques (provisions, durée d'amortissement, placements etc.).

L'effort de codification de la fiscalité marocaine s'est traduit dans certains cas par une généralisation excessive des règles fiscales ne tenant pas compte des spécificités sectorielles et de la taille des contribuables. Ce qui rend parfois inapplicables certaines de ces dispositions fiscales. A cet effet, l'obligation d'avoir un recours judiciaire systématiquement pour confirmer la déductibilité fiscale des provisions sur les créances, sans tenir compte de l'importance de la créance concernée rend inapplicable cette règle fiscale pour les créances d'un certain montant. Ce qui présente une certaine insécurité pour les contribuables concernées.

L'alignement des règles fiscales avec les règles comptable est l'un des principes retenus lors de la codification. D'ailleurs le résultat fiscal n'est autre chose que le résultat fiscal auquel sont apportées certaines rectifications. Il est important de réduire l'écart entre ces deux notions pour mieux approcher la véritable capacité contributive des entreprises et pour plus de clarté, de visibilité et de sécurité pour toutes les parties prenantes.

Le développement des économies et de nouveaux instruments financiers nécessitent que la règle fiscale évolue pour accompagner ces nouveaux produits. Il est donc important qu'un effort de mise à jour de la règle fiscale soit entrepris dans le cadre d'une meilleure visibilité pour les opérateurs.

L'ouverture de l'Economie nationale à l'international, l'importance des investissements étrangers au Maroc et la volonté d'internationalisation des entreprises marocaines en leur permettant d'investir à l'étranger justifient qu'une attention particulière soit accordée à la fiscalisation des différents flux pouvant en découler.

Une meilleure négociation des conventions fiscales devra permettre d'appréhender au Maroc les revenus qui y trouvent leur source en vue d'élargir l'assiette fiscale en veillant à rester conforme aux standards internationaux en la matière.

Le respect des dispositions des conventions fiscales signées est de nature à rassurer les partenaires économiques et à éviter l'évasion fiscale. En effet, une bonne application de ces conventions est de nature à éviter, sinon à réduire, les doubles impositions à la faveur des contribuables. Parallèlement, un contrôle efficient des transactions internationales devra permettre de réduire l'évasion fiscale.

A titre indicatif, la signature des accords de libre échanges et la baisse des droits de douane ou leur absence totale sur la circulation des marchandises risquent de favoriser la surfacturation des importations et par conséquent l'« exportation » de l'assiette fiscale. D'où, la nécessité de porter une attention particulière aux conditions de conclusion de ces transactions.

3.3 La fiscalité du groupe

Actuellement, le CGI ne prévoit pas de dispositions spécifiques permettant de traiter le groupe de sociétés comme étant un seul être fiscal. Au contraire, les dispositions actuelles ont pour objectif de porter un œil analytique sur les transactions intragroupe en vue de savoir si elles sont conclues dans les conditions du marché et d'apporter les rectifications nécessaires, le cas échéant.

Ces mesures sont détaillées comme suit :

- Le droit d'appréciation des bénéfices indirectement transférés par une société du groupe à une autre société du groupe, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen. Si tel est le cas, lesdits bénéfices sont rapportés au résultat fiscal déclaré.

En pratique, les prestations (assistance technique ou autre) facturées par la société mère à ses filiales sont remises en cause en totalité lors d'un contrôle fiscal. Les prix de transfert sont également sujets à des redressements.

- La règle de sous-capitalisation consistant à limiter la déductibilité fiscale des intérêts afférents à des avances faites à la société par ses associés ou actionnaires.

En effet, ladite déductibilité est subordonnée à une condition et à deux limitations.

- La condition : le capital social de l'entité emprunteuse doit être entièrement libéré.
- La limitation 1 : le montant des avances portant intérêts déductibles est plafonné au montant du capital social de l'entité emprunteuse. En d'autres termes, les intérêts calculés sur le montant des avances excédant le capital social de l'entité emprunteuse ne sont pas déductibles fiscalement.
- La limitation 2 : le taux d'intérêt ne doit pas dépasser un taux fixé annuellement par arrêté du ministre des finances.

Ainsi, le passage par les avances en compte courant ou autrement au lieu du capital social est admis, mais les intérêts qui en résultent ne sont pas totalement déductibles. Ce qui revient à dire que la partie non déduite est regardée fiscalement comme « un dividende ».

Sur un autre registre, l'administration fiscale a tendance à exiger de la société qui facture les intérêts d'appliquer un taux d'intérêt conforme à celui du marché. Si ledit taux est supérieur au taux fiscal, il en découle une double imposition économique (le supplément d'intérêts est imposable chez le prêteur, mais n'est pas déductible chez l'emprunteur).

- La rectification de la base à soumettre à la TVA en cas de dépendance est également prévue par le CGI. En effet, lorsqu'une entreprise vendeuse assujettie et une entreprise acheteuse non assujettie ou exonérée sont, quelle que soit leur forme juridique, dans la dépendance l'une de l'autre, la taxe due par l'entreprise vendeuse doit être assise sur le prix de vente pratiqué par l'entreprise acheteuse ou, à défaut de vente, sur la valeur normale du bien.
- Les modalités de détermination du résultat fiscal d'un centre de coordination. Ce résultat est égal à 10% des dépenses de fonctionnement auquel s'ajoute le résultat des opérations non courantes.

Ceci étant rappelé, le CGI prévoit une disposition avantageuse consistant à exonérer de la retenue à la source de 10% et à faire bénéficier d'un abattement de 100% les dividendes distribués par une société soumise à l'IS à une autre société soumise à l'IS. Cet abattement est applicable même aux dividendes de source étrangère qui n'ont jamais supporté d'impôt au Maroc.

Dans une perspective d'instauration d'une fiscalité de groupe ou du moins de certaines dispositions permettant de tenir compte, en partie, des résultats des sociétés du groupe, les éléments suivants sont à prendre en considération :

- Les conditions d'éligibilité (les sociétés éligibles, les pourcentages de détention requis, les impôts concernés,...) ;
- Les modalités d'option (dépôt de l'option, recevabilité et irrévocabilité) ;
- Les déficits fiscaux ;
- Les crédits d'impôts.

En effet, ce régime rendrait les affaires simples, améliorerait l'intégrité du système fiscal et réduirait les coûts de conformité, et ce en :

- ignorant les transactions à l'intérieur du groupe ;
- regroupant les déficits et les crédits d'impôt ;
- alignant les paiements d'impôts avec les déclarations annuelles de résultat fiscal ;
- remplaçant plusieurs obligations de reporting avec une seule déclaration de résultat fiscal ;
- réduisant les possibilités d'évasion fiscale à travers la création et le transfert de déficits.

Ce régime permettra aussi, en présence de taux progressifs en matière d'IS, de répondre à la crainte de création, par un groupe, de plusieurs entreprises dans le seul objectif de bénéficier des taux d'imposition les plus bas.

Il est donc primordial de :

1. Revoir la fiscalité de groupe pour rendre plus simple les regroupements d'activité, les apports d'actifs à une activité ou les séparations d'activité.
2. Lier pour un groupe la possibilité de bénéficier de la fiscalité de groupe comme proposé ci-dessus à la nécessité de payer l'IS sur le résultat consolidé, étant entendu que les résultats déficitaires ne seraient pas consolidés mais garderaient dans l'entité juridique où ils ont été enregistrés la possibilité de report comme c'est le cas actuellement.

Enfin, d'autres dispositions régissant l'IS méritent d'être clarifiées à plusieurs niveaux. En annexe 4 une liste non exhaustive de ces dispositions.

4. Les droits de l'enregistrement et autres points communs aux différents impôts

Malgré l'effort de modernisation accompli en 2004 lors de la réforme du texte régissant les droits d'enregistrement, les dispositions régissant cet impôt restent non précises dans bien des cas, avec des concepts qui ne sont souvent compris que par des initiés qui, eux-mêmes, se font de plus en plus rares. Une révision globale de ce texte est une nécessité.

Par ailleurs, et au-delà de cet effort de simplification de la terminologie utilisée, certains autres domaines méritent d'être clarifiés, dont notamment :

1. Champ d'application territoriale

Le CGI ne définit pas le champ d'application territoriale des droits d'enregistrement. En d'autres termes, il ne ressort pas du CGI si les biens objet des actes et conventions doivent être situés au Maroc ou même à l'étranger pour être soumis aux droits d'enregistrement.

Ce champ peut se dégager de l'article 139 du CGI, traitant des obligations communes, qui précise le bureau de l'enregistrement où la formalité doit être accomplie.

2. Champ d'application matérielle

Le champ d'application matérielle est rédigé sous forme d'exemples et non pas sous forme de principe général avec des exemples illustratifs.

Cette manière de faire ne permet pas d'appréhender de manière exacte et précise le champ d'application en question.

Par ailleurs, l'article 133 du CGI crée davantage de la confusion puisqu'il classe au niveau des différents taux des conventions et des actes non soumis obligatoirement aux droits d'enregistrement.

Exemples :

- Si l'acte, sous seing privé, de vente de biens meubles est enregistré, il sera soumis au taux de 3% ;
- Les opérations de crédit seront imposées au taux de 1,5% si elles sont présentées à l'enregistrement ;

- Les marchandises en stock, ayant fait l'objet d'un inventaire détaillé et d'une estimation séparée, cédées avec le fonds de commerce ainsi que les louages d'industrie sont imposés au taux de 1,5% si les parties requièrent l'enregistrement.

De même, l'article du 129 du CGI exonère des conventions qui ne figurent pas parmi celles obligatoirement soumises. A titre d'exemple :

- Les actes relatifs au recouvrement forcé des créances publiques ;
- Les conventions de toute nature passées par les Habous avec l'Etat ;
- Les contrats de louages de services, s'ils sont constatés par écrit ;
- Les actes afférents à l'activité et aux opérations des fondations suivantes : la Fondation Hassan II pour la lutte contre le cancer, la Fondation Mohamed VI de promotion des œuvres sociales de l'éducation-formation, la Fondation Cheikh Zaïd Ibn Soltan et la Fondation khalifa Ibn Zaïd ;
- Les actes de cautionnement bancaire et d'hypothèque consentis en garantie du paiement des droits d'enregistrement ;
- Les actes, activités ou opérations de l'Université AL Akhawayn d'Ifrane ;
- Les actes constatant les opérations de crédit passées entre des particuliers et des établissements de crédit.

Il y a lieu de noter qu'aucune référence n'est faite au caractère notarié de ces conventions. Ainsi, l'exonération est accordée même si les conventions sont établies par des actes sous seing privé.

Le fait d'exonérer ces conventions veut dire qu'elles sont déjà dans le champ d'application des droits d'enregistrement. Or, l'article 127 du CGI ne les mentionne pas.

3. Relation entre la TVA et les droits d'enregistrement

Le CGI n'établit pas de lien entre la taxation à la TVA et l'imposition aux droits d'enregistrement, s'agissant d'impôts sur les transactions. En effet, l'absence d'un tel lien laisse comprendre que les conventions portant sur certains biens peuvent être soumises à la TVA et aux droits d'enregistrement (exemple : cession de construction par un promoteur immobilier, cession du droit au bail, ...) quand bien même, à la lecture du CGI, la cession de certains biens est imposée aux droits d'enregistrement, mais située hors champ d'application de la TVA (exemple : cession du fonds de commerce, de terrains, d'actions et de parts sociales,...).

Une liste des domaines d'améliorations identifiés en matière des droits d'enregistrements et au niveau des dispositions communes à tous les impôts, au niveau du CGI, est présentée en annexes 5 ci-joint.

5. La fiscalité locale

La fiscalité locale est régie par une loi appelée la loi sur la fiscalité des collectivités locales. Elle compte 17 taxes réparties entre les communes (11 taxes), les préfectures et provinces (3 taxes) et les régions (3 taxes).

Ces taxes sont assises sur des stocks (taxe professionnelle, taxe sur les terrains urbains non bâtis,...) ou sur des flux (taxe de séjour, taxe sur l'extraction des produits de carrière,...).

Le montant de ces prélèvements fiscaux ne dépend presque pas du revenu perçu par les contribuables locaux. Ils sont largement insensibles aux facultés contributives.

Les instances locales disposent, pour certaines taxes, d'une liberté pour la fixation du tarif dans le cadre d'une fourchette établie par la loi. Ceci s'inscrit dans la logique de responsabilisation des élus locaux.

Au regard du recouvrement, 3 taxes continuent à être gérées et recouvrées par l'administration fiscale pour le compte des communes. Il s'agit de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe de services communaux.

Comme la fiscalité locale est une matière politique, sa réforme devra faire l'objet d'une étude approfondie dans le cadre du projet de régionalisation. Toutefois, les remarques suivantes méritent d'être apportées par rapport à la taxe professionnelle qui représente la principale taxe locale en termes de recettes fiscales.

Ainsi, cette taxe est assise sur les immobilisations corporelles utilisées pour l'exercice de l'activité du contribuable. Bien entendu, la base imposable est plafonnée à 50 000 000 DH pour les immobilisations acquises ou prises en crédit-bail, sans que la loi ne précise si ce plafonnement est appliqué au contribuable indépendamment du nombre d'identifiants à la taxe professionnelle dont il dispose ou par identifiant à la taxe professionnelle. Dans ce dernier cas, le plafonnement ne produirait pas pleinement ses effets puisque pour chaque identifiant à la taxe professionnelle, le plafond ne serait pas atteint et donc l'entreprise serait imposée sur l'ensemble de ses immobilisations même si le coût total dépasse le plafond exonéré.

Pour les immobilisations prises en location, aucun plafonnement n'est prévu.

Ainsi, il apparaît que la taxe professionnelle impose l'investissement et non pas les revenus qui en découlent. De même, elle ne favorise pas la location et établit donc une discrimination selon le mode de financement et d'appropriation des immobilisations utilisées.

Enfin, quand bien même le contribuable est tenu de fournir des renseignements sur l'importance de l'activité compte tenu du nombre d'ouvriers, d'employés et autres éléments caractéristiques de l'activité, lesdits renseignements ne sont pas utilisés par l'administration fiscale pour les besoins d'établissement de la taxe.

Le caractère aberrant de cette taxe qui frappe l'investissement a conduit à plusieurs mesures d'atténuation de son coût par des exonérations et plafonnements dont l'application pratique s'avère complexe.

Il peut être envisagé d'étudier la possibilité de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un financement alternatif pour les collectivités locales éventuellement basé sur l'IS. Il convient également de prévoir une simplification du nombre de taxes pesant sur certains secteurs, notamment le tourisme.

Par ailleurs, certains domaines d'amélioration au titre de cette taxe professionnelle ainsi que de la taxe d'habitation sont présentés ci-après :

1. La base imposable à La taxe professionnelle

Simplifier la rédaction et expliciter le contenu. En effet, actuellement seul un professionnel averti peut comprendre les éléments inclus dans la base imposable.

De même, l'utilisation de termes pouvant avoir des sens différents et divergents devra être évitée.

2. Les exonérations

L'exonération quinquennale de début d'activité devrait être accordée en suivant les identifiants attribués à la taxe professionnelle. En effet, lorsqu'un contribuable ouvre une succursale, cette dernière devrait bénéficier de l'exonération de 5 ans même en l'absence d'acquisitions d'immobilisations (location par exemple).

Il est recommandé d'harmoniser les exonérations entre le CGI et la loi sur la fiscalité des collectivités locales pour certains contribuables (ex : les promoteurs qui réalisent 2 500 logements sociaux sont exonérés de la taxe professionnelle, alors que le CGI exonère de l'IS ceux qui réalisent uniquement 500 logements sociaux) ;

3. La déclaration

Les imprimés devront être actualisés pour prévoir des lignes qui tiennent compte des opérations pouvant être effectuées par le contribuable.

Un guide d'application devra être prévu pour tous les imprimés.

Enfin, les personnes bénéficiant d'une exonération permanente doivent, selon la loi, souscrire chaque année la déclaration des éléments imposables. Or, il n'est pas sûr que cette obligation soit respectée. Il s'impose donc d'étudier les coûts et les avantages pour l'administration de continuer à recevoir lesdites déclarations.

4. Exonérations en matière de taxe d'habitation

La taxe porte sur les immeubles bâtis et constructions de toute nature occupés en totalité ou en partie par leurs propriétaires à titre d'habitation.

Or, la loi exonère des personnes morales sur les biens immeubles leur appartenant. Cette exonération est incohérente puisque la notion d'habitation ne peut pas s'appliquer à une personne morale.

Exemple de ces exonérations :

- Les immeubles appartenant (i) à l'Etat, aux collectivités locales et aux hôpitaux publics, (ii) aux œuvres privées d'assistance et de bienfaisance soumises au contrôle de l'Etat, (iii) aux associations reconnues d'utilité publique lorsque dans lesdits immeubles sont installées des institutions charitables à but non lucratif ;
- Les immeubles mis gratuitement à la disposition de l'Etat ;
- Les immeubles improductifs de revenu qui sont affectés exclusivement à la célébration publique des différents cultes ou à l'enseignement gratuit.

5. La base imposable à la taxe d'habitation

La base est fixée d'après la moyenne des loyers pratiqués pour les habitations similaires situées dans le même quartier.

Cette donnée n'est pas publiée par l'administration pour assurer l'information du public et la transparence dans la gestion de la taxe.

Les grilles de valeurs locatives déterminées par la commission de recensement sur la base de la moyenne des loyers des immeubles similaires dans le quartier devront être rendues publiques.

6. Pistes de réflexion

Dans le cadre de la politique de Régionalisation, la taxation locale doit être revisitée avec un mécanisme à trois piliers dans le respect des articles 141 et 142 de la Constitution :

- Un pilier basé sur la création de richesses locales. Ainsi, une partie, à définir, des grands impôts nationaux (IS et IR sur les profits immobiliers) qui correspondent à la création locale de richesses doivent être reversées aux communes qui les génèrent.
- Un deuxième pilier basé sur la solidarité et la péréquation. Assis sur la répartition, comme aujourd'hui, d'une partie des recettes de la TVA, dont les règles de répartition doivent être revues pour en particulier encourager l'intercommunalité et la création de synergies entre communes voisines, comme le prévoit l'article 144 de la Constitution.

Ce deuxième pilier doit également comprendre les mécanismes de solidarité et de péréquation régionale prévus par la constitution (Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et Fonds de solidarité interrégionale), en définissant les modalités d'alimentation de ces fonds (via la TVA reversée ou d'autres mécanismes), ainsi que les modalités de leur utilisation et de leur gestion.

- Un troisième pilier, purement local, comprend les taxes d'habitation, les taxes professionnelles exclusivement orientées vers les commerçants, les professions libérales et les métiers non soumis à l'IS, et certaines taxes liées à l'usage de l'espace urbain. Il faudra simplifier les modes de calcul de ces taxes locales de façon à ne pas compliquer les déclarations et le suivi pour le tissu productif. Les bases doivent être limitées dans la mesure du possible, soit à l'activité (Chiffre d'Affaires), soit au résultat (Résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Les propositions suivantes rentrent dans ce cadre :

- Améliorer la perception de la Taxe d'Habitation. Uniformisation et publication des barèmes par quartier, tenant compte éventuellement de l'ancienneté du bien pour éviter une trop grande hausse des tarifs pour certains.
- Supprimer la taxe professionnelle pour les contribuables soumis à l'IS et son remplacement par un financement alternatif pour les collectivités locales éventuellement basé sur l'IS.
- Mettre en place un financement basé sur l'IS et l'IR sur les profits immobiliers générés dans la collectivité de façon à assurer un lien entre richesse créée dans la collectivité et les recettes fiscales reçues.
- Simplifier le nombre de taxes pesant sur certains secteurs, notamment le tourisme.
- Simplifier les bases de calcul des taxes locales, pour les adosser soit à l'activité soit au résultat.

6. La fiscalité du patrimoine

Bien que la législation fiscale ne comporte pas un texte spécifique regroupant la fiscalité applicable au patrimoine, les CGI et la fiscalité locale contiennent des mesures appréhendant l'acquisition, la détention et la transmission des actifs composant le patrimoine.

Le patrimoine économique d'un ménage est le résultat d'un processus d'accumulation qui peut porter sur une ou plusieurs générations, suivant des objectifs variés : protection contre des fluctuations non anticipées des revenus, de santé ou de longévité, constitution d'une épargne préalable à un investissement professionnel ou immobilier, épargne en vue de la retraite, amélioration du niveau de vie, etc...

Ainsi, du point de vue fiscal, le patrimoine est généralement la résultante de revenus accumulés ayant déjà subi l'impôt.

Du point de vue macroéconomique, le service que rend l'épargne financière des ménages est de participer au financement de l'économie. Toute tentative de fiscalisation du patrimoine en tant que « stock » devra prendre en compte cette réalité.

A contrario, la fiscalité du patrimoine se justifie par le fait que ce dernier crée de la richesse, réelle ou latente, qui offre une base identifiable pour asseoir des prélèvements. Cette création de richesse est appréhendée à différents moments :

- la détention d'un patrimoine procure un « revenu » en nature, qui peut être taxé par le biais des taxes foncières;
- l'épargne mobilière et immobilière produit des revenus réels qui constituent une base taxable ;
- la transmission d'un patrimoine, par cession ou à titre gratuit, procure un revenu réel au cédant ou en nature à celui qui l'acquiert ou le reçoit. Elle est également l'occasion de révéler l'augmentation de valeur d'un patrimoine. Ce qui offre ainsi une base appréhendable pour l'imposition.

Les différentes assiettes utilisées pour les prélèvements sur le patrimoine visent à cerner une même réalité : la création réelle ou potentielle de revenus par le patrimoine.

Mais, il est important de distinguer clairement la fiscalisation des revenus réels générés par le patrimoine et se traduisant par des flux perçus et celle du patrimoine en tant que stock accumulé avec ou sans plus-value latente.

D'emblée, il convient de noter l'absence d'une imposition du patrimoine global. La fiscalité du patrimoine au Maroc est constituée par divers prélèvements sur les différents actifs mobiliers et immobiliers qui le composent.

6.1. Présentation de la fiscalité sur les actifs immobiliers et mobiliers au Maroc

La fiscalité sur les actifs mobiliers et immobiliers peut être appréhendée en trois phases :

- Au moment de l'acquisition des actifs ;
- Durant la détention des actifs ;
- Au moment de la cession des actifs.

Deux types de fiscalités grèvent les actifs immobiliers et mobiliers :

- 1- La fiscalité locale : qui s'applique durant la détention des actifs, il s'agit principalement de la Taxe Professionnelle (TP), de la Taxe des Services Communaux (TSC), de la Taxe d'Habitation (TH) et de la Taxe sur les Terrains Urbains non Bâti (TNB) ;
- 2- La fiscalité régie par le Code Général des Impôts (CGI) : il s'agit principalement des impôts et taxes suivants :
 - a. Au moment de l'acquisition : les droits d'enregistrement
 - b. Au moment de la détention : IR sur les revenus fonciers et l'IR sur les revenus des capitaux mobiliers
 - c. Au moment de la cession : IR sur les profits fonciers et l'IR sur les profits des capitaux mobiliers.

L'annexe 6 présente sous forme de tableau synoptique le régime fiscal des actifs mobiliers et immobiliers ainsi que des revenus et profits y afférents, selon les différentes phases sus visées.

6.2. Analyse de la fiscalité sur le patrimoine

L'analyse des prélèvements existants peut être opérée aussi bien au niveau de la fiscalité locale qu'au niveau de la fiscalité d'Etat.

6.2.1. Fiscalité locale

L'analyse portera à ce niveau sur les 4 taxes assises sur les actifs immobiliers, à savoir :

- a. La Taxe Professionnelle (Patente)

Comme souligné ci-dessus, il s'agit d'une taxe « absurde » assise sur les actifs productifs et s'inscrit donc à contre-courant des objectifs généralement assignés à la fiscalité du patrimoine et consistant à le mobiliser dans les circuits productifs et lutter contre la spéculation.

Aussi, étant assise sur les actifs productifs, elle fait double emploi avec les impôts et taxes applicables aux revenus générés par ces actifs, surtout avec la mise en place d'une cotisation minimale sur ces revenus.

- b. La taxe des services communaux et la taxe d'habitation

Ces deux taxes ont à l'origine pour objectif de collecter les ressources nécessaires au financement des services collectifs (ramassage des déchets solides, éclairage des voies publiques, etc...). Elles ne constituent pas de véritables prélèvements sur le patrimoine.

- c. La Taxe sur les Terrains Urbains Non Bâti.

Cette taxe peut être rangée parmi les prélèvements sur le patrimoine au profit des collectivités locales. Comme son nom l'indique, elle porte sur les terrains non bâtis situés dans le périmètre urbain.

Son mode de perception basé sur un tarif au mètre carré des terrains concernés indépendamment de la valeur de ces terrains et de son évolution ainsi que de leur

ancienneté, limite son efficacité en tant qu'outil visant la rapidité dans leur mobilisation et leur valorisation.

6.2.2. Fiscalité d'Etat

La fiscalité d'Etat des actifs mobiliers et immobiliers a fait l'objet d'une première analyse au niveau du point 5 ci-dessus notamment en ce qui concerne les revenus générés par ces actifs. Cette analyse mérite d'être complétée à ce stade au niveau des points ci-après :

a. Plus-value mobilière et plus-value immobilière

De prime abord, le taux d'imposition nominal est identique pour ces deux plus-values (20%), avec une légère incitation en faveur des plus-values sur les actions cotées soumises à 15%.

Toutefois, pour les plus-values immobilières, il convient de noter la prise en compte de l'actualisation du montant investi par application des coefficients réglementaires. Une telle actualisation n'est pas permise pour le calcul des plus-values mobilières.

Inversement, alors que les plus-values immobilières sont appréhendées opération par opération, les plus-values mobilières peuvent être affectées par l'imputation des moins-values accusées au titre d'opérations antérieures portant sur des titres de même nature.

b. Donation et héritage

La transmission du patrimoine présente des effets fiscaux différents selon qu'il s'agisse d'une transmission par voie de donation entre vifs ou par voie de succession par héritage. Cette dernière voie étant plus avantageuse ;

- D'abord, niveau des droits d'enregistrements, puisque la donation est imposée au taux de 1,5%, alors que l'inventaire après décès est soumis au taux de 1% ;
- Ensuite, au niveau du calcul de la plus-value en cas de cession par le nouveau possesseur, puisque l'héritage permet d'actualiser le prix de revient à la valeur au moment du décès, alors que la donation exige que ce prix de revient soit maintenu à celui supporté par le donateur.

6.3. Pistes de réflexion

Il serait nécessaire de réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine. Celle portant sur le patrimoine en tant que stock ne saurait justifier que par des considérations économiques visant à le mobiliser dans les circuits productifs. En d'autres termes, des impositions du patrimoine, en plus de celles de ses revenus, ne devraient être envisagées que pour lutter contre la spéculation et favoriser la mobilisation des actifs nécessaires à ces circuits productifs.

Dans un schéma idéal, les prélèvements sur le patrimoine doivent assurer le meilleur rendement fiscal en minimisant les effets négatifs sur l'économie, voire en orientant l'épargne vers le financement du développement économique du pays, tout en garantissant une juste répartition de l'impôt en fonction des capacités contributives.

Certaines réflexions méritent d'être approfondies, il s'agit notamment :

- de prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, une taxe sur les terrains urbains non bâtis, avec des taux progressifs dans le temps. Bien entendu, la mise en place d'une telle progressivité devra tenir compte du cas particulier des professionnels qui doivent de disposer de stock sous forme de réserve foncière nécessaire pour sécuriser la continuité de l'exploitation de leur activité. Pour les promoteurs immobiliers, il convient de leur donner la possibilité de suspendre le paiement de cet impôt pour une période de 7 ans à partir de la date d'acquisition. Si un programme est réalisé sur ce foncier, cet impôt ne serait pas dû, dans le cas contraire, ou en cas de vente, il serait payé rétroactivement, majoré d'un intérêt correspondant au taux des bons de trésor.
- de réfléchir à une taxe sur les terrains passant du milieu rural en domaine urbain ;
- de prévoir que la taxation des droits d'enregistrements et celle des profits immobiliers aient lieu sur les mêmes bases, adossée à des barèmes et de prévoir que le prélèvement de la taxe sur les profits immobiliers soit effectué par le notaire, avocat ou adoul qui supervise la transaction.
- d'approfondir la réflexion sur la mise en place d'un impôt sur la fortune. Cette réflexion doit tenir compte des moyens de gestion dont dispose l'administration, l'efficacité d'un tel impôt en termes de recettes pour l'Etat et ses effets d'éviction en termes de risque de fuite ou de dissimulation des biens imposables. Ne faut-il pas rationaliser le potentiel fiscal que représentent les impôts existant avant de songer à en créer d'autres ;
- d'approfondir la réflexion sur l'impôt sur la succession par héritage par comparaison au régime fiscal des donations et autres formes de transmission du patrimoine. Il peut déjà être envisagé d'aligner les conséquences fiscales de la succession sur celles de la donation entre vifs en appliquant un droit d'enregistrement obligatoire harmonisé ou même révisé et en appréhendant la plus-value globale en cas de cession ultérieure calculée par rapport au prix de revient initial et non pas, comme prévu actuellement, par rapport à la valeur à la date du décès.
- de Passer les droits d'enregistrement sur les héritages et les donations à 2%.
- de supprimer la règle qui soumet à la TNB les portions de terrains au-delà de 5 fois le terrain bâti, et la remplacer par la non soumission à la TNB de tout titre foncier sur lequel il y a un bâti. En cas de demande de morcellement ou de distraction de parcelle, la part distraite pourrait être soumise à la TNB avec révision sur toute la durée de possession passée.
- De Veiller à une meilleure application et perception de la taxe d'habitation et de la taxe sur les services communaux sur les logements inoccupés.
- De Prévoir la taxation dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire du paiement de l'impôt exigible au moment de la vente.

Ces réflexions gagneraient à être accompagnées, au plan juridique, par des modifications des règles de fonctionnement et de prise de décision au niveau des biens détenus en indivision, notamment par la mise en place des décisions à la majorité des co-indivisaires au lieu de l'unanimité requise actuellement, tout en veillant à la sauvegarde des droits des minoritaires qui n'ont pas pris part à la décision. Il peut être en effet envisagé de créer la notion de majorité qualifiée (à 66% des parts) pour rendre possible la vente ou la valorisation d'un bien dans l'indivision, sans qu'un héritier minoritaire ne puisse s'opposer. Cette règle ne s'appliquerait pas à la résidence principale que continuerait d'occuper une veuve avec des enfants.

VI. Secteur informel et évasion fiscale

1. Constat

Le secteur informel est souvent défini comme l'ensemble des activités économiques légales qui se réalisent en marge des législations en vigueur. Il regroupe les petites activités et entreprises rémunératrices, souvent individuelles ou familiales, et se caractérise par l'inobéissance au cadre fiscal et juridique Etatique, l'absence d'une comptabilité légalement tenue, les salaires non déclarés etc...

La facilité d'accès au secteur informel et son installation dans une économie provient de l'existence des caractéristiques suivantes :

- la facilité d'accès aux activités ;
- la propriété familiale des entreprises ;
- l'échelle restreinte des opérations ;
- l'utilisation des techniques simples et le nombre réduit de travailleurs ;
- des qualifications qui s'acquièrent en dehors du système scolaire officiel ;
- des marchés à tout règlement et ouvert à la Concurrence...

Dans le "Mémoire économique" de la Banque mondiale publié sur le Maroc, il est noté que le secteur informel totalise 45% des emplois hors agriculture, et représente environ 36% du PIB.

Deux enquêtes, reprises dans le rapport sur le cinquantenaire («Etude sur le secteur informel au Maroc : 1956-2004») ont été consacrées à ce sujet par la direction des statistiques en 1998 et 2000 et montrent que 93% des unités de moins de 10 personnes interrogées n'étaient pas inscrites sur les registres de la sécurité sociale, et 69% d'entre elles s'acquittaient des impôts professionnels (patentes, et impôts locaux)²³.

Dans le cadre des efforts d'accompagnement du secteur informel, des mesures ont été introduites au niveau du CGI portant sur :

- Institution d'une taxation réduite au taux de 15% pour les entreprises passibles de l'IS qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur ou égal à trois millions (3 000 000) de dirhams hors TVA.
- Identification des contribuables : Encouragement en faveur des contribuables nouvellement identifiés et qui exerçaient des activités dans le secteur informel afin de leur permettre de s'intégrer dans le tissu économique organisé.

²³ Source : Livre Blanc 2007 CGEM

Il est toutefois relevé que l'impact de la TVA et celui des charges sociales constituent les principales causes, à caractère financier, de l'informel.

Aussi, la lutte contre ce fléau ne peut se limiter à des mesures fiscales ou concernant l'administration fiscales, mais nécessite la mobilisation de toutes les administrations et des citoyens et la mise en place de règles incitatives couplées à des mesures répressives comme le montre les expériences présentées au point 4.3 ci-après.

2. Evasion et fraude fiscale

La fraude fiscale se définit comme tout détournement illégal d'un système fiscal afin de ne pas procéder au paiement total ou partiel de l'impôt. Elle suppose une intention délibérée de fraude et des éléments matériels (omission ou insuffisance de déclaration, erreur délibérée...)

À l'inverse, l'évasion fiscale est l'utilisation légale de failles du système fiscal afin de réduire le montant de l'imposition. Il peut être soutenu que dans un sens large, l'évasion fiscale se rapproche de la fraude fiscale, mais, force est de constater qu'elle s'en distingue par le fait qu'elle est légale. Dans cette optique, l'évasion fiscale consiste donc dans l'adoption d'un comportement ayant uniquement pour but de diminuer la charge fiscale d'un contribuable, sans pour autant que ce comportement viole la loi et puisse être considéré comme une fraude fiscale.

L'ampleur de la fraude fiscale est difficilement mesurée. Aussi, les études et réflexions menées sur le système fiscal marocain n'ont abordé qu'accessoirement l'évaluation de la fraude fiscale. Au Maroc les statistiques officielles en 2011 indiquaient que 115 000 entités soumises à l'IS déclarent un déficit de manière répétitive, soit 65% de la population totale d'assujettis. Une situation d'autant plus anormale que 2% des entreprises paient 80% de l'IS.

Les études et les débats sur la fraude tournent souvent très vite autour des questions de contrôles ou de sanctions, alors qu'il est primordial de bien analyser et cerner le phénomène afin d'y répondre par une stratégie adaptée dont les contrôles et les sanctions sont un élément nécessaire mais insuffisant.

3. Benchmark

En France, le poids estimé de la fraude fiscale est de 2 à 2,5% du PIB soit 40 à 50 milliards d'euros. Les mesures adoptées par la France pour lutter contre l'informel vont dans le sens d'une répression accrue de la fraude fiscale :

- Lutte contre les paradis fiscaux: le système fiscal a créé au fur et à mesure tout un dispositif de lutte contre l'évasion fiscale internationale qui n'a cessé de s'accroître et d'évoluer (transferts indirects de bénéfices à l'étranger, transferts d'actifs hors de France, bénéfices provenant de sociétés établies dans un pays à régime fiscal privilégié, participation dans des structures financières établies dans un pays à régime fiscal privilégié, rémunération de prestations de services versées à l'étranger...).

En outre, la France a récemment conclu 36 nouvelles conventions d'assistance administrative permettant d'échanger des renseignements afin de renforcer sa politique de répression.

- Renforcement de la capacité d'enquête de l'administration fiscale (création d'un fichier des évadés fiscaux- EVAFISC- permettant de regrouper des informations laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France par des particuliers ou des entreprises, droit de communication permettant d'obtenir auprès des banques françaises des informations sur les transferts de fonds réalisés à l'étranger...);
- Coopération entre les services de l'Etat par le biais des croisements de fichiers et d'actions communes sur le terrain;
- Création d'une police fiscale composée d'agents des impôts ayant suivi une formation et obtenu la qualité d'officiers fiscaux judiciaires, afin de lutter contre les formes de fraude les plus complexes, sans avoir à prévenir au préalable le fraudeur présumé;
- Alourdissement des sanctions pénales pour fraude fiscale: la loi de finances rectificative pour 2012 porte l'amende encourue de 37 500€ à 500 000€ dans le cas général et de 75 000€ à 750 000€ lorsque la fraude a été réalisée ou facilitée au moyen d'achats ou de ventes sans factures ou de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles.

Dans ces deux hypothèses, la peine d'emprisonnement encourue est de 5 ans.

Lors d'une conférence de presse du 24 novembre 2008, le Ministre du Budget a mis en avant l'efficacité de la stratégie répressive mise en place à l'appui des chiffres suivants:

- le contrôle fiscal a rapporté 16 milliards d'euros en 2010, soit 1 Md€ de plus qu'en 2009 ;
- le nombre de comptes bancaires à l'étranger déclarés s'est établi à près de 77 000 en 2010, contre environ 25 000 en 2007;
- la cellule de régularisation a permis de régulariser la situation de 4 700 contribuables. Cela représente 7 milliards d'avoirs et a rapporté à l'Etat 1,2 milliard de droits et pénalités;
- un dispositif de contrôle exceptionnel concernant la liste des 3000 de l'affaire HSBC a été mis en œuvre. Sur 800 contrôles, 350 sont achevés, avec 160 millions d'euros de recettes fiscales ;
- les fraudes carrousel à la TVA réprimées sur la période 2008-2010 s'élèvent au total à 1 milliard d'euros. En 2010, l'administration a déposé 29 plaintes pour fraude fiscale et 12 pour escroquerie à l'encontre de leurs instigateurs. Le nouveau système EUROFISC a permis en 2011 l'échange de plus de 45.000 informations portant sur 16.000 sociétés pour un montant de transactions de 10 milliards d'euros.

En Espagne, le rapport présenté par le Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes & démocrates au Parlement Européen et intitulé « Closing the European Tax Gap » considère que l'économie souterraine en Espagne représente 240.000 millions d'euros, soit 22,5% de son PIB. Il en résulte l'absence de recouvrement par les autorités fiscales d'un montant de 72.000 millions d'euros.

Les mesures prises à ce titre se présentent comme suit : (i) D'une part, les mécanismes de coordination et d'échange d'information entre l'Agence fiscale et l'Inspection du travail – laquelle dépend du ministère du Travail –, ont été augmentés. (ii) D'autre part, dans le domaine fiscal exclusivement, le Plan de contrôle fiscal et douanier, approuvé chaque année, établit comme directives fondamentales d'action de l'Agence fiscale : l'intensification des

interventions in situ de la part des inspecteurs fiscaux et du travail ; l'analyse des données de consommation d'énergie et des terminaux de cartes de crédit ; l'enquête sur des marchandises importées par des entreprises inactives ou non déclarantes ; l'enquête sur les activités d'importation et de vente de produits en provenance d'Asie.

En Turquie, le taux de l'informel est estimé entre 30-35 % du PIB. Le gouvernement turc dispose d'un plan de lutte pour la période 2011-2013 durant laquelle un certain nombre d'actions devront être prises en concertation par les ministères, le conseil des marchés financiers, la Commission bancaire, la Banque centrale, l'Union des Chambres de commerce et d'industrie, ainsi que l'Union des notaires de Turquie. Ces actions ont, sous la supervision de l'Administration des Revenus, pour objet de :

- Faciliter l'information des contribuables et les formalités fiscales à accomplir,
- Augmenter les moyens humains (recrutement de 1.500 inspecteurs) et techniques des contrôles fiscaux,
- Augmenter les sanctions fiscales de façon à les rendre plus dissuasives,
- Partager les bases de données entre les différentes administrations et autorités professionnelles,
- Lancer des campagnes afin de développer le civisme et l'information des contribuables en matière de fraude fiscale.

Par ailleurs, la Turquie continue son effort de bancarisation de son économie afin de disposer d'une traçabilité des flux financiers.

En 10 années, c'est-à-dire de 2002 à 2012, la place du secteur informel dans l'économie turque aurait reculé de 4,7%. L'objectif du gouvernement serait de faire reculer ce pourcentage de 5% supplémentaire dans les 10 années à venir.

En Finlande, selon une étude préparée pour la commission des vérifications du Parlement, l'économie souterraine en Finlande pourrait représenter entre 5,5 à 7,5% du PIB. Les pertes fiscales sont estimées à environ 4 ou 5 milliards d'euros.

Les principales tentatives pour s'attaquer à l'économie souterraine ces dernières années consistent dans la création d'une unité spécialement affectée aux enquêtes sur l'économie souterraine qui a été fondée au sein de l'administration fiscale, un système d'auto liquidation de TVA a été introduit dans le secteur de la construction et l'identification des travailleurs dans le secteur de la construction sera améliorée en 2012 - 2013.

En Roumanie conformément aux calculs du Conseil Fiscal, le poids cumulé du secteur informel en matière de travail dissimulé (impôt sur le revenu et contributions sociales) et TVA aurait été d'environ 10,3% du PIB en 2010. La valeur ajoutée brute afférente au secteur informel a été ainsi calculé en 2010 au 21,5% du PIB.

En outre, conformément au Conseil Fiscal, le pourcentage des "travailleurs" non-déclarés serait de 34% en 2010 et 35,3% en 2011, en forte croissance par rapport aux dernières années (22,5% en 2008). Le nombre des "travailleurs" non-déclarés en 2011 calculé par le Conseil Fiscal serait d'environ 2 millions personnes.

Une mesure significative qui a permis d'évacuer une partie de l'informel a été adoptée en 2005 et a visé l'introduction du taux unique d'imposition de 16% (IR et IS).

Cependant, l'informel sur le marché du travail reste élevé notamment à cause des contributions sociales qui restent élevées (contributions salarié de 16,50% doublées par les contributions employeurs de 27,75% et 38,45%).

En Tunisie, il est très difficile d'avancer une estimation du poids du secteur informel par rapport au PIB ou par rapport aux recettes fiscales. Les seules enquêtes officielles disponibles en Tunisie sont celles publiées tout les 5 ans par l'Institut National de la Statistique (la dernière en date a été publiée en 2007) et relatives aux micros entreprises - apparentées, en Tunisie, au secteur informel. Toutefois, ces enquêtes, basées sur la technique de l'échantillonnage, mettent plutôt l'accent sur la capacité d'emploi des ces entreprises et le niveau de salaires etc ... sans s'intéresser directement à la fiscalité.

La lecture desdites enquêtes permet, cependant, d'avoir une idée approximative du poids du secteur informel par rapport au PIB qui se situe aux alentours de 25% entre 2002 et 2007 (poids des micro-entreprises sans comptabilité et autres activités informelles).

Par extrapolation, et sachant que la pression fiscale en 2007 était de 19.1%, l'on peut estimer les pertes fiscales à 4.8% des recettes fiscales totales

Les mesures fiscales adoptées à cet égard sont :

- Des mesures législatives : visant à restreindre le bénéfice du Régime Forfaitaire (source potentielle de fraude) d'imposition et à inciter les contribuables à s'inscrire au Régime Réel.
- Des mesures dissuasives (sanctions fiscales et pénales) sont, en outre, adoptées afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale.
- Des mesures de contrôle Fiscal : Contrôle sur place, où les agents de l'administration fiscale effectuent des visites sur terrain afin d'identifier et de régulariser des activités commerciales, industrielles etc ... non déclaré.
- Contrôle de la circulation des marchandises sur la voie publique : Toute marchandise non accompagnée par des factures ou autre document équivalent fait l'objet d'une amende fiscale pénale.

4. Analyse et recommandations

Le redéploiement fiscal peut être difficilement réalisé sans l'intégration du secteur informel dans le champ de l'impôt.

La lutte contre l'informel ne saurait se faire par la sanction. L'environnement économique doit susciter les réflexes pour que s'opère naturellement le transfert des activités informelles vers la sphère officielle.

Pour cela, les avantages que procure la légalité doivent être suffisamment attractifs et lisibles.

La référence aux modèles existant chez certains pays témoigne de l'efficacité des systèmes comportant une base imposable aussi large que possible, en contrepartie de taux les plus faibles possibles. Il faut appuyer toute démarche dans ce sens, qui est à la fois source d'efficacité économique, de lutte contre les formes d'évasion fiscale et de justice sociale par la suppression des abattements et avantages fiscaux n'ayant pas de justification économique ou sociale. Elle fonde une définition moderne de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

L'incitation des pouvoirs publics à combattre l'informel est une doléance dont les effets d'entraînement sur l'économie marocaine ne sont pas à démontrer.

Il convient de s'y mobiliser à travers :

- Un dispositif fiscal incitatif et approprié : la baisse du taux d'IS et/ou d'IR professionnel au profit des « TPE » permettant de les inciter à sortir de l'informel. Cette baisse peut se matérialiser par la mise en place d'un taux d'imposition progressif en matière d'IS comme en matière d'IR ;
- Un dispositif d'encadrement : la reconfiguration des conditions d'imposition des forfaitaires à l'IR et le seuil d'imposition des détaillants au titre de la TVA (2 millions de dirhams actuellement) ;
- Un dispositif d'encouragement des coopératives par le relèvement du seuil d'exonération des coopératives agricoles à 10 millions de DH de chiffre d'affaire au lieu de 5 millions actuellement et en les incitant à séparer leurs activités de transformation de leurs activités agricoles ou de collecte de produits agricoles pour leur éviter une taxation de leur chiffre d'affaire global.
- La simplification du système fiscal (déclaration, recouvrement...) avec une comptabilité simplifiée basée sur le relevé de compte bancaire
- Le renforcement des garanties offertes au contribuable ;
- L'utilisation des incitations fiscales temporaires pour attirer les contribuables du secteur informel vers le système fiscal ;
- Le renforcement des capacités de l'Administration Fiscale afin de l'habilier à repérer les entreprises opérant en dehors du système fiscal ;
- Le Renforcement des équipes d'inspection et de contrôle de la DGI en la dotant des moyens informatiques adéquats.
- L'Amélioration des process de contrôle qui doivent être informatisés et adossés à des procédures d'alerte ;
- Le renforcement du rôle de contrôle de la Douane pour les prix des matières et des produits importés, et créer une cellule de vigilance avec les professionnels des différents secteurs (rôle de protection de la Douane par rapport à la production nationale) ;
- L'encouragement des métiers indépendants à payer l'IR avec un système permettant de bénéficier d'une dotation en devises supplémentaires indexée sur le revenu imposable déclaré ;
- Le ciblage des contrôles sur les circuits de distribution qui sont considérés comme la principale source de l'informel ;

- L'approche de contrôle par profession pour éviter les sentiments d'injustice (pourquoi contrôler un tel plutôt que tel autre qui exerce la même activité) ;
- La mise en évidence de la contrepartie de l'impôt à travers la problématique de la couverture sociale (on ne peut demander à des gens de s'acquitter de leurs impôts que s'ils ont une contrepartie, et notamment en matière de couverture sociale, essentiellement la maladie et les allocations familiales) en associant le traitement de la couverture sociale pour pouvoir mieux appréhender la base fiscale, pour les professions libérales, les commerçants et les agriculteurs.
- La Régulation et la taxation du secteur de la distribution, en particulier les grossistes et les importateurs de produits finis ;
- L'Etablissement des barèmes de prix de revient avec les professionnels concernés pour les produits importés en masse, de façon à détecter assez vite les fraudeurs potentiels et de les mettre sous contrôle ;
- La mise en place d'une politique volontariste de lutte contre les fausses factures, par un système de croisement des fichiers entre déclarants, (facturés et facturants), surtout dans les secteurs approvisionnant le bâtiment et les travaux publics. Ce type de contrôle peut faire l'objet d'un contrat avec le privé, qui inclut éventuellement la saisie des données ;
- L'exigence auprès des importateurs de justifier leur chiffre d'affaires par des factures comportant l'identifiant des commerçants ou des entreprises auxquels ils ont vendu leurs marchandises. En cas d'insuffisance ou de défaut de déclaration, l'opérateur concerné sera privé de la possibilité d'importer ;
- Le Croisement des fichiers douane, impôts et Office des changes, pour lutter contre les sous-déclarations en douane des marchandises importées, notamment par le contrôle des règlements des importations via le transfert de devises.
- Instauration d'une Direction de l'inclusion de l'informel, au sein du ministère des Finances, qui a pour rôle d'accompagner les sociétés qui choisissent de rentrer dans le formel, de proposer des mesures d'encouragement et d'assurer le suivi des contrôles et des sanctions.

La lutte contre l'informel de manière plus globale est un enjeu de taille puisqu'il ne s'agit que de travailler à réconcilier, autant que faire se peut, le citoyen avec la notion même de l'impôt. Ce travail repose d'abord sur une plus grande pédagogie crédible permettant de mettre en évidence la contrepartie de l'impôt.

Il est, de ce point de vue, primordial, que le système fiscal gagne en lisibilité. Une lisibilité qui passe certes par des mesures de simplification mais aussi par une meilleure perception du lien qui unit, lorsque c'est possible, un impôt et sa fonction ou son objet. C'est à ce prix que le citoyen serait en capacité d'en mesurer l'efficacité, d'évaluer, de contrôler et, le cas échéant, de réorienter l'affectation de ses ressources ;

Mais les prélèvements ne seront compris et acceptés que s'ils sont également considérés comme justes et ne se révèlent pas comme un obstacle dirimant en termes de compétitivité globale de l'économie. Tout système présentant des injustices conduirait le contribuable à se faire justice soi-même en se retranchant dans des activités occultes.

VII. Synthèse des recommandations et principaux axes de la réforme

La réforme de la fiscalité marocaine doit moins concerner l'architecture générale qui doit rester centrée sur les trois grands impôts qui sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'Impôt sur le revenu (IR), et l'impôt sur les sociétés (IS), que les textes les définissant dans le détail et la pratique fiscale au quotidien. Les taxes locales doivent être simplifiées, et leur base de calcul harmonisée. On peut arrêter les grands principes dans les 7 axes ci-après qui sont déclinés en 90 mesures dont le détail est présenté en annexe 7 ci-joint.

1. Une fiscalité qui s'articule de manière forte avec les autres axes des politiques publiques pour répondre aux objectifs de justice sociale

La politique fiscale ne peut plus être dissociée d'autres sujets des politiques publiques concernant les thèmes de la solidarité, du soutien aux populations démunies et de la stratégie de couverture sociale. Ainsi, le problème de la caisse de compensation, qui consomme aujourd'hui plus du quart des recettes fiscales du pays, et qui représente l'un des postes de dépenses les plus importants de l'Etat, a bien évidemment une incidence sur la politique de recettes de l'Etat, et par voie de conséquence sur sa politique fiscale. De même, le financement de différentes caisses de solidarité ou de péréquation peut, s'il n'est pas considéré dans sa globalité, amener à multiplier les prélèvements et les taxes, faisant ainsi perdre au système fiscal marocain une partie de sa lisibilité et de sa prévisibilité.

Il en est de même de la couverture sociale. Avec la problématique posée aujourd'hui d'une part par un système de retraite déséquilibré dans la durée, et d'autre part par l'élargissement des couvertures sociales, comme la mise en place de l'Indemnité de Perte d'Emploi (IPE), ou encore la généralisation de l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) pour les salariés et du Régime d'Assistance Médicale (RAMED) pour les populations démunies, la question du financement de la couverture sociale par les prélèvements sociaux seuls adossés au coût du travail, ou par un mix alliant prélèvement sociaux et impôts se pose avec acuité.

Si l'on rajoute à cela la forte demande de couverture sociale des populations non couvertes aujourd'hui, et qui en font une exigence pour leur adhésion au paiement de l'impôt, on voit bien qu'une réforme fiscale doit s'accompagner d'une refonte du système de compensation tel qu'il est pratiqué actuellement, et d'une vision pour la couverture sociale en vue de son élargissement, dans une logique qui assure la pérennité de son financement.

La réforme, nécessaire, de la caisse de compensation devrait dégager des économies substantielles pour l'Etat, qui peut ainsi permettre une réforme profonde de certains impôts qui pèsent lourd sur le tissu économique, et dégager des ressources pour les différentes caisses de solidarité sans avoir besoin d'alourdir ou de complexifier les prélèvements.

La mise en place d'un système d'aide ciblée pour les populations démunies doit bien évidemment s'accompagner de l'arrêt du système de subvention des produits. Il est nécessaire que cela s'accompagne également de la réforme des taux de TVA, afin que les conséquences en matière d'ajustement de prix soient absorbées par les aides directes octroyées. Il reste entendu que la réforme du système de compensation doit faire l'objet d'un débat national ouvert afin d'en définir les modalités en ce qui concerne le périmètre de ciblage ainsi que ses instruments, sans oublier l'impact potentiel sur le pouvoir d'achat de la classe moyenne et la mise en place des dispositions à même de le soutenir.

2. Une juste répartition de la charge fiscale et la sauvegarde du pouvoir d'achat de la classe moyenne

L'élargissement de l'assiette fiscale est devenu aussi bien une affaire de justice et d'équité, qu'un problème de recette pour l'Etat et de pression fiscale sur les contribuables. Le rejet de l'impôt, ou simplement l'impression d'être trop prélevé sont moins dus à l'importance de l'impôt lui-même, qu'au sentiment que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon, et que la charge qui pèse sur chacun n'est pas équitablement répartie.

L'un des secteurs qui génère le plus de frustration est celui de l'immobilier. Ainsi, pour des biens similaires ou dans la même zone, les citoyens ont l'impression qu'il y a des traitements différenciés pour ce qui touche à la taxe sur les profits immobiliers, pour les redressements concernant les droits d'enregistrement ou pour les montants des taxes d'habitation à payer. Le manque de transparence des barèmes utilisés par l'administration fiscale nourrit très largement le sentiment d'inégalité et d'injustice. Ainsi, les taxes d'habitation dont les montants diffèrent très largement d'une maison à une autre, lorsque certains ne la payent même pas sans jamais être inquiétés, nourrissant très largement le sentiment du deux poids, deux mesures.

Il est essentiel d'améliorer la transparence des pratiques fiscales et d'aligner les traitements faits aux contribuables sur les mêmes bases. La transparence des barèmes et leur publication est de nature à atténuer ce sentiment d'injustice, de diminuer les litiges, et de mettre un frein aux pratiques de sous déclaration et de corruption. La publication des barèmes de taxation dans l'immobilier permettra très rapidement d'améliorer le rendement de l'impôt. En effet, les transactions immobilières étant traitées auprès des professions régulées comme les notaires, ces derniers peuvent être chargés de collecter la TPI au moment de la transaction, évitant les déclarations par l'assujetti, les frais de recouvrement par l'Etat et assurant une recette immédiate et certaine pour l'Etat.

Concernant l'impôt sur les revenus, il est indéniable aujourd'hui que les professions libérales, les commerçants, les intermédiaires, ainsi que tous ceux qui ont des revenus autres que les salaires ne supportent pas la même charge fiscale que les salariés. Un rééquilibrage est nécessaire. Il faudrait, pour ce faire, agir aussi bien par un contrôle plus strict, appuyé sur des

outils informatisés et sur des recoupements statistiques, que sur des incitations. Ainsi, toutes ces populations ne disposent pas actuellement de couverture sociale. Allier fiscalisation et généralisation de la couverture sociale, en rapprochant les bases de calcul de l'une et de l'autre permettrait plus aisément de généraliser l'impôt. Pour améliorer la perception d'égalité devant l'impôt, il est utile d'organiser et de rendre publique l'information concernant la répartition des impôts payés par les différentes catégories socioprofessionnelles.

Il est proposé également que les tranches d'IR soient indexées sur l'inflation de façon à éviter l'érosion du pouvoir d'achat des classes moyennes par la hausse du coût de la vie. Par ailleurs, il est proposé que la solidarité familiale soit prise en compte dans le calcul de cet impôt. Ainsi, la déductibilité pour personnes à charge pourrait être étendue aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de 6 personnes. Il est proposé également que les quotités de déduction soient doublées.

Par ailleurs, pour améliorer le pouvoir d'achat des revenus les plus modestes, il est proposé de relever progressivement le seuil d'exonération de l'IR de 2.500 à 4.000 dirhams par mois.

Dans le cadre des politiques de réforme du système d'éducation nationale, il peut également être envisagé de déduire de la base imposable à l'IR une partie des frais de scolarité pour les familles qui payent pour la scolarisation de leurs enfants.

L'IS, pour sa part, n'est payé que par une petite partie des entreprises. Il est proposé que la cotisation minimale, payée par les entreprises déficitaires ou faisant des résultats faibles et qui est fixée à 0,5% actuellement, soit augmentée dans le temps. Ainsi, en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est règlementée, les taux suivants peuvent être retenus:

- 0,5% pour les 5 premières années.
- 1% à partir de la 6ème année jusqu'à la 10^e année.
- 1,5% au-delà.

3. Une fiscalité qui permet de lutter contre la spéculation

Les expériences à l'international montrent que l'impôt sur le patrimoine ne représente pas une pratique généralisée à travers le monde et font ainsi l'objet de débats controversés. Par ailleurs, le périmètre de calcul de cet impôt est difficilement cernable, le patrimoine n'étant d'ailleurs que la somme de revenus ayant déjà supporté l'impôt. De même, le patrimoine est générateur d'impôts qui appréhendent les revenus des différents biens qui le composent (dividendes, intérêts, revenus fonciers, plus-values mobilières et immobilières, etc.).

Les impositions du patrimoine, en plus de celles de ses revenus, ne doivent donc être envisagées qu'avec beaucoup de précautions et après de larges débats nationaux. Cette imposition paraît par contre légitime pour lutter contre la spéculation et favoriser la mobilisation des actifs nécessaires aux circuits productifs. Il paraît donc opportun d'envisager la mise en place d'un impôt qui cible le patrimoine non générateur de richesse, comme le foncier non bâti ou non exploité, les habitations non occupées ou encore les valorisations de patrimoine qui ne sont pas liées à des investissements comme c'est le cas pour les terrains qui rentrent en périmètre urbain ou qui bénéficient d'un changement de zonage.

Dans ce cadre, les cinq mesures suivantes sont préconisées:

- Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps. Pour les promoteurs immobiliers, le paiement de la TNB peut être suspendu pour une période de sept ans à partir de la date d'acquisition. Si aucun programme n'est réalisé sur ce foncier pendant cette période ou en cas de vente, la TNB serait due rétroactivement ;
- Taxer dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire,
- Aligner la taxation des plus-values sur les biens reçus par héritage et celle des plus-values sur les biens reçus par donation en supprimant l'exonération de fait des plus-values accumulées jusqu'au décès du de cujus que permet actuellement l'héritage.
- Passer les droits d'enregistrement sur l'héritage et les donations à 2%.
- Laisser ouvert le champ de la réflexion et de la concertation en vue de l'élargissement éventuel de la base de calcul de l'impôt de Solidarité sur le Patrimoine non Productif proposé ci-dessus, et pour la mise en place d'une taxe sur les successions.

4. Une fiscalité qui encourage le secteur productif et l'investissement

La réforme principale concernant le secteur productif concerne la TVA qui, comme exposé ci-dessus, représente aujourd'hui un vrai problème pour le tissu productif du pays et un frein sérieux à l'investissement. Il faudra revenir au principe fondateur de ce type d'impôt, à savoir sa neutralité pour le tissu productif. Ainsi, quelle que soit la politique de taxation et de taux que l'Etat décide, l'entreprise productrice ne doit jamais supporter une TVA que sur la valeur ajoutée qu'elle crée. Toute entreprise qui a un crédit TVA doit être remboursée sans délai, de façon à ne pas la pénaliser par des frais financiers indus, et ne pas obérer sa capacité d'investissement. Cela réglera définitivement le problème du butoir. Concernant les crédits TVA existants à ce jour, elles devraient être transformées en créance sur l'Etat, à rembourser sur une période de 10 ans, éventuellement sans intérêt.

Le secteur agroalimentaire de première transformation subit de plein fouet l'effet de la TVA sur ses produits, sans capacité de récupération. Or ce secteur est éminemment important pour le pays. Créateur d'emplois dans des bassins proches des localités rurales, souvent peu capitalistique, et correspondant à des besoins de la population urbaine et rurale, son développement est primordial pour l'emploi et pour le développement régional. La part des produits agricoles transformés au Maroc demeure très faible par rapport à des pays à développement comparable, alors que les consommateurs achètent de plus en plus de produits transformés, souvent fabriqués à l'étranger. Or le secteur agroalimentaire de première transformation est la brique essentielle sur laquelle une vraie stratégie agroalimentaire du pays peut se baser. Pour que ce secteur, qui n'a le choix aujourd'hui qu'entre périlcliter ou aller vers l'informel, puisse se développer, la question de la TVA doit trouver une solution définitive indépendamment de la fiscalité agricole. Il est ainsi proposé d'autoriser les entreprises de ce

secteur à déduire de leur TVA collectée, l'équivalent d'un montant de TVA sur leurs achats agricoles, calculé sur la base du même taux que celui appliqué à leurs produits finis. Cette déduction se retrouvera en baisse de prix, ce qui reviendra in fine à taxer les produits finis à hauteur de 2 à 5% seulement, sans avoir à créer de nouveaux taux de TVA.

Par ailleurs, l'Impôt sur les Sociétés doit être davantage clarifié. Autant il est légitime que des règles générales puissent s'appliquer à tous, autant il est illusoire de gommer les spécificités de chaque métier en croyant que cela n'aura aucune conséquence sur l'investissement. Il faut ainsi rapprocher les pratiques fiscales des pratiques économiques de chaque secteur d'activité sur la base des usages internationaux en la matière. Pour les secteurs disposant de plans de comptes spécifiques ou de supervision adaptés (banques, assurances, sociétés de financement, OPCVM, opérateurs télécoms, compagnies aériennes etc.) il est nécessaire d'aligner les pratiques fiscales sur les règles comptables nationales et internationales qui les régissent.

Les aides de l'État, sous forme de réduction ou d'exonération fiscale doivent être équitables et ne pas créer d'effet d'aubaine. Ces aides représentent 32 milliards de dirhams et profitent essentiellement à l'export, aux secteurs de l'agriculture et de l'immobilier (5.413 millions de dirhams de dépenses fiscales pour l'immobilier et 4.296 millions pour l'agriculture). Lorsque des secteurs d'activité sont trop soutenus, même pour de bonnes raisons, cela peut créer un effet d'éviction sur les investissements, qui peuvent aller prioritairement à ce secteur, créant un effet de bulle dangereux pour l'économie dans son ensemble. Aussi est-il nécessaire d'instaurer des mécanismes annuels d'évaluation des politiques de soutien afin de mesurer non seulement leur bien fondé, mais également les effets qu'ils peuvent avoir sur le tissu productif et sur l'investissement dans son ensemble.

L'économie marocaine souffre d'une déficience d'innovation et d'initiatives en matière de recherche et de développement. Il est proposé, à l'instar de beaucoup de pays où les activités innovantes sont encouragées de mettre en place une stratégie de soutien à l'innovation et à la recherche et développement via des mécanismes de crédit impôt recherche qui ont montré leur efficacité par ailleurs.

5. Une fiscalité qui permet de réduire le champ de l'informel

Au-delà des règles fiscales s'appliquant au secteur productif, il est un élément crucial que ce secteur demande avec insistance, c'est évidemment la lutte contre la concurrence déloyale qu'il subit à cause des opérateurs qui exercent en dehors de l'économie organisée, l'Informel.

Concernant l'informel, il faut davantage porter l'attention non aux personnes qui en font une activité de survie, mais plutôt aux circuits en amont qui les alimentent et qui constituent de vrais dangers pour l'économie nationale. Il s'agit pour l'essentiel des importateurs qui sous déclarent les marchandises importées pour échapper à la TVA, des circuits de distribution occultes qui échappent à tout impôt, et des producteurs qui lèssent leurs employés en ne les déclarant pas et par conséquent en les privant de toute couverture sociale possible.

Des mesures de contrôle basées notamment sur le suivi des factures (cf. mesures 84, 85 et 86 proposées en annexe) sont de nature à mieux cerner les activités des opérateurs et à diminuer sensiblement les pratiques de sous déclaration, de sous facturation et de fausses factures.

Mais la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale ne saurait se faire que par la sanction. L'environnement économique doit susciter les réflexes pour que s'opère naturellement le transfert des activités informelles vers la sphère officielle de l'économie organisée.

Pour cela, les avantages que procure la légalité doivent être suffisamment attractifs et lisibles (voir par exemple la mesure 6 proposée en annexe).

La référence aux modèles existant chez certains pays témoigne de l'efficacité des systèmes comportant une base imposable aussi large que possible, en contrepartie de taux les plus faibles possibles et un lien entre la base d'imposition et la base de couverture sociale dont bénéficie le contribuable. Il faut appuyer toute démarche dans ce sens, qui est à la fois source d'efficacité économique, de lutte contre les formes d'évasion fiscale et de justice sociale par la suppression des abattements et avantages fiscaux n'ayant pas de justification économique ou sociale. Elle fonde une définition moderne de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

La lutte contre l'informel de manière plus globale est un enjeu de taille puisqu'il ne s'agit que de travailler à réconcilier, autant que faire se peut, le citoyen avec la notion même de l'impôt. Ce travail repose d'abord sur une plus grande pédagogie crédible permettant de mettre en évidence la contrepartie de l'impôt et nécessite des actions de communication efficaces.

Il est, de ce point de vue, primordial, que le système fiscal gagne en lisibilité. Une lisibilité qui passe certes par des mesures de simplification mais aussi par une meilleure perception du lien qui unit, lorsque c'est possible, un impôt et sa fonction ou son objet.

Les prélèvements ne seront compris et acceptés que s'ils sont également considérés comme justes et ne se révèlent pas comme un obstacle dirimant en termes de compétitivité globale de l'économie. Tout système présentant des injustices conduirait le contribuable à chercher à se faire justice soi-même en se retranchant dans des activités occultes.

Les mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale développées en annexe (cf. mesures 79 à 90) proposent une approche plus globale, le Conseil Economique et Social propose par ailleurs que cette thématique fasse l'objet d'un débat national en vue d'élaborer une stratégie concertée entre toutes les parties prenantes.

6. Une fiscalité qui prend en charge partiellement le financement de la couverture sociale afin de ne pas augmenter la pression sur les salaires et les coûts du personnel

La pression fiscale et sociale atteint aujourd'hui 22% pour les salaires proches du SMIG, et monte à 45% pour les salaires élevés. Or le problème de la compétitivité des entreprises marocaines dans une économie ouverte comme celle du Maroc aujourd'hui, se joue aussi sur le coût du travail, même si ce facteur n'est pas l'unique à prendre en considération. Si nous voulons que le Maroc reste dans la compétition internationale, sans que cela pèse sur le salaire net payé aux employés, il est fondamental que la pression sociale et fiscale ne dépasse pas les niveaux actuels, et que d'autres sources de financement de la couverture sociale soient étudiées et mises en place.

Ainsi, dans le cadre des réformes touchant les retraites et les nouvelles couvertures sociales, l'équilibre financier peut être trouvé, par un financement partiellement basé sur la TVA qui doit être réformée en conséquence. Ainsi, la TVA devrait être restructurée pour passer de 5

taux actuels (0%, 7%, 10%, 14% et 20%), à 4 taux (0%, 10%, 20% et 30%), ce qui permettra de dégager des ressources à affecter à la couverture sociale et aux mécanismes de solidarité. Le taux de 30% proposé concernerait les produits de luxe. La liste de l'ensemble des produits devrait être réexaminée afin de reclasser ces derniers sur la nouvelle grille de TVA.

Les changements de taux de TVA vont certainement avoir des conséquences sur les prix des produits. Aussi, est-il nécessaire que cette mesure d'ajustement des taux soit liée à celle de la suppression des subventions des produits et son remplacement par le système d'aide ciblée (voir point I ci-dessus). La TVA réduite peut en effet être assimilée à une subvention de l'Etat qui doit être traitée de la même façon que les subventions financées par la caisse de compensation.

La réforme simultanée de la TVA et de la caisse de compensation dégagera à l'Etat des ressources importantes qui permettront de financer le système d'aide directe à destination des plus démunis, et de mettre en place des mesures nécessaires pour le maintien du pouvoir d'achat des classes moyennes, en particulier par une prise en charge directe d'une partie du financement de la couverture sociale. A cet effet, la création d'un fonds dédié à la couverture sociale, financé par des ressources de l'Etat, permettrait ainsi de prendre en charge une revalorisation, sous condition de ressources, des allocations familiales, donnant ainsi un surcroît de pouvoir d'achat aux ménages de la classe moyenne ayant des enfants.

7. Une fiscalité permettant d'instaurer un climat de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables

L'amélioration du climat de confiance entre l'administration fiscale et l'administration des impôts passe nécessairement par une plus grande transparence et une meilleure lisibilité des règles. Ainsi, la publication de barèmes d'imposition pour l'immobilier, la clarification des règles de détermination des résultats des entreprises, la possibilité d'interroger l'administration fiscale préalablement à des opérations d'investissement, d'acquisition ou de vente de biens sont de nature à diminuer l'aléa fiscal et à restaurer la confiance.

La clarification des règles de détermination des résultats imposables, en concertation avec les secteurs d'activité concernés, est également de nature à diminuer l'aléa fiscal pour les entreprises, et de diminuer les litiges et les frustrations. Ce travail peut être mené sur la base de benchmarks internationaux, faisant ainsi gagner à notre pays davantage de visibilité et de la lisibilité de son système fiscal, améliorant ainsi notablement son appréciation en matière de climat des affaires.

Par ailleurs, les barèmes appliqués à certains impôts étant peu transparents et laissés souvent à l'appréciation des agents des impôts, le sentiment général est que le système est inéquitable et injuste.

Les recours contre les décisions de l'administration, et le pouvoir de redressement de cette dernière doivent être davantage encadrés et supervisés par des organes indépendants y compris de l'administration fiscale elle-même. Ainsi la réforme des instances de recours, et l'encadrement du pouvoir de transaction de la Direction Générale des impôts apparaissent aujourd'hui comme des pistes sérieuses d'amélioration du climat général.

L'interprétation des textes et des lois fiscales ne peut être de la seule compétence de la Direction Générale des Impôts, aussi, la Direction de la Législation Fiscale doit-elle être rattachée au Ministre des Finances, permettant ainsi une meilleure indépendance de ses avis par rapport aux inspecteurs des impôts.

Conclusion générale

Le Maroc s'est doté d'un système fiscal moderne, qui reste à améliorer dans sa pratique. Les propositions contenues dans ce rapport visent à y contribuer et représentent une vision globale constituant un ensemble cohérent. Aussi, le Conseil Economique et Social recommande fortement de ne pas les considérer comme des mesures indépendantes dans lesquelles on peut puiser de façon individuelle et isolée.

Il faudrait par ailleurs veiller, dans le cadre de la réforme fiscale, à garder au système sa simplicité, et éviter, pour répondre à des problèmes conjoncturels d'équilibre des finances publiques, de perdre en visibilité et en lisibilité avec la création d'une multitude de prélèvements au gré des circonstances.

L'évaluation, comme outil de prise de décision publique, doit être renforcée et institutionnalisée. Elle comporte deux volets : l'évaluation a priori, avant l'adoption de mesures fiscales, et l'évaluation a posteriori, pour apprécier les effets de la réglementation.

Tout effort d'évaluation a priori de la réglementation fiscale n'a de sens que s'il est suivi par une évaluation obligatoire a posteriori. Celle-ci devrait intervenir dans les 3 à 5 ans suivant l'entrée en vigueur d'une réforme de la législation fiscale, de façon à vérifier la conformité des résultats avec les objectifs fixés au moment de son adoption.

Le réexamen périodique de la fiscalité constitue une notion essentielle. Il s'agit en effet, pour un pays, de disposer d'un système qui s'adapte en permanence aux changements d'une économie et d'une société toujours plus évolutives et ouvertes. Il est une condition pour éviter l'empilement de mesures fiscales obsolètes, qui contribuent très largement à entretenir la perception d'une fiscalité complexe.

De plus, le débat fiscal doit s'appuyer sur des données fiables et publiques.

L'élaboration de la Loi de Finances est encadrée par une loi organique qui suppose de donner une visibilité de moyen et long terme à la dépense publique, notamment pour les programmes pluriannuels et les projets stratégiques (article 75 de la Constitution). Or, ce qui vaut pour la dépense publique vaut également pour la recette. Ainsi, une loi de programmation fiscale devra jouer un rôle dans la définition de l'évolution future de notre politique fiscale, devenant ainsi un outil qui permet d'offrir, tant au Parlement qu'aux contribuables, une plus grande visibilité et une plus grande stabilité, tout en ménageant la possibilité d'adapter à tout moment le système fiscal à son environnement économique et social.

La programmation fiscale et une meilleure connaissance du patrimoine et des engagements de l'Etat sont les garants d'une fiscalité plus claire, dont les modalités comme les finalités sont mieux connues, mieux acceptées par les citoyens. Une telle fiscalité peut dès lors plus facilement évoluer et se trouver en phase avec la société et l'environnement économique, sans être entravée par des corporatismes ou des situations acquises.

Annexes

- Annexe 1 : Liste des principaux impôts et taxes en vigueur au Maroc.
- Annexe 2 : Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur le revenu
- Annexe 3 : Domaines d'amélioration en matière de TVA
- Annexe 4 : Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur les sociétés
- Annexe 5 : Domaines d'amélioration communs à la TVA, l'IS, l'IR et les droits d'enregistrement
- Annexe 6 : Taux d'imposition des placements mobiliers et immobiliers
- Annexe 7 : Détail des mesures proposées
- Annexe 8 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

Annexe 1

Liste des principaux impôts et taxes en vigueur au Maroc

Liste des principaux impôts et taxes en vigueur au Maroc

Textes de base	Référence	Nombre	Nature
Code Général des Impôts		6	IS : Impôt sur les Sociétés TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée IR : Impôt sur le Revenu DE : Droits d'enregistrement DT : Droits de Timbre TSAVA : Taxe Spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles
Fiscalité des Collectivités Locales	Loi n° 47-06	17	Taxes au profit des communes urbaines et rurales • taxe professionnelle ; • taxe d'habitation ; • taxe de services communaux ; • taxe sur les terrains urbains non bâtis ; • taxe sur les opérations de construction ; • taxe sur les opérations de lotissement ; • taxe sur les débits de boissons ; • taxe de séjour ; • taxe sur les eaux minérales et de table ; • taxe sur le transport public de voyageurs ; • taxe sur l'extraction des produits de carrières. Taxes au profit des préfectures et provinces • taxe sur les permis de conduire ; • taxe sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique ; • taxe sur la vente des produits forestiers. Taxes au profit des régions • taxe sur les permis de chasse ; • taxe sur les exploitations minières ; • taxe sur les services portuaires.
Fiscalité des Collectivités Locales	Loi 30-89 / loi 39-07	13	Chapitres maintenus de la loi n°30-89 abrogée par la loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales par la loi 39-07 : • Taxe sur la Dégradation des Chaussées • Taxe de Légalisation des Signatures et de Certification Conforme de Copies • Droits d'Abattage

Textes de base	Référence	Nombre	Nature
			• Surtaxe d'Abattage au Profit de la Bienfaisance • Droits Perçus sur les Marchés et Lieux de Vente Publics • Droit de Fourrière • Droit de Stationnement sur les Véhicules Affectés à un Transport Public de Voyageurs • Droits d'Etat Civil • "Contribution des Riverains aux Dépenses d'Equipement et d'Aménagement" • Redevance sur les Ventes dans les Marches de Gros et Halles aux Poissons • Redevance d'Occupation Temporaire du Domaine Public Communal pour Usage Lié à la Construction • Redevance d'Occupation Temporaire du Domaine Public Communal pour Usage Commercial, Industriel ou Professionnel • Redevance d'Occupation Temporaire du Domaine Public Communal par des Biens Meubles et Immeubles Liés à l'Exercice d'un Commerce, d'une Industrie ou d'une Profession
Législation douanière		2	Principalement les Droits d'Importation et la TIC ...
Autres Taxes Parafiscales		31 (à titre indicatif)	• Taxe sur les Assurances • Taxe de licence à percevoir sur les établissements de consommation de boissons alcooliques ou alcoolisées • Taxe annuelle sur la publicité par affiches aux bords des voies de communication routières de l'Etat • Taxe pour la promotion du paysage audiovisuel national • Taxe sur la publicité radiodiffusée • Taxe d'affrètement pour la pêche des espèces pélagiques • Taxe sur la viande cachée au profit des comités des communautés israéliennes marocaines

Textes de base	Référence	Nombre	Nature
			• Taxes au profit du Comité national de prévention des accidents de la circulation • Taxe parafiscale au profit de l'association dite le Croissant-Rouge • Taxe de recherche halieutique au profit de l'Institut national de recherche halieutique • Taxe d'équipement aéroportuaire • Taxe de commercialisation des céréales et des légumineuses • Taxe spéciale sur le ciment • Taxe parafiscale à l'importation pour le financement de la promotion économique et de l'inspection des exportations • Taxe pour la promotion des apprentis dans le secteur du tapis • Taxe parafiscale sur les tapis estampillés • Taxe parafiscale au profit du CDVM • Taxe de développement coopératif • Taxe de promotion touristique • Taxe sur le poisson pélagique • Taxe sur les prix de cession des produits des forêts • Taxe de commercialisation de la pulpe sèche de betterave • Taxe sur les bois importés • Taxe pour la conservation et le développement des ressources cynégétiques • Taxes perçues par les agents diplomatiques et consulaires au titre des actes relatifs à la navigation, au commerce et aux divers certificats • Droits de Chancellerie • Taxes sur les transports privés • Taxe d'inspection sanitaire des plantes et des produits végétaux • Taxe d'inspection sanitaire d'animaux et de produits animaux • Taxe sur les permis de recherches minières, permis d'exploitation, taxe de mutation • Taxe de vérification des poids et mesures

Annexe 2

Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur le revenu

Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur le revenu

1. Dispositions générales

1-1- Catégories de revenus

Le CGI liste 5 catégories de revenus. Les revenus et profits de source étrangère ne figurent pas parmi ces catégories.

Par ailleurs, l'article 24 du CGI prévoit deux exonérations : la première concerne le corps diplomatique et consulaire et la deuxième concerne les revenus découlant des droits d'auteur perçus par des personnes physiques résidentes au Maroc.

Cette deuxième exonération s'applique aux revenus professionnels et donc devrait figurer dans la partie traitant de ces derniers (article 31 du CGI).

1-2-Territorialité

La source des revenus ou de profits n'est pas définie par le CGI. En effet, selon la résidence de la personne physique, elle sera imposée sur les revenus et profits de source marocaine et/ou étrangère.

1-3- Modalités de détermination du revenu global

Le CGI distingue entre les sociétés de fait, les sociétés en participation et les indivisions pour déterminer la ou les personnes redevables de l'IR et le régime d'imposition.

En effet, le revenu des sociétés de fait constitue un revenu professionnel du principal associé alors que celui des sociétés en participation ou des indivisions est réparti entre leurs membres et imposé en leur nom (chacun sur sa part).

De même, les sociétés en participation sont obligatoirement soumises au régime du résultat net réel alors que les sociétés de fait et les indivisions peuvent opter pour l'imposition sous le régime du résultat net simplifié ou celui du bénéfice forfaitaire.

Aussi, une exception est prévue pour les sociétés en participation et les indivisions lorsqu'elles n'exercent qu'une seule activité à caractère agricole ou ne possèdent que des immeubles destinés à la location.

Ces trois entités sont pratiquement identiques et ne justifient pas des modalités différentes.

Enfin, pour l'indivision, l'imposition à l'IR est effectuée au nom de chacun des membres alors qu'en matière de TVA, c'est l'indivision qui est assujettie. Ceci pose des problèmes de multiplication des identifiants fiscaux et de mise en œuvre sur le plan pratique.

1-4- Déduction des primes relatives aux contrats d'assurance retraite

Le CGI, tel que modifié par la loi de finances 2012, précise que la durée minimale de 8 ans nécessaire pour bénéficier de l'abattement de 40% sur les prestations de retraite est applicable aux prestations servies à compter du 1er janvier 2012, et ce quelle que soit la date de conclusion du contrat d'assurance retraite.

Or, le CGI n'a pas été modifié pour permettre le bénéfice de l'abattement précité en cas de rachat des cotisations avant le terme initial du contrat si la durée minimale de 8 ans est passée.

En effet, sans cet amendement, les contrats d'assurance conclus avant le 1^{er} janvier 2009 (devant avoir un terme initial supérieur ou égal à 10 ans) ne bénéficieraient pas de la mesure apportée par la loi de finances 2012 (réduction de la durée minimale à 8 ans) qui resterait sans effet sur lesdits contrats.

1-5- Période d'imposition

L'article 71 du CGI utilise le critère d'acquisition de revenu global pour la détermination de la période d'imposition. Ceci laisse comprendre que le fait générateur d'imposition est constitué par l'acquisition dudit revenu global.

Or, le revenu global est composé de revenus catégoriels pour lesquels des règles et modalités différentes sont applicables.

Ainsi, pour les revenus de capitaux mobiliers par exemple, le fait générateur est constitué par l'encaissement, la mise à disposition ou l'inscription en compte.

2. Revenus professionnels

2-1- Régime du résultat net simplifié (revenus professionnels)

Ce régime ne permet en pratique de simplifier aucune obligation fiscale. En effet, les contribuables concernés sont tenus à la fin de l'exercice d'établir la liste des tiers débiteurs et créditeurs ainsi que les inventaires détaillés des stocks en quantité et en valeur et de tenir un registre pour les immobilisations amortissables.

De plus, ce régime ne permet pas la déduction des provisions et le report du déficit fiscal.

2-2- Régime du bénéfice forfaitaire

Pour la détermination du bénéfice minimum, il est appliqué à la valeur locative annuelle normale et actuelle de chaque établissement du contribuable un coefficient dont la valeur est fixée de 0,5 à 10 compte tenu de l'importance de l'établissement, de l'achalandage et du niveau d'activité.

Le CGI n'établit pas de règles claires limitant le pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale dans le cadre de la détermination dudit coefficient.

2-3- Produits bruts (revenus professionnels)

Les intérêts perçus par les personnes physiques non résidentes sont classés en deux catégories :

- Intérêts entrant dans la définition des revenus professionnels soumis à la retenue à la source ;
- Intérêts n'entrant pas dans la définition des revenus professionnels et donc situés hors champ d'application de la retenue à la source (exemple : intérêts afférents aux dépôts en devises).

Sur le plan pratique, cette deuxième catégorie désigne en réalité les intérêts exonérés de la retenue à la source.

3. Revenus agricoles

Le CGI définit les revenus agricoles comme ceux correspondant aux bénéfices provenant des exploitations agricoles et de toute autre activité de nature agricole non soumise à la taxe professionnelle.

Le CGI définit les exploitations agricoles, mais ne définit pas les activités de nature agricole.

Par ailleurs, le CGI ne précise pas la catégorie à laquelle appartiennent les bénéfices provenant de toute activité de nature agricole soumise à la taxe professionnelle : s'agit-il de revenus agricoles ou de revenus professionnels ?

4. Revenus salariaux

4-1- Imprécisions

- Le CGI n'établit pas de règles claires (relativement au principe et aux modalités de calcul des plafonds d'exonération) pour l'exonération des indemnités accordées par l'employeur à ses salariés.
- Le CGI n'établit pas de règles claires permettant de distinguer les revenus professionnels des revenus salariaux, et ce pour les voyageurs, représentants et placiers de commerce ou d'industrie, pour les artistes (exerçant à titre individuel ou constitués en troupes) et pour les personnes ne faisant pas partie du personnel salarié des entreprises.
- La rédaction de l'article 59 du CGI n'est pas suffisamment claire en ce qui concerne la déduction des cotisations pour la constitution de pensions et de retraite effectuées par des personnes de nationalité étrangère. En effet, la question de déduction des cotisations de retraite obligatoires effectuées au Maroc par lesdites personnes reste posée.
- Le CGI exonère de l'IR, dans la limite fixée par la législation de travail, l'indemnité de départ volontaire. Or, cette notion de départ volontaire, qui n'est pas définie par la législation de travail, n'est pas non plus définie par le CGI.

4-2- Incohérences

- Le CGI exonère de l'IR sur revenus salariaux, sous certaines conditions, les bourses d'études et les prix littéraires et artistiques. Or, ces deux éléments ne sont même pas appréhendés dans le champ de définition des revenus salariaux et assimilés (article 56 du CGI).

Par ailleurs, et à supposer même qu'ils puissent être ajoutés au niveau de la définition des revenus salariaux et assimilés, ils ne découlent d'aucune relation de travail actuelle ou passée ou d'une relation d'employeur-employé et ne constituent pas la rémunération de services rendus.

- Les pensions alimentaires et les rentes viagères sont classées dans la catégorie des revenus salariaux et assimilés alors qu'elles ne découlent d'aucune relation de travail actuelle ou passée ou d'une relation d'employeur-employé et ne constituent pas la rémunération de services rendus. Il en est de même des prestations de retraite complémentaires et des prestations de contrat d'assurance sur la vie et de capitalisation.

Par ailleurs, les allocations temporaires versées aux victimes d'accident de travail sont exonérées de l'IR alors qu'elles devraient être situées hors champ d'application de l'IR puisqu'elles correspondent aux sommes servies en représentation de dommages et intérêts pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné pour la victime une incapacité permanente, partielle ou totale.

- Pour les indemnités de licenciement, et puisqu'elles réparent un dommage subi, elles devraient normalement être hors champ d'application de l'IR sauf, peut être, pour la partie excédant les limites fixées par le code de travail. Or, le CGI les classe dans le champ d'application de l'IR salarial, mais les exonère dans les limites fixées par le code de travail.
- L'article 83 du CGI fait obligation aux sociétés à prépondérance immobilière de déposer la liste de leurs actionnaires ou associés en même temps que la déclaration du résultat fiscal. Or, l'article 83 traite de la déclaration des profits immobiliers. Cette obligation devrait figurer au niveau des articles régissant les déclarations devant être déposées par les sociétés.

4-3- Stock-option

Le régime fiscal des stock-options tel que prévue par le CGI ignore la réalité économique des groupes de sociétés puisqu'il ne s'applique qu'à un employeur avec ses salariés.

De même, le CGI ne traite pas, de manière expresse, du régime des stocks options étrangers.

Enfin, le CGI met à la charge de toute société employeuse dont les salariés ou dirigeants bénéficient des stock-options attribués par d'autres sociétés, résidentes ou non au Maroc, l'obligation de déposer une déclaration identique à celle qu'elle aurait faite si elle avait attribué elle-même à ses salariés des stock-options. Cette obligation n'est pas justifiée économiquement puisque la rémunération salariale n'est pas accordée par la société employeuse.

4-4- Fait générateur

Le CGI ne précise pas le fait générateur de l'imposition des revenus salariaux et assimilés. Toutefois, l'article 156 du CGI laisse comprendre que la retenue à la source est due lorsqu'il y a paiement des salaires et revenus assimilés.

5. Revenus fonciers

Le CGI ne précise pas le fait générateur de l'imposition des revenus fonciers.

6. Profits fonciers

Le CGI ne précise pas les pièces devant être fournies pour justifier l'occupation d'une résidence à titre d'habitation principale pendant au moins 8 ans (ou 4 ans s'il s'agit d'un logement social) en vue d'obtenir l'exonération du profit réalisé.

7. Profits de capitaux mobiliers

7-1- Champ d'application

Le CGI ne précise pas si les entités émettrices des titres doivent être résidentes ou non au Maroc.

7-2- Base imposable

Le CGI ne précise pas de manière expresse le prix d'acquisition à retenir dans le cas de cession de valeurs mobilières acquises par voie d'héritage, bien que l'administration fiscale retienne la valeur au jour du décès comme pour les biens immobiliers.

Par ailleurs, il ne définit pas la notion de nature de titres.

7-3- Exonération

L'article 68 du CGI exonère de l'IR les dividendes et autres produits de participation similaires distribués par les sociétés installées dans les zones franches d'exportation et provenant d'activités exercées dans lesdites zones, lorsqu'ils sont versés à des non-résidents alors que l'article 6 du CGI exonère les dividendes et autres produits de participations similaires versés, mis à la disposition ou inscrits en compte des non-résidents, provenant d'activités exercées par les sociétés installées dans les zones franches d'exportation.

Il y a lieu d'harmoniser entre ces deux articles.

7-4- Imputation des moins values

Le CGI ne précise pas si le report des moins values afférentes aux titres inscrits en compte auprès d'intermédiaires financiers habilités peut être effectué par ces derniers pendant la même année et selon quelles modalités et/ou durant les années suivantes.

Annexe 3

Domaines d'amélioration en matière de TVA

Domaines d'amélioration en matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée

1. Le champ d'application de la TVA

Le champ d'application comprend les opérations de nature industrielle, commerciale, artisanale ou relevant de l'exercice d'une profession libérale accomplies au Maroc et les opérations d'importation.

Cette rédaction reste imprécise aussi bien au niveau de l'étendue territoriale qu'au niveau de l'étendue matérielle.

1.1. L'étendue territoriale

La notion retenue est celle de l'utilisation ou de l'exploitation de services au Maroc. Force est de constater qu'il est très difficile d'appréhender et de circonscrire la portée de cette notion, surtout quand il s'agit de prestations impliquant des non-résidents et des résidents.

Cette difficulté se traduit par des risques d'évasion fiscale et celui de voir l'administration réclamer des taxations non fondées.

Il est recommandé de regrouper les services en deux ou plusieurs catégories (catégorie des services matériellement localisables et catégorie des services non matériellement localisables) et prendre des critères clairs (ex : taxation au Maroc des services géographiquement localisables au Maroc).

1.2 L'étendue matérielle

Sur le registre des opérations obligatoirement assujetties, il y a lieu de noter :

- L'existence de redondances. En effet, certains alinéas citent des services (ex : réparation, hébergement, crédit,...) alors qu'un autre alinéa cite toute prestation de services comme étant dans le champ de la TVA ;
- Que si la TVA est une taxe assise sur les opérations indépendamment des personnes qui les effectuent, il peut être constaté que le champ est défini, entre autres, par référence à des personnes (ex : les grossistes, les importateurs, les commerçants dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 2 000 000 DH). Cette manière de faire crée la confusion quant à ce qui est taxable : l'opération, la personne qui l'effectue ou le groupe formé par les deux ;

Sur le registre des opérations situées hors champ d'application de la TVA, il y a lieu de noter que si, par un raisonnement à contrario, il apparaît que le commerce de détail, l'agriculture et les actes civils sont situés hors champ d'application de la TVA, ces deux derniers secteurs sont loin d'être clairement appréhendés. En effet, ni les actes civils, ni l'activité agricole ne sont définis par le CGI.

- Au regard de l'agriculture, se pose la question de savoir jusqu'à quelle limite l'on se situe toujours dans le hors champ. La confusion vient aussi du fait que certains produits de l'agriculture sont expressément exonérés sans droit à déduction (le sucre brut, les céréales servant à la fabrication des farines destinés à l'alimentation humaine, les produits de la pêche à l'état frais, congelés, entiers ou découpés, la viande fraîche ou congelée, l'huile d'olive et les sous-produits de la trituration des olives fabriqués par les unités artisanales, le crin végétal). Si l'agriculture ou les produits agricoles sont hors champs d'application de la TVA, pourquoi a-t-on besoin de prévoir en plus des exonérations pour certains produits.
- Au regard des actes civils, la distinction avec les actes commerciaux taxables n'est pas souvent facile. L'exemple des opérations de location meublée (taxable) et celle nue (hors champs) est source de contentieux.
- Au regard du commerce de détail, la question réside dans la difficulté d'appréciation du seuil de 2 000 000 DH. En effet, comme le fait générateur de droit commun est l'encaissement et la majorité des commerçants de détail sont imposés à l'IR dans la catégorie du bénéfice forfaitaire, il n'est pas évident que ledit seuil soit identifié avec une sécurité suffisante. Ceci peut même aboutir à défavoriser certains commerçants qui se sont identifiés à la TVA par rapport à ceux qui ne le sont pas.

1.3 L'étendue personnelle

Il y a lieu de noter que des associations effectuent des opérations taxables à la TVA ou en sont exonérées (ex : dépôt de fonds à la banque, achat de bons de Trésor). De même, des entités publiques (ex : communes) réalisent des opérations taxables (ex : placements, publicité au profit des sponsors de ses événements,...).

Ces entités ont l'obligation de tenir une comptabilité conforme à la réglementation en vigueur et de déposer des déclarations de TVA, même si la TVA est retenue à la source. Or, en pratique, lesdites déclarations ne sont pas, en général, déposées.

Il y a lieu de prévoir une solution claire à ce sujet : soit maintenir l'obligation de déposer les déclarations de TVA et appliquer les sanctions en cas d'infraction, soit prévoir une exception expresse à ce titre.

Ce mécanisme de paiement de la TVA par voie de retenue à la source constitue une entrave au principe de paiement fractionné auquel la TVA doit obéir. En effet, l'assujetti ne peut pas récupérer la TVA supportée en amont en l'absence d'une TVA collectée puisque cette dernière est retenue à la source par une tierce personne.

1.4 Les exonérations sans droit à déduction

Le CGI compte 34 lignes d'exonérations sans droit à déduction. Cette liste comporte des biens de première nécessité issus de l'agriculture (les céréales, le lait, le sucre brut, les dattes conditionnées produites au Maroc, les raisins secs, les figues sèches, les produits de la pêche, la viande, l'huile d'olive, le crin végétal, le bois), des prestations médicales, les journaux et publications similaires, les métaux précieux, les timbres, les intérêts facturés à l'Etat et aux étudiants.

Ces exonérations sont souvent qualifiées de cadeau empoisonné puisqu'elles ne permettent pas à l'assujetti de récupérer la TVA payée en amont qui se trouve donc automatiquement comprise dans le prix de revient. Ce qui oblige l'assujetti à augmenter son prix de vente pour maintenir le même niveau de marge lorsque les circonstances du marché le lui permettent.

1.5 Les exonérations avec droit à déduction

Le CGI compte 45 lignes d'exonérations avec droit à déduction. Au niveau de cette catégorie, le législateur met à la charge de l'Etat le coût financier de ces exonérations sous la forme de remboursements.

Certaines remarques méritent d'être apportées au niveau de certaines exonérations :

- Pour les biens d'investissement : la notion de début d'activité devrait être définie de façon simple évitant les divergences d'interprétation (ex : l'inscription au niveau de la taxe professionnelle). La nouvelle définition reste incomplète en dépit des précisions apportées par la loi de finances pour l'année 2011.

Enfin, l'alinéa qui exonère les autocars, les camions et les biens d'équipement y afférents acquis par les entreprises de transport international routier fait double emploi avec la règle générale applicable à tous les biens d'investissement acquis par les assujettis.

La question de l'exonération des assujettis partiels n'a pas été clairement tranchée par le CGI. En principe, ils devraient bénéficier de l'exonération à hauteur du prorata de récupération.

- Pour les produits livrés et les prestations de services rendus aux zones franches d'exportation : le CGI ne subordonne l'exonération à aucune formalité alors que la circulaire exige le respect des conditions de l'export dont l'exonération est prévue au niveau d'un autre alinéa différent.

Par ailleurs, il y a une impossibilité pour le prestataire établi sur le territoire assujetti de déterminer, au moment où il rend un service, où ce dernier va être utilisé (ex : véhicules utilitaires, camions).

- Pour les sociétés holding offshore : le bénéfice du droit à déduction est accordé au prorata du chiffre d'affaires exonéré. Or, le CGI ne définit pas cette notion de chiffre d'affaires exonéré d'une part, et pénalise ces holdings lorsqu'elles facturent la TVA puisqu'elles ne peuvent pas récupérer la totalité de la TVA supportée en amont.
- Le CGI n'a pas repris l'exonération dont bénéficient la Banque Africaine de Développement et la Société Financière Internationale en vertu d'autres textes.
- Le CGI liste la vente des logements sociaux au niveau des exonérations de TVA. Or, il ne s'agit pas d'une exonération puisque le promoteur doit facturer la TVA. Il s'agit, en effet, d'une mesure de prise en charge de la TVA en question par l'Etat.

2. Taux de TVA

Le taux de droit commun s'élève à 20%. Par ailleurs, le CGI prévoit des taux réduits de 14%, 10%, 7% et 0% (sur les opérations détaxées).

La distribution des produits sur les différents taux n'obéit pas à des critères précis et cohérents. A titre d'exemple :

- Les conserves de sardines, le lait en poudre, le savon de ménage (en morceaux ou en pain) sont soumis à 7% alors que les huiles fluides alimentaires, le sel de cuisine (gemme ou marin), le riz usiné, les farines et semoules de riz, les farines de féculents et les pâtes alimentaires sont soumis à 10% ;
- La voiture économique est taxée à 7% alors que le véhicule utilitaire léger économique et le cyclomoteur économique sont soumis au taux de 14%.
- Les prestations d'avocat, d'interprète, d'adal, d'huissier de justice sont soumises à 10% alors que celles des autres professions libérales et des experts de toute nature sont soumises à 20% ;
- Le café (vert ou torréfié), les succédanés de café et les extraits de café soluble sont taxés à 20% alors que le thé (en vrac ou conditionné) est taxé à 14%.
- Les confitures, fruits et jus de fruits destinés à la confiterie sont taxés à 20% alors que le beurre, les graisses alimentaires (animales ou végétales), margarines et saindoux sont soumis à 14%. Sans oublier que ces produits proviennent de la transformation de produits de base complètement détaxés. Ce qui rend le taux de 20% élevé.

3. Les règles de déduction

Le droit à récupération de la TVA est fondamental pour assurer la neutralité de cette taxe pour l'assujetti. L'étendue de ce qui peut être récupéré est un facteur important, mais quand et comment la TVA peut être déduite sont aussi à prendre en considération.

Pour être neutre, la TVA ayant grevé les biens et services utilisés dans le cadre d'activités économiques taxables devra être totalement récupérable.

Baser le système sur l'encaissement comme fait générateur de droit commun, de sorte que la TVA devient due ou récupérable lorsque le paiement a lieu, assure la neutralité en terme de trésorerie pour tous les intervenants.

Toutefois, la règle de récupération de la TVA n'est pas suffisamment neutre, en ce sens que la TVA facturée est déclarée le mois de son encaissement alors que la TVA payée aux fournisseurs n'est récupérée que le mois suivant celui de son règlement. Cette TVA récupérable chez un assujetti est déjà déclarée par son fournisseur le mois d'avant.

De même, quand bien même l'affectation directe entre la TVA supportée en amont et la TVA collectée constitue la règle, et que la compensation est un moyen pratique pour les besoins de la déclaration, l'assujetti doit appliquer un seul prorata de récupération sur l'ensemble de ses achats, même s'il est possible d'affecter des achats à des opérations bien déterminées. L'application de deux proratas requiert un accord préalable.

Il est donc recommandé de préciser clairement au niveau du CGI que l'entreprise peut appliquer la règle de l'affectation directe chaque fois qu'il est possible et d'appliquer le prorata chaque fois que les achats ont des utilisations mixtes.

4. La déclaration

Les opérations relatives à la TVA en amont et en aval sont reportées sur un imprimé modèle établi par l'administration fiscale. Deux périodicités de déclaration sont prévues : mensuelle et trimestrielle selon le chiffre d'affaires et la nature de l'activité.

La déclaration s'effectue de manière physique ou électronique en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

A ce titre, les remarques suivantes sont à noter :

- Le chiffre d'affaires en matière de TVA est différent du chiffre d'affaires en matière d'IS. En effet, le premier englobe toutes les opérations taxables, exonérées et hors champ d'application de la TVA, indépendamment du classement comptable.

Ainsi, pour l'établissement du prorata de déduction, le chiffre d'affaires à servir est entendu en matière de TVA et non pas en matière comptable.

Cette précision devra être explicitée au niveau du CGI pour éviter des interprétations divergentes.

- L'imprimé devra être actualisé pour prévoir des lignes qui tiennent compte des opérations appréhendées dans le champ d'application de la TVA. A titre d'exemple, la TVA retenue à la source sur les intérêts par les établissements de crédit, la TVA retenue à la source par les compagnies d'assurance au titre des commissions revenant à un agent ou courtier, versement de la TVA sur des créances abandonnées,...

En effet, actuellement lors de l'établissement de la déclaration du prorata de TVA, les TVA retenues à la source sont soit oubliées, soit ajoutées alors que les lignes correspondantes ne figurent pas au niveau des déclarations de TVA des personnes concernées.

De même, quand il s'agit de remplir la déclaration de TVA, il existe des opérations qui sont hors champ de la TVA et qui doivent être déclarées (ex : intérêts sur bons de trésor) et d'autres qui sont hors champ de la TVA et ne sont pas déclarées (ex : produit de cession des immobilisations, dividendes pour une société qui n'est pas un holding).

- La déclaration de TVA devra être déposée par toutes les personnes qui effectuent des opérations exonérées sans droit à déduction (les associations pour les prestations qu'elles effectuent, les exploitants de taxi, les médecins,...). Or, le coût de gestion de ces déclarations devra être calculé et comparé aux avantages procurés (possibilité de faire des recoupements,...). De même, il n'est pas sûr que toutes ces personnes déposent lesdites déclarations.

5. Tenue de la comptabilité par les petits assujettis

Conformément au CGI, tout assujetti à la TVA doit tenir une comptabilité conformément à la réglementation comptable en vigueur, et ce indépendamment de la taille de ses affaires.

Ceci aboutit à mettre à la charge des « petits » assujettis une charge égale à celle des « grands » assujettis, alors que ces « petits » assujettis sont imposés, en général, à l'IR (catégorie des revenus professionnels) déterminé selon le régime du bénéfice forfaitaire.

Par conséquent, l'assujettissement à la TVA emporte une charge administrative plus lourde qu'en matière d'IR. D'où la nécessité d'harmoniser et de simplifier les obligations administratives au niveau des différents impôts.

Un système simple de TVA aboutit à réduire les coûts opérationnels pour les assujettis et l'administration fiscale. La situation contraire est particulièrement sévère pour les « petits » assujettis qui ne peuvent se permettre d'avoir l'expertise pour traiter les règles complexes de TVA.

6. Introduction de définitions et leur harmonisation

Le CGI ne prévoit pas de définitions pour les termes qui peuvent avoir des significations différentes selon le référentiel utilisé (code de commerce, droits des obligations et contrats,...). Aussi, les mêmes définitions doivent être utilisées au niveau des différentes parties du CGI (IS, TVA, IR, droits d'enregistrement).

Ces définitions peuvent être prévues au niveau du CGI ou d'un décret. Leur mise à jour est aussi requise pour tenir compte de l'évolution des affaires.

Par ailleurs, l'utilisation de termes sensiblement équivalents crée la confusion. A titre d'exemple :

- biens d'équipements, matériels et outillages ;
- travaux et prestations de services ;
- biens et marchandises ;
- biens, matériels et marchandises ;
- biens mobiliers et immobiliers ;

7. Domiciliation des prestataires étrangers

Le CGI fait obligation à toute personne, résidente à l'étranger et n'ayant pas d'établissement au Maroc, qui réalise des opérations taxables à la TVA marocaine d'accréditer un représentant domicilié au Maroc qui se charge de se conformer aux obligations fiscales en matière de TVA (identification fiscale, dépôt des déclarations mensuelles de TVA et paiement, le cas échéant, de la taxe, demande de radiation en cas de cessation d'activité).

Si le représentant fiscal au Maroc n'est pas désigné, le client marocain devient le représentant, par défaut, du prestataire étranger, et ce pour les opérations qu'il réalise avec lui.

Il découle de cette règle une charge administrative supplémentaire pour le client marocain qui peut avoir plusieurs prestataires étrangers.

La situation peut être plus confuse pour l'administration fiscale lorsque le même prestataire étranger a plusieurs clients au Maroc, et donc dispose de plusieurs identifiants fiscaux au nombre des clients marocains.

Il est recommandé de simplifier cette procédure. Ce qui permettra aux contribuables de s'acquitter de leurs obligations de déclaration et de versement. En effet, la complexité de la procédure actuelle est de nature à conduire certains contribuables à un arbitrage entre le coût éventuel du risque encouru en violant la loi et le coût de la procédure exigée pour s'y conformer.

Annexe 4

Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur les sociétés

Domaines d'amélioration en matière d'impôt sur les sociétés

1. Personnes imposables

Le CGI range parmi les personnes imposables les fonds créés par voie législative ou par convention ne jouissant pas de la personnalité morale et dont la gestion est confiée à des organismes de droit public ou privé, lorsque ces fonds ne sont pas expressément exonérés par une disposition d'ordre législatif.

Cette disposition mérite les commentaires suivants :

- la référence à « une disposition d'ordre législatif » laisse comprendre que l'exonération peut être prévue par des textes de loi autres que le CGI. Or, conformément à l'article 163 du CGI, toute disposition fiscale doit être prévue par le CGI.

Par conséquent, la référence devrait être faite uniquement au CGI et précisément à son article 6 ;

- la disposition laisse comprendre que seuls sont imposables les fonds non expressément exonérés. Ainsi, les fonds exonérés ne sont pas des personnes imposables et par conséquent, les dispositions du CGI ne leur sont pas applicables (hors champ). Si l'on retient cette analyse, les FCP, les FPCT, FPCR ne sont tenus de respecter aucune obligation déclarative en matière d'IS.

Or, il apparaît que le CGI les appréhende dans ses autres articles concernant les obligations déclaratives. En pratique, ces fonds se conforment auxdites obligations.

2. Imposition à la retenue à la source

L'imposition à la retenue à la source des dividendes provenant des activités exercées en dehors des zones franches d'exportation est prévue par l'article 13 du CGI qui définit les dividendes imposables alors que l'imposition est déjà prévue au niveau de l'article 4 du CGI.

Par ailleurs, cette imposition est contraire à l'exonération générale prévue à l'article 6 du CGI pour tous les dividendes distribués par les sociétés installées dans lesdites zones.

3. Cotisation minimale

Le CGI précise que le taux de 0,25% s'applique aux opérations effectuées par les entreprises commerciales au titre de la vente de certains produits, sans qu'une définition soit donnée à la notion d'entreprises commerciales.

Ceci laisse comprendre que les entreprises industrielles ne sont pas concernées par ce taux réduit.

Or, sur le plan pratique, il paraît que l'administration fiscale réserve le taux réduit aux entreprises industrielles également.

4. Méthode de calcul de la période d'exonération de l'IS

La manière de calcul de la période d'exonération quinquennale pour les entreprises exportatrices et les entreprises qui vendent des produits à des sociétés installées dans des plateformes d'exportation n'est pas claire. En effet, l'utilisation de termes « ans » et « exercices » crée la confusion.

Par ailleurs, la note circulaire précise que la période d'exonération quinquennale pour les entreprises hôtelières est de 60 mois, mais n'apporte pas la même précision pour les entreprises exportatrices et les entreprises qui vendent des produits à des sociétés installées dans des plateformes d'exportation quand bien même la rédaction du texte du CGI est identique.

5. Modalités de calcul de l'IS tenant compte de l'exonération et de la réduction d'impôt

Les modalités de calcul de l'IS en présence d'une exonération ou d'une imposition au taux réduit ne sont pas claires sur le plan pratique, et ce en l'absence d'une précision législative au niveau du CGI.

6. Déclarations

La rédaction du CGI en matière de :

- la déclaration des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés,
- la déclaration des rémunérations versées à des personnes non résidentes,
- la déclaration des produits de placements à revenu fixe

laisse comprendre que toute personne intervenant dans le versement desdits produits et rémunérations doit les déposer à savoir : (i) l'entité qui distribue les dividendes ou supporte la charge des produits bruts ou des intérêts et (ii) la banque qui effectue le versement (virement) effectif des fonds correspondants.

Cette manière de faire présente dans certains cas un risque pour l'une de ces deux entités puisqu'elle ne dispose pas de l'ensemble des renseignements devant figurer sur la déclaration.

Si l'on prend l'exemple d'une société cotée à la bourse qui délègue à une banque la tâche de verser (virer) les dividendes aux porteurs des actions, les attestations de propriété des titres devant accompagner la déclaration des produits des actions est remise par les bénéficiaires à la banque et non pas à la société cotée à la bourse. Par conséquent, cette dernière serait dans l'incapacité de joindre à ladite déclaration les attestations de propriété puisqu'elles sont jointes à la déclaration déposée par la banque.

Par ailleurs, si une société délègue à une banque la tâche de prélever la retenue à la source sur les produits bruts, la société en question ne disposerait pas des numéros de quittance de paiement de la retenue au Trésor et donc sa déclaration serait traitée comme comportant des renseignements manquants.

Il est recommandé de clarifier ces dispositions.

7. Modalités d'imputation des impôts retenus à la source à l'étranger

Le CGI ne prévoit pas de modalités pour l'imputation des impôts retenus à la source à l'étranger notamment pour les pays conventionnés.

8. Imposition des plus-values en cas de transformation

L'article 161 du CGI traitant de l'imposition des plus values, constatées ou réalisés, accorde une neutralité sur le résultat fiscal pour les opérations de transformation d'un établissement public en société anonyme lorsque le bilan de clôture du dernier exercice comptable de l'établissement concerné est identique au bilan d'ouverture du premier exercice comptable de la société.

Cette manière de faire laisse comprendre que pour les autres transformations, il n'y a pas de neutralité fiscale (c'est-à-dire les plus values latentes deviennent imposables immédiatement au titre de la transformation).

Or, en analysant l'article 150, traitant, entre autres, de la déclaration du résultat fiscal en cas de transformation, il ressort que cette dernière n'est à déposer que lorsque la transformation entraîne l'exclusion du champ d'application de l'IS ou la création d'une personne morale nouvelle.

Il est recommandé de clarifier le régime fiscal de la transformation de la forme juridique d'une société.

9. Régime particulier des fusions

9.1. Ratio entre la valeur d'apport des terrains et la valeur nette compte de l'actif immobilisé

Le CGI ne précise pas la date à laquelle le ratio entre la valeur d'apport des terrains et la valeur nette compte de l'actif immobilisé devrait être calculé.

Par ailleurs, ce ratio est calculé sur la base de deux éléments non homogènes : une valeur d'apport et une valeur nette comptable.

9.2. Plus-value sur l'apport du stock

L'article 162 du CGI ne permet pas de trancher définitivement la question de l'imposition ou non de la plus-value réalisée en cas d'apport d'un stock à la valeur du marché.

En effet, l'insertion de cette mesure au niveau de l'article qui traite du régime particulier des fusions laisse comprendre que l'imposition de la plus-value réalisée sur l'apport du stock est transférée à la société absorbante ou née de la fusion. Cette analyse est d'ailleurs corroborée :

(i) par le dernier paragraphe de l'article susmentionné qui prévoit une imposition rétroactive (avec application des pénalités) en cas de changement d'affectation comptable du stock apporté. Cette imposition rétroactive ne peut se concevoir si l'imposition a déjà eu lieu à l'occasion de la fusion.

(ii) par le décret d'application qui exige la production d'informations sur le stock apporté (nature, quantité, valeur d'origine, ...). Ces informations de suivi ne peuvent se concevoir que dans le cas où le stock n'a pas subi d'imposition lors de la fusion.

10. Redondances

10.1. Associations et organismes assimilés

Le CGI exonère de l'IS, dans le cadre d'un principe général, les associations et les organismes assimilés à but non lucratif pour les seules opérations conformes à l'objet statutaire.

Par ailleurs, il prévoit des exonérations spécifiques de l'IS pour une liste de fondations et de ligues nommément désignées alors que ces dernières sont déjà couvertes par l'expression « organismes assimilés aux associations ». La note circulaire les cite d'ailleurs dans le cadre de la définition des organismes assimilés aux associations.

10.2. Titres de participation et actif immobilisé

Dans le cadre de l'article 162 du CGI, il est distingué entre les titres de participation et les éléments de l'actif immobilisé.

Or, les titres de participation sont bien des éléments de l'actif immobilisé.

10.3. Réserves mises en distribution

A défaut de définition spécifique au niveau du CGI, l'expression « les réserves mises en distribution » fait double emploi avec le terme dividendes.

10.4. Dividendes distribués par les sociétés installées dans les zones franches d'exportation

L'alinéa II de l'article 13 du CGI qui dispose « Les dividendes et autres produits de participations similaires distribués par les sociétés installées dans les zones franches d'exportation » fait double emploi avec l'alinéa I qui stipule « I.- des produits provenant de la distribution de bénéfices par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés,... ».

10.5. Déductibilité des intérêts sur bons de caisse

Les conditions de déductibilité des intérêts sur les bons de caisse font double emploi avec les conditions générales de déductibilité des charges.

11. Dispositions d'assiette

11.1. Dotations aux amortissements

Le CGI permet la déduction des dotations aux amortissements dans les limites des taux admis d'après les usages de chaque profession, industrie ou branche d'activité.

Sur le plan pratique, l'administration fiscale retient, dans le cadre des contrôles fiscaux, les taux qu'elle a fixés au niveau de la circulaire.

11.2. Base de calcul des amortissements

La base de calcul des amortissements, pour les immobilisations acquises à un prix libellé en devises, est constituée par la contre-valeur en dirhams à la date de l'établissement de la facture.

Cette disposition n'est pas conforme au Code Général de Normalisation Comptable (CGNC) qui précise que la valeur d'entrée des immobilisations acquises en monnaies étrangères est calculée par conversion en dirhams du coût en devises sur la base de cours de change du jour de l'entrée.

Dans le cas de versement d'avances ou d'acomptes, leur montant en monnaie étrangère s'impute sur le prix convenu. La valeur d'entrée du bien en dirhams est égale à la somme de :

- la contre-valeur en dirhams des avances et acomptes versés convertis au cours de change du jour de leur paiement ;
- la contre-valeur en dirhams du solde en monnaie étrangère restant dû à la date d'entrée, sur la base du cours de change à cette date d'entrée.

11.3. Provisions applicables dans le secteur bancaire et des assurances

Le CGI, en dépit de la réglementation spéciale applicable aux banques et aux compagnies d'assurance, prévoit des règles générales pour la déduction des provisions.

Annexe 5

Domaines d'amélioration communs à la TVA, l'IS, l'IR et les droits d'enregistrement

Domaines d'amélioration communs à la TVA, l'IS, l'IR et les droits d'enregistrement

1. Autonomie des dispositions du CGI

L'article 163 stipule que toute disposition fiscale doit être prévue par le CGI. A ce titre, il y a lieu d'apporter les commentaires suivants :

- Cette disposition figure au niveau de l'article 163 (chapitre des dispositions communes) alors que son importance capitale justifie son insertion au niveau des articles introductifs du CGI ;
- Le titre de l'article 163 (« Computation des délais et taux en vigueur ») ne permet pas pour un lecteur du CGI de comprendre qu'une telle disposition importante peut être insérée dans ledit article ;
- La portée d'une telle disposition n'est pas explicitée par le CGI. En d'autres termes, concerne t-elle-même les termes utilisés par le CGI ou uniquement les avantages et les règles d'imposition dans le cas où ces derniers sont également prévus par un autre texte de loi ?

Si l'on retient la première interprétation, cela suppose que le CGI définisse tous les termes qu'ils utilisent, et ce pour éviter tout renvoi à un autre texte de loi. Or, beaucoup de termes utilisés par le CGI ne sont pas définis par lui et parfois même n'ont pas de définition dans aucun autre texte de loi (exemple : entreprise).

Si l'on retient la deuxième interprétation, la mesure ne serait activée que lorsqu'un autre texte de loi accorde des avantages. Par contre, pour les termes non définis par le CGI, l'on peut se référer aux autres textes de loi.

- L'article 163 est inséré au niveau du chapitre V du Livre I traitant des dispositions communes à l'IS, à l'IR, à la TVA et aux droits d'enregistrement. Or, il est supposé s'appliquer également aux droits de timbre et à la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles.

2. Titres ne reflétant pas nécessairement le contenu

Plusieurs articles du CGI ont des titres qui ne reflètent pas nécessairement leur contenu. A titre d'exemple :

- L'article 163 est intitulé « Computation des délais et taux en vigueur » alors qu'il comporte une disposition capitale relative à l'autonomie du droit fiscal : toute disposition fiscale doit être prévue par le CGI ;
- L'article 139 est intitulé « Obligations communes » en matière des droits d'enregistrement, alors qu'il traite aussi du bureau où l'enregistrement des actes et conventions doit avoir lieu ;
- L'article 83 est intitulé « Déclaration de profits immobiliers » alors qu'il traite également de l'obligation faite aux sociétés à prépondérance immobilière de déposer la liste nominative des détenteurs de leurs actions ou parts sociales ;

Par ailleurs, les titres de certains chapitres du CGI posent le même problème. A titre d'exemple, le chapitre V est intitulé « Déclarations fiscales » et en même temps comporte l'article 80 qui traite de l'obligation faite aux employeurs (i) de tenir un livre spécial des salaires pour les besoins du contrôle et (ii) de communiquer les renseignements demandés à toute réquisition de l'administration fiscale.

De même, le paragraphe IV au niveau de la partie IR est intitulé « Base de l'impôt retenu à la source » alors qu'il comporte un seul article qui définit les produits soumis à la retenue à la source.

3. **Précision concernant les revenus et profits non imposés au Maroc en vertu des conventions fiscales**

Le CGI ne précise pas le régime fiscal à appliquer pour les prestations à l'export qui, en vertu des conventions fiscales, sont imposables exclusivement à l'étranger (cas des prestations rendues à des entités établies dans les pays de l'Union du Maghreb Arabe et revêtant la nature de redevances).

4. **Correction symétrique**

Le CGI ne prévoit pas de règles pour la correction symétrique en cas de contrôle fiscal.

5. **Absence de définitions ou existence de définitions imprécises**

L'article 163 stipule que toute disposition fiscale doit être prévue par le CGI. Or, le CGI ne prévoit pas de définitions pour certains termes ou les définitions données sont imprécises.

Au regard de l'absence de définitions, le CGI ne définit pas :

- Le chiffre d'affaires offshore des sociétés holding offshore ainsi que leurs prestations exonérées.

En effet, le CGI exonère de la retenue à la source les dividendes distribués par les sociétés holding offshore à leurs actionnaires, au prorata du chiffre d'affaires offshore correspondant aux prestations de services exonérées.

- L'exploitation et l'utilisation d'un service au Maroc ou à l'étranger pour justifier son assujettissement à la TVA marocaine et le bénéfice des avantages de l'export.

En effet, l'exportation de services est entendue toute opération exploitée ou utilisée à l'étranger. De même, la territorialité des services en matière de TVA repose sur leur exploitation ou leur utilisation au Maroc.

Comme les termes « utilisée » et « exploitée » ne sont pas définis, le bénéfice des avantages de l'export est sujet à des interprétations généralement divergentes.

Par ailleurs, ces interprétations aboutissent à taxer au Maroc la même prestation qu'elle soit effectuée au Maroc ou à l'étranger (exemple : la formation effectuée au Maroc par une entité marocaine au profit du personnel d'une société non résidente et la formation effectuée à l'étranger par une entité non résidente au profit du personnel d'une entité

marocaine ; la due diligence portant sur une société marocaine qu'elle soit facturée par une société non résidente à une société résidente au Maroc ou l'inverse). Ceci aboutit en quelque sorte à une territorialité « mondiale » de la TVA marocaine.

- Le terme « entreprise ».
- Le terme « libéralité » retenu pour rejeter la déductibilité fiscale des achats et prestations revêtant le caractère de libéralité.
- L'expression « activité permanente » des sociétés non résidentes retenue par le CGI (article 147) pour exiger de ces dernières la tenue d'une comptabilité de l'ensemble des opérations effectuées au Maroc. Il est à noter que le CGI ne traite pas les conséquences qui peuvent en découler et au niveau de la territorialité (article 5), il emploie les termes « établissement » et « succursale » à sa place.
- La notion de création d'une personne morale nouvelle en cas de transformation. En effet, cette notion est primordiale pour savoir si une déclaration de cessation d'activité doit ou non être déposées.
- L'expression « les distributions considérées occultes du point de vue fiscal ». en effet, le CGI impose les distributions, considérées occultes du point de vue fiscal, résultant des redressements des bases d'imposition des sociétés passibles de l'IS. Or, bien qu'aucune définition ne soit prévue pour ces distributions occultes, l'administration fiscale impose certains redressements lors du contrôle fiscal.
- L'expression « principal établissement » généralement employée à côté de l'expression « siège social ».

Au regard des définitions imprécises, le CGI retient les expressions « mise à disposition » et « inscription en compte » comme des faits générateurs de la retenue à la source. Mais, leurs définitions ne sont pas suffisamment claires.

6. Existence de définitions différentes

Le CGI donne, au niveau de ses parties, différentes définitions pour le même terme, et ce selon la nature de l'impôt. Ainsi :

- Le CGI emploie le terme « lotisseur » en matière d'IR pour désigner toute personne qui procède à des travaux d'aménagement ou de viabilisation de terrains à bâtir en vue de leur vente en totalité ou par lot, quel que soit leur mode d'acquisition, alors qu'en matière de TVA, ledit terme désigne toute personne qui procède à des travaux d'aménagement ou de viabilisation de terrains à bâtir.

La définition en matière de TVA laisse comprendre que même lorsqu'une personne lotit des terrains qui ne sont pas destinés à la vente, elle sera traitée comme un lotisseur.

- L'expression « promoteur immobilier » désigne en matière d'IR toute personne qui procède ou fait procéder à l'édification d'un ou de plusieurs immeubles en vue de les vendre en totalité ou en partie, alors qu'en matière de TVA, elle désigne toute personne qui, sans avoir la qualité d'entrepreneur de travaux immobiliers, procède ou fait procéder à l'édification d'un ou de plusieurs immeubles destinés à la vente ou à la location.

- La notion de chiffre d'affaires en matière d'IS désigne le chiffre d'affaires au sens comptable, alors qu'en matière de TVA, elle désigne toutes les opérations entrant dans le champ d'application de la TVA quelle que soit la classification comptable.

Ce genre d'incohérence s'explique probablement par le fait que le CGI découle d'un regroupement des anciens textes régissant des impôts et taxes. Cette analyse est d'ailleurs corroborée par le fait que les droits de timbres et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles sont insérés au niveau du Livre III du CGI alors qu'ils devraient figurer au niveau du Livre I traitant des règles d'assiette et de recouvrement. D'ailleurs, certaines dispositions les concernant sont prévues au niveau du Livre I (recouvrement, solidarité, sanctions). Ceci ne facilite pas la compréhension puisque des dispositions terminales comme la solidarité et le recouvrement ne doivent pas précéder le champ d'application, le tarif et les autres dispositions de définition d'un impôt ou taxe.

7. Définition de la source du revenu

Le CGI ne donne pas de définition à la source des revenus qu'il impose. Ce point est détaillé au niveau de l'IS, l'IR et des droits d'enregistrement.

8. Incohérences

Le CGI comporte plusieurs incohérences. A titre d'exemple :

8.1. Incohérences de contenu

- L'article 13 du CGI parle de « bénéfices distribués des établissements de sociétés non résidentes » alors que la notion de « distribution » ne peut pas s'appliquer à un établissement n'ayant pas la personnalité morale et constituant le prolongement du siège social.
- L'article 14 du CGI classe les cautionnements en numéraire, les créances hypothécaires et les créances privilégiées parmi les titres d'emprunts. Or, il s'agit de créances non matérialisées par des titres.
- L'article 15 du CGI énumère les rémunérations, revenant aux personnes non résidentes, soumises à la retenue à la source selon leur nature, mais termine l'énumération par une formulation générale : les rémunérations des prestations de toute nature fournies par des personnes non résidentes.
- Se pose la question de savoir l'utilité d'énumérer des exemples de rémunérations imposables et terminer par une formulation générale.
- L'imposition forfaitaire des banques offshore et des sociétés holding offshore pendant les 15 premières années est libératoire de tous impôts et taxes sur les bénéfices ou revenus.

Or, comme l'imposition est forfaitaire, elle libère de l'imposition sur le résultat fiscal. Quant à la retenue à la source sur les dividendes distribués, il s'agit d'une imposition qui concerne le bénéficiaire (l'actionnaire) et non pas lesdites banques et sociétés holding offshore. Seulement, la charge de prélèvement de l'impôt y afférent incombe à ces dernières.

Par conséquent, l'expression «libératoire de tous impôts et taxes sur les bénéfices ou revenus» n'a pas de signification dans ce contexte.

A titre subsidiaire, les dividendes servis aux actionnaires par lesdites entités sont exonérés de la retenue à la source en vertu de l'article 6 du CGI.

- L'exonération de l'IS ne couvre pas tous les types de coopératives pouvant être constituées. En effet, les coopératives d'habitation ne sont pas concernées. De même, celles qui se limitent à effectuer le conditionnement (à l'exclusion de toute transformation) des matières collectées auprès des adhérents avant leur commercialisation ne sont pas visées par l'exonération.
- L'avantage fiscal au profit des sociétés holding offshore est accordé sous réserve que leurs opérations soient effectuées au profit des banques offshore ou des personnes physiques ou morales non résidentes en monnaies étrangères convertibles. Or, la loi régissant ces sociétés holding offshore précise que ces dernières effectuent librement leurs opérations au profit des non-résidents et des sociétés offshore (au lieu des banques offshore) notamment. Toute opération avec les résidents ne peut intervenir qu'en conformité avec les lois et règlements en vigueur.

En d'autres termes, le CGI n'accorde pas l'avantage fiscal lorsqu'une société holding offshore réalise ses opérations avec une autre société holding offshore. Ceci n'est pas tout à fait cohérent dans la mesure où le CGI appréhende en quelque sorte des opérations autorisées par la loi sur les places financières offshore.

- L'article 9 du CGI classe les opérations de pension au niveau des produits de cession d'immobilisations (produits non courants) alors que lesdites opérations peuvent donner lieu à deux types de produits : intérêts et plus-values de cession des titres (ces plus-values peuvent être classées dans les produits financiers ou dans les produits non courants).

Par ailleurs, le dernier paragraphe de l'article 9 ne traite que des plus-values en cas de défaillance. Les intérêts ne sont pas expressément traités dans le CGI.

- Les organismes bénéficiant de l'exonération totale et permanente de l'IS, prévue à l'article 6-I-A du CGI, sont exclus du bénéfice :
- de l'abattement de 100% sur les produits des actions, parts sociales et revenus assimilés prévu à l'article 6 (I-C-1°) du CGI ;
- et de l'exonération des plus-values sur cession de valeurs mobilières.

Cette disposition figure au niveau de l'article 164 régissant l'octroi des avantages fiscaux. Or, la disposition est en réalité une mesure de suppression d'un avantage fiscal.

Par ailleurs, si cette mesure de suppression devait être maintenue, elle devrait figurer au niveau de l'article 6 du CGI qui traite des exonérations de l'IS.

Enfin, la suppression de l'avantage est en contradiction avec l'esprit de l'exonération initiale. En effet, si l'on prend par exemple le cas des OPCVM, le résultat est principalement constitué des dividendes, plus-values et intérêts. Si l'exonération totale n'est pas maintenue, l'utilité de passer par ces véhicules, réputés transparents fiscalement, ne se trouve plus justifiée.

Aussi, les sociétés non résidentes sont, en vertu de l'article 6, exonérées de l'IS au titre des plus-values réalisées sur les cessions de valeurs mobilières cotées à la bourse des valeurs du Maroc, à l'exclusion de celles résultant de la cession des titres des sociétés à prépondérance immobilière. Or, l'article 164 du CGI supprime cette exonération.

Ceci crée de l'incertitude dans le sens où il n'est plus dorénavant sûr que toute exonération prévue par un article donné soit véritablement applicable.

- L'article 145 du CGI fait obligation de délivrer aux clients des factures qui comportent, entre autres, les références et le mode de paiement. Or, ces deux informations ne sont pas disponibles au moment de la facturation quand il s'agit d'une vente à crédit. De même, en cas de règlement en espèces, il n'existe pas de références à porter sur la facture.
- L'article 161 du CGI est un article d'imposition alors qu'il accorde une mesure fiscale avantageuse qui devrait figurer au niveau d'un autre article traitant desdits avantages.

8.2. Incohérence dans le classement des articles

Le CGI énumère les exonérations de l'IS au niveau de l'article 6 du CGI alors que les produits et revenus concernés ne sont définis qu'au niveau des articles 13, 14 et 15 du CGI.

Par ailleurs, des dispositions terminales concernant les droits de timbre et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles sont placées avant les dispositions de champ d'application (voir ci-haut).

9. Utilisation de certains termes pour désigner d'autres

Le CGI emploie des termes pour désigner d'autres. A titre d'exemple :

- L'article 6 du CGI utilise des termes ou expressions différentes pour désigner la même chose. Exemple : les dividendes, les bénéfices et dividendes, les produits des actions, les dividendes et autres produits de participation.

Par ailleurs, il utilise le même terme pour désigner des choses différentes. Exemple : les prêts consentis à l'Etat désigne les avances et les achats de bons de Trésor (prêts matérialisés par des titres de créance) alors que les prêts accordés par les établissements de crédit n'englobent pas l'achat de titres de créances (obligations, titres de créances négociables, opérations de pension).

- Les expressions « maître d'ouvrage » et « maître d'œuvre » sont utilisées pour désigner la même chose.
- Le terme « imposable » est employé pour désigner « imposée ».
- Le terme « entreprise » est employé pour désigner « société ».

Annexe 6

Taux d'imposition des placements mobiliers et immobiliers

Taux d'Imposition des placements mobiliers et immobiliers

Acquisition d'immeubles (Enregistrement et Conservation foncière)		
Droits d'enregistrement		Droits de la conservation foncière
Ces droits sont dus indépendamment du statut et du lieu de résidence de l'acheteur.	• L'acquisition de biens immeubles est soumise aux droits d'enregistrement au taux de 6%. • Ce taux est ramené à 4% dans les cas suivants : - L'acquisition de locaux construits, par des personnes physiques ou morales autres que les établissements de crédit et organismes assimilés, Bank Al-Maghrib, la Caisse de dépôt et de gestion et les sociétés d'assurances et de réassurance, que ces locaux soient à usage d'habitation, commercial, professionnel ou administratif. - Bénéficiaient également du taux de 4%, les terrains sur lesquels sont édifiés les locaux précités, dans la limite de 5 fois la superficie couverte ; - L'acquisition, à titre onéreux, de terrains nus ou comportant des constructions destinées à être démolies et réservés à la réalisation d'opérations de lotissement ou de construction de locaux à usage d'habitation, commercial, professionnel ou administratif, sous réserve (i) de réaliser lesdites opérations dans un délai maximum de 7 ans et (ii) de fournir une caution ou une hypothèque au profit de l'Etat.	Lesdites acquisitions sont soumises aux droits de la conservation foncière au taux de 1%.

Acquisition de titres (Enregistrement)	
Ces droits sont dus indépendamment du statut et du lieu de résidence de l'acheteur.	• La cession des actions et parts sociales des sociétés immobilières et des sociétés à prépondérance immobilière est soumise aux droits d'enregistrement au taux de 6% ; • La cessions de parts dans les groupements d'intérêt économique, d'actions ou de parts sociales dans les sociétés autres que les sociétés immobilières et les sociétés à prépondérance immobilière est soumise aux droits d'enregistrement au taux de 3% ; • La cession d'actions cotées en bourse n'est pas soumise à la formalité de l'enregistrement, sauf si elle est constatée par écrit.

Affectation des immeubles (Fiscalité locale)

A. Habitation

1. Taxe d'habitation

Le taux de la taxe d'habitation est fixé selon un barème progressif qui s'applique à la valeur locative, des locaux occupés à titre d'habitation principale ou secondaire soit par les propriétaires, soit par les conjoints, ascendants ou descendants desdits propriétaires.

Valeur locative annuelle	Taux
0 - 5 000	0%
5 001 - 20 000	10%
20 001 - 40 000	20%
Au-delà de 40 001	30%

A noter qu'il y a lieu d'appliquer un abattement de 75% à la valeur locative base de calcul de la taxe d'habitation lorsque le bien est occupé à titre d'habitation principale.

Cet abattement s'applique également à la valeur locative de l'immeuble occupé à titre d'habitation principale par :

- Le conjoint, les ascendants ou descendants en ligne directe au premier degré ;
 - Les marocains résidents à l'étranger pour le logement qu'ils conservent à titre d'habitation principale au Maroc, occupé à titre gratuit par leur conjoint, leurs ascendants ou descendants en ligne directe au premier degré.
- Les constructions nouvelles réalisées par des personnes au titre de leur habitation principale bénéficient de l'exonération temporaire de la taxe d'habitation pendant une période de cinq (5) années suivant celle de leur achèvement.

2. Taxe de services communaux

Les taux de la taxe de services communaux sont fixés comme suit :

- 10,50 % de la valeur locative pour les biens situés dans le périmètre des communes urbaines, des centres délimités, des stations estivales, hivernales et thermales ;
- 6,50 % de ladite valeur locative pour les biens situés dans les zones périphériques des communes urbaines

B. Location nue	Seule la taxe de services communaux est due. Les taux de cette taxe sont fixés comme précisés ci-dessus : • 10,50 % de la valeur locative pour les biens situés dans le périmètre des communes urbaines, des centres délimités, des stations estivales, hivernales et thermales ; • 6,50 % de ladite valeur locative pour les biens situés dans les zones périphériques des communes urbaines
C. Actif Professionnel	Les actifs professionnels détenus par les sociétés sont soumis à la TP et la TSC. La base taxable diffère selon qu'il s'agisse des actifs détenus en pleine propriété ou loués
D. Terrains non bâtis	La TNB porte sur les terrains urbains non bâtis situés à l'intérieur des périmètres des communes urbaines et les centres délimités disposant d'un document d'urbanisme, à l'exclusion des terrains nus affectés à une exploitation professionnelle ou agricole de quelle que nature qu'elle soit dans la limite de cinq (5) fois la superficie des terrains exploités. Les terrains sont exonérés de la TNB pendant 3 ans à compter du premier janvier de l'année qui suit celle de l'obtention de l'autorisation de lotir ou de construire. En cas d'existence d'une autorisation d'aménagement ou de développement cette durée est de 3 ans pour la superficie inférieure à 30 ha, 5 ans pour superficie entre 30 ha et 100 ha et 7 ans pour la superficie supérieure à 100 ha. Le taux de cette taxe est de : • 4 à 20 DH/m² pour les zones immeubles ; • 2 à 12 DH/m² pour les zones villa, logement individuel et autres zones.

Locations d'immeubles (IR/IS)				
	Personnes physiques		Personnes Morales	
	Résidentes	Non Résidentes	Résidentes	Non Résidentes
A. Location nue	1- L'immeuble n'est pas inscrit à l'actif professionnel : Imposition à l'IR progressif ²⁴ avec un abattement de 40% et bénéfice, durant les 3 années suivant celle de l'achèvement de l'immeuble, de l'exonération.	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.	1- Personnes morales soumises à l'IR Même régime que pour les personnes physiques inscrivant l'immeuble dans leur actif professionnel. 2- Personnes morales soumises à l'IS Les revenus de la location font partie des produits de la société et sont soumis à l'IS au taux normal de 30% (15% si le chiffre d'affaires réalisé est au plus égal à 3 000 000 DH).	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.
	2- L'immeuble est inscrit à l'actif professionnel : Les revenus de la location relèvent des revenus professionnels soumis à l'IR au taux du barème. La base imposable étant la différence entre les revenus locatifs et les charges y afférentes (amortissements, entretiens...)			

24

Annuel	Taux	Somme à déduire
0 – 30 000	Exonéré	0
30 001 – 50 000	10%	3 000,00
50 001 – 60 000	20%	8 000,00
60 001 – 80 000	30%	14 000,00
80 001 – 180 000	34%	17 200,00
180 001 et plus	38%	24 400,00

Les revenus des capitaux mobiliers (Les taux d'imposition)				
	Personnes physiques		Personnes Morales	
	Résidentes	Non Résidentes	Résidentes	Non Résidentes
A. Actions, parts sociales et assimilés	RAS de 10% (libératoire de l'IR)	RAS de 10% sauf dispositions conventionnelles entre le Maroc et le pays de résidence du bénéficiaire.	1- Pas de RAS sous réserve de fournir à la société distributrice ou à l'établissement bancaire délégué une attestation de propriété des titres comportant le numéro d'identification à l'IS. 2- RAS de 10% pour les sociétés soumises à l'IR.	RAS de 10% sauf dispositions conventionnelles entre le Maroc et le pays de résidence du bénéficiaire.
B. Placements à revenus fixes	1- 20% pour les personnes physiques soumises à l'IR selon le RNR et RNS (non libératoire). 2- 30% pour les autres personnes physiques (libératoire de l'IR).	RAS de 10% au titre de l'IR, sous réserve des exonérations prévues par la loi, et sauf dispositions conventionnelles entre le Maroc et le pays de résidence du bénéficiaire.	Produit de placement à revenu fixe imposable dans les conditions de droit commun. Par ailleurs, une RAS de 20% doit être prélevée (elle est imputable sur la cotisation de l'impôt avec droit à restitution), sauf pour les sociétés hors champ ou exonérées.	RAS de 10%, sous réserve des exonérations prévues par la loi, et sauf dispositions conventionnelles entre le Maroc et le pays de résidence du bénéficiaire.

Cessions d'immeubles (IR/IS)				
	Personnes physiques		Personnes Morales	
	Résidentes	Non Résidentes	Résidentes	Non Résidentes
Cession de l'immeuble	1- L'immeuble n'est pas inscrit à l'actif professionnel : Le profit foncier est imposable à l'IR au taux de 20% sans que l'impôt dégagé ne soit inférieur à 3% du prix de cession. Ledit profit foncier est égal au prix de cession diminué du coût d'acquisition actualisé. Est exonéré le profit réalisé sur la cession d'un immeuble ou partie d'immeuble occupé à titre d'habitation principale depuis au moins huit ans au jour de ladite cession, par son propriétaire. Une période de 6 mois à compter de la date de la vacance du logement est toutefois accordée au contribuable pour la réalisation de l'opération de cession. L'exonération précitée s'applique au terrain sur lequel est édifiée la construction dans la limite de 5 fois la superficie couverte. 2- L'immeuble est inscrit à l'actif professionnel : La plus value de cession est imposable dans la catégorie des revenus professionnels au taux du barème progressif.	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.	1- Personnes morales soumises à l'IR Même régime que pour les personnes physiques inscivant l'immeuble dans leur actif professionnel. 2- Personnes morales soumises à l'IS Les plus values réalisées font partie des produits de la société et sont soumis à l'IS au taux normal de 30% (15% si le chiffre d'affaires réalisé est au plus égal à 3 000 000 DH). La base imposable étant la différence entre les produits imposables et les charges déductibles.	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.

Cession de capitaux mobiliers (Les taux d'imposition)				
	Personnes physiques		Personnes Morales	
	Résidentes	Non Résidentes	Résidentes	Non Résidentes
A. Actions, parts sociales et assimilés	1- Si les titres sont cotés, RAS de 15%. (ce taux est aussi applicable aux parts d'OPCVM dont les titres sont investis en permanence à hauteur au moins de 60%). Déclaration optionnelle à titre de régularisation ; le cédant garde la faculté de déposer une déclaration auprès de l'administration fiscale pour bénéficier du plafond exonéré de 30000. 2- Si les titres ne sont pas cotés, le cédant dépose sa déclaration annuelle au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Taux de l'IR : 20%. (ce taux est aussi applicable aux parts d'OPCVM autres que ceux visés au 1 - ci-dessus) 3- Si les titres sont inscrits à l'actif professionnel : IR au taux du barème.	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.	IS de droit commun.	1- Exonération des actions cotées à la Bourse des Valeurs de Casablanca à l'exclusion des actions des sociétés à prépondérance immobilière. 2- Pour les actions non cotées, imposition au taux de l'IS de droit commun de 30% sauf dispositions contraires des conventions fiscales.
B. Placements à revenu fixe	1- Non rattaché à un actif professionnel : 20%. 2- Rattaché à un actif professionnel : IR au taux du barème.	Même régime que pour les résidents sous réserve des conventions fiscales de non double imposition.	IS de droit commun.	1- Exonération des obligations à la Bourse des Valeurs de Casablanca. 2- Pour les autres placements à revenu fixe, imposition à l'IS au taux normal de 30% sauf dispositions contraires des conventions fiscales.

Annexe 7

Détail des mesures proposées

Détail des mesures proposées

Impôt sur le revenu (IR)

1. Indexer les tranches de l'IR sur l'inflation de façon à maintenir le pouvoir d'achat de la classe moyenne.
2. Elargir la déductibilité pour personnes à charge aux ascendants et aux collatéraux (frères et sœurs) à charge, toujours dans la limite de six personnes.
3. Augmenter la quotité de déduction pour personne à charge de 30 à 60 dirhams.
4. Relever de façon progressive la tranche exonérée à 4.000 dirhams.
5. Uniformiser la base de taxation sociale, et fiscale (notamment pour l'IR), cela évite la multiplicité des bases pour les contrôles et crée une incitation plus forte à la déclaration, notamment pour la retraite.
6. Encourager des métiers indépendants à payer l'IR avec un système permettant de bénéficier d'une dotation en devises supplémentaires indexée sur le revenu imposable (20% des revenus imposables déclarés, dans la limite du montant de l'IR payée).
7. Généraliser l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, avec une interconnexion entre les bases de données des administrations et organismes de l'Etat, pour une plus grande transparence et pour optimiser davantage les moyens humains de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recoupement.

TVA

La TVA représente l'impôt le plus décrié par les agents économiques. La réforme de la TVA est aujourd'hui une nécessité vitale pour restaurer la trésorerie de l'entreprise, pour assurer un développement cohérent du secteur productif formel et pour relancer l'investissement. Les mesures proposées sont les suivantes :

8. Assurer la neutralité de la TVA pour l'entreprise. Pour se faire, il faudrait que chaque mois la différence entre TVA payée et TVA collectée soit soldée. L'entreprise paye à l'Etat le solde quand il est à sa charge, l'Etat verse à l'entreprise le solde quand il est bénéficiaire.
9. A défaut de remboursement de la TVA créditrice dans le mois qui suit la déclaration, appliquer pour les retards de paiement un intérêt identique à celui retenu pour les retards de paiement pour les créances commerciales.
10. Transformer le stock de TVA dû à l'effet butoir en dette sur le Trésor à échéance 10 ans à zéro coupon.
11. Revenir au régime d'exonération des investissements de la TVA pour encourager l'investissement sur les infrastructures. Cette mesure doit nécessairement être liée à la mesure n° 8 ci-dessus.

12. Donner au secteur agroalimentaire la possibilité de récupérer une partie de la TVA collectée via un mécanisme de TVA payée fictive sur les produits agricoles achetés.
13. Passer à deux taux de TVA donnant droit à récupération, un taux normal à 20%, et un taux réduit à 10%, en plus du taux à 0% pour les produits nécessitant une exonération. En liaison avec cette mesure, réserver 2 points de TVA au financement de la couverture sociale.
14. Réintroduire un taux de TVA super élevé (30%) sur les produits de consommation de luxe dont la recette ainsi que celle de l'équivalent de 2 points de TVA au taux de 20% peuvent être affectés au financement des cotisations sociales et/ou au fonds d'appui à la cohésion sociale.
15. Réexaminer la liste de l'ensemble des produits actuellement à 0, 7, 10 ou 14% de TVA pour les reclasser sur la nouvelle grille.

Impôt sur les sociétés (IS)

16. Clarifier les textes pour la fixation du résultat imposable (provisions, taux de chute ou de pertes, prix de transfert, etc.), à définir avec les différents secteurs d'activité.
17. Aligner les pratiques fiscales pour les professions organisées selon des lois spécifiques et selon une comptabilité spécifique, sur les modalités du plan de compte concerné (provisions, durée d'amortissement, placements etc.)
18. Fixer un barème progressif à l'IS adossé au résultat imposable :
 - 15% jusqu'à 1 million de dirhams.
 - 20% de 1 à 10 millions de dirhams.
 - 25% de 10 à 20 millions de dirhams.
 - 30% jusqu'à 200 millions de dirhams.
 - 35% jusqu'à 1.000 millions de dirhams.
 - 40% au-delà.
19. Prévoir que ces deux derniers taux pourraient être abaissés après une période maximum de 3 ans, le temps que l'assiette soit élargie et que les recettes de TVA retrouvent un rythme normal après que la réforme de la TVA soit entrée en vigueur.
20. Revoir la fiscalité de groupe pour rendre plus simple les regroupements d'activité, les apports d'actifs à une activité ou les séparations d'activité.
21. Lier pour un groupe la possibilité de bénéficier de la fiscalité de groupe comme proposé ci-dessus à la nécessité de payer l'IS sur le résultat consolidé, étant entendu que les résultats déficitaires ne seraient pas consolidés mais garderaient dans l'entité juridique où ils ont été enregistrés la possibilité de report comme c'est le cas actuellement.

22. Prévoir une cotisation minimale dont le taux augmente progressivement en fonction du nombre d'années où l'impôt payé correspond à la cotisation minimale, tout en tenant compte du cas particulier des secteurs dont la marge est réglementée. Les taux suivant peuvent être retenus :
- 0,5% pour les premières cinq années.
 - 1% à partir de la 6ème année jusqu'à la 10^e année.
 - 1,5% au-delà.

Taxe sur les profits immobiliers, droits d'enregistrement et taxe d'habitation

23. Publier les barèmes pour l'immobilier, par ville, quartier et par type de bien. Ces barèmes doivent être fixés en concertation avec les professionnels et révisés tous les ans.
24. Prévoir la taxation des droits d'enregistrements et des profits immobiliers sur les mêmes bases, adossée à ces barèmes.
25. Prévoir le paiement de la taxe sur les profits immobiliers sous forme de prélèvement à la source par le notaire, avocat ou adoul qui supervise la transaction.
26. Instaurer la possibilité à un acquéreur ou à un vendeur de bien de valider le prix a priori par l'administration fiscale. En cas de non réponse dans un délai d'un mois, les barèmes en vigueur s'appliquent sans possibilité de recours par l'administration fiscale.

Fiscalité du patrimoine et taxe sur les terrains non bâtis

27. Aligner la taxation des plus-values entre héritage et donation.
28. Passer les droits d'enregistrement sur les héritages et les donations à 2%.
29. Créer la notion de majorité qualifiée (à 66% des parts) pour rendre possible la vente ou la valorisation d'un bien dans l'indivision, sans qu'un héritier minoritaire ne puisse s'opposer. Cette règle ne s'appliquerait pas à la résidence principale que continuerait d'occuper une veuve avec des enfants.
30. Prévoir, afin de lutter contre la spéculation et encourager la mobilisation du foncier nécessaire aux investissements, un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, qui se substitue ou complète la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB), avec des taux progressifs dans le temps.
31. Donner la possibilité aux promoteurs immobiliers de suspendre le paiement de l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif pour une période de 7 ans à partir de la date d'acquisition. Si un programme est réalisé sur ce foncier, cet impôt ne serait pas dû, dans le cas contraire, ou en cas de vente, il serait payé rétroactivement, majoré d'un intérêt correspondant au taux des bons de trésor.
32. Créer la notion de zone à activité réduite ou en difficulté pour permettre aux promoteurs de ne pas être pénalisé en cas de difficulté économique (cas actuel de Marrakech et Tanger), les empêchant à réaliser leur projet dans les délais requis.

33. Donner la possibilité à un promoteur en difficulté d'avoir droit à un traitement similaire à celui envisagé au point 32 pour une période à fixer conjointement avec la Direction Générale des Impôts.
34. Supprimer la règle qui soumet à la TNB les portions de terrains au-delà de 5 fois le terrain bâti, et la remplacer par la non soumission à la TNB de tout titre foncier sur lequel il y a un bâti. En cas de demande de morcellement ou de distraction de parcelle, la part distraite pourrait être soumise à la TNB avec révision sur toute la durée de possession passée.
35. Veiller à une meilleure application et perception de la taxe d'habitation et de la taxe sur les services communaux sur les logements inoccupés.
36. Prévoir la taxation dans les deux années suite au classement d'un terrain en périmètre urbain ou en cas de changement significatif d'affectation (zoning). Cette taxe pourrait correspondre à la valeur créée sur ce terrain avec un abattement de 50%. Cet abattement n'est pas libératoire du paiement de l'impôt exigible au moment de la vente.

Fiscalité locale

Dans le cadre de la politique de Régionalisation, la taxation locale doit être revisitée avec un mécanisme à trois piliers dans le respect des articles 141 et 142 de la Constitution :

- Un pilier basé sur la création de richesses locales. Ainsi, une partie, à définir, des grands impôts nationaux (IS et IR sur les profits immobiliers) qui correspondent à la création locale de richesses doivent être reversées aux communes qui les génèrent.
- Un deuxième pilier basé sur la solidarité et la péréquation. Assis sur la répartition, comme aujourd'hui, d'une partie des recettes de la TVA, dont les règles de répartition doivent être revues pour en particulier encourager l'intercommunalité et la création de synergies entre communes voisines, comme le prévoit l'article 144 de la Constitution.

Ce deuxième pilier doit également comprendre les mécanismes de solidarité et de péréquation régionale prévus par la constitution (fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements et fonds de solidarité interrégionale), en définissant les modalités d'alimentation de ces fonds (via la TVA reversée ou d'autres mécanismes), ainsi que les modalités de leur utilisation et de leur gestion.

- Un troisième pilier, purement local, comprend les taxes d'habitation, les taxes professionnelles exclusivement orientées vers les commerçants, les professions libérales et les métiers non soumis à l'IS, et certaines taxes liées à l'usage de l'espace urbain. Il faudra simplifier les modes de calcul de ces taxes locales de façon à ne pas compliquer les déclarations et le suivi pour le tissu productif. Les bases doivent être limitées dans la mesure du possible, soit à l'activité (Chiffre d'Affaires), soit au résultat (Résultat imposable à l'IS ou à l'IR).

Les propositions suivantes rentrent dans ce cadre :

37. Améliorer la perception de la taxe d'habitation. Uniformisation et publication des barèmes par quartier, tenant compte éventuellement de l'ancienneté du bien pour éviter une trop grande hausse des tarifs pour certains.

- 38. Supprimer la taxe professionnelle pour les contribuables soumis à l'IS et son remplacement par un financement alternatif pour les collectivités locales éventuellement basé sur l'IS.
- 39. Mettre en place un financement basé sur l'IS et l'IR sur les profits immobiliers générés dans la collectivité de façon à assurer un lien entre richesse créée dans la collectivité et les recettes fiscales reçues.
- 40. Simplifier le nombre de taxes pesant sur certains secteurs, notamment le tourisme.
- 41. Simplifier les bases de calcul des taxes locales, pour les adosser soit à l'activité soit au résultat.

Fiscalité agricole

Dans le cadre de la solidarité nationale, et pour des raisons d'équité et d'égalité devant l'impôt, la fiscalisation du secteur agricole est une nécessité, notamment en ce qui concerne les exploitations d'une certaine taille. La fiscalisation doit jouer un rôle structurant en faveur du développement du secteur agricole dans sa spécificité. Elle doit être un vecteur de formalisation de ce secteur et un facteur de stimulation de sa productivité et de sa compétitivité. Pour cette raison une étude approfondie pour la mise en place de la fiscalité agricole est à lancer rapidement. Cette étude définira en particulier sur le plan technique :

- 42. Les modalités de mise en place de la TVA agricole : notamment les taux à retenir et le mode de recouvrement de la TVA (une première approche consiste à considérer les points d'accès au marché comme lieu de liquidation de la TVA ou prévoir une taxation à la TVA entre les mains des circuits de distribution).
- 43. Le rétablissement de l'équilibre entre la TVA payée par l'amont et l'aval du secteur.
- 44. L'imposition des revenus des agriculteurs en matière d'IS ou d'IR: Prévoir des seuils d'exonération et des modalités pratiques d'imposition en l'absence d'un plan comptable agricole
- 45. La mise en place d'un plan comptable agricole permettant aux exploitations agricoles une meilleure maîtrise financière de leur activité.
- 46. L'accompagnement de la structuration des exploitations agricoles d'une certaine taille pour les transformer en sociétés.
- 47. Eventuellement, la voie d'un impôt basé sur la possession de la terre, en excluant les zones défavorables ou arides.
- 48. La fiscalisation et la couverture sociale qui doivent aller de pair (maladie, retraite, allocations familiales). Il en est de même pour les mécanismes de soutien en cas de difficulté naturelle (sécheresse, inondation, grêle etc.).

Dans tous les cas, il faut que le système soit souple, facile à mettre en place et facile à contrôler.

Pratiques fiscales

49. Réorganiser les procédures de recours selon les règles suivantes :
 - Commission Régionale pour les redressements inférieurs à 10 millions dirhams.
 - Commission Nationale pour les redressements supérieurs ou égaux à 10 millions.
 - Revoir la composition des commissions de façon à rendre ses membres indépendants vis-à-vis de la Direction Générale des Impôts.
 - Adjoindre de façon obligatoire un expert-comptable aux réunions des commissions.
 - Doter ces commissions d'un budget autonome dépendant du Chef de Gouvernement.
 - Publier obligatoirement les avis des commissions et de leurs attendus.
50. Encadrer le pouvoir de transaction du Directeur Général des Impôts et de ses collaborateurs par la définition d'une politique générale en matière de gestion amiable des dossiers.
51. Concrétiser, à la demande du contribuable, le recours par les commissions aux expertises nécessaires et prévoir les modalités de prise en charge des frais par les parties.
52. Améliorer la qualité des textes et développer la doctrine et la jurisprudence par la publication des décisions des commissions et des tribunaux.
53. Rendre obligatoire la réunion de fin de contrôle, en présence du conseil du contribuable, permettant d'améliorer la relation entre l'administration fiscale et les contribuables en dissipant les malentendus.
54. Exiger la notification de l'ensemble des redressements proposés pour toute la période objet du contrôle dans un délai maximum de 3 mois à l'issue du contrôle fiscal sur place.
55. Clarifier et publier les termes de comparaison utilisés par l'administration pour réduire le droit d'appréciation de l'administration et les tentatives de dissimulation par les contribuables.
56. Mettre en place des cours spécialisées avec des compétences adaptées aux problèmes fiscaux au niveau des tribunaux administratifs en veillant à l'amélioration des délais de traitement et de jugement des dossiers.
57. Améliorer les délais d'exécution des jugements rendus.
58. Responsabiliser les agents de l'administration au titre des chefs de redressements exagérés notifiés aux contribuables et qui s'avèrent non fondés.
59. Rattacher la Direction de la Législation Fiscale au Ministre des Finances.
60. Exiger de l'administration de respecter les obligations mises à sa charge en matière notamment des remboursements, des restitutions d'impôts, de traitement des réclamations.

61. Supprimer les abus :
 - Quitus fiscal non octroyé à une entreprise en cours de révision fiscale.
 - Compensation des sommes dues sur le remboursement de TVA ou de l'IS à celles à payer par l'Etat.
62. Améliorer les process de contrôle qui doivent être informatisés et adossés à des procédures d'alerte.
63. Accentuer le rôle de contrôle de la Douane pour les prix des matières et des produits importés, et créer une cellule de vigilance avec les professionnels des différents secteurs (rôle de protection de la Douane par rapport à la production nationale).
64. Revoir les sanctions administratives en cas d'inexactitude des déclarations :
 - Supprimer le principe de la taxation forfaitaire du montant alors que l'impôt est déjà payé lorsque le problème ne concerne que des erreurs administratives (erreurs de déclarations).
 - Faire en sorte de réprimer plus sévèrement les cas avérés de fraude ou de multi récidives dans les fausses déclarations.
65. Développer la catégorisation des entreprises.

Mesures d'ordre général

66. Passer d'un système de dépense fiscal à un système de dépense budgétaire, davantage transparent.
67. Mettre en place un mécanisme de crédit impôt recherche.
68. Associer le traitement de la couverture sociale pour pouvoir mieux appréhender la base fiscale, pour les professions libérales, les commerçants et les agriculteurs.
69. Passer le seuil d'exonération des coopératives agricoles à 10 millions de dirhams de chiffre d'affaire au lieu de 5 millions actuellement.
70. Inciter les coopératives agricoles à séparer leurs activités de transformation de leurs activités agricoles ou de collecte de produits agricoles pour leur éviter une taxation de leur chiffre d'affaire global.
71. Analyser les filières pour vérifier la neutralité de la fiscalité et pour encourager la production nationale (TVA, ex. de la taxe forestière qui était appliquée au bois importé brut et non appliquée aux meubles en bois importés, ce qui défavorise les producteurs locaux de meubles).
72. Donner la possibilité aux producteurs nationaux de recourir aux mécanismes de production sous douane, les intrants étant soumis au maximum aux conditions douanières et fiscales (TVA) qui concernent leurs produits finis.
73. Simplifier le régime des admissions temporaires.

- 74. Uniformiser la catégorisation : Douane, CNSS, Office des Changes, Impôts, Trésorerie Générale du Royaume. Une bonne entreprise doit être reconnue comme telle par l'ensemble des services de l'Etat. Si un cas de fraude est signalé, elle ne peut continuer à être bien cotée par d'autres services.
- 75. Prévoir un échange avec le système bancaire afin que la catégorisation puisse être un critère de notation. Les bonnes entreprises doivent bénéficier d'un meilleur rating, et par conséquent d'une meilleure tarification et d'une meilleure prime de risque.
- 76. Transférer une partie du financement de la couverture sociale sur l'impôt pour ne pas alourdir trop le coût du travail.
- 77. Uniformiser les systèmes d'information des différents organes de l'Etat : Direction Générale des Impôts, Douane, CNSS, Office des Changes, Trésorerie Générale du Royaume par un Identifiant unique.
- 78. Assurer la neutralité de la fiscalité en fonction de la nature juridique de celui qui possède le bien (personne physique ou morale).

Mesures concernant la lutte contre l'informel et l'évasion fiscale

- 79. Avoir une approche de contrôle par profession pour éviter les sentiments d'injustice induits par les contrôles ciblés.
- 80. Mettre en place un dispositif fiscal incitatif et approprié : la baisse du taux d'IS et/ou d'IR professionnel au profit des « TPE » permettant de les inciter à sortir de l'informel. Cette baisse peut se matérialiser par la mise en place d'un taux d'imposition progressif en matière d'IS comme en matière d'IR.
- 81. Simplifier le système fiscal pour les TPE (déclaration, recouvrement etc.); avec une comptabilité simplifiée basée sur le relevé de compte bancaire.
- 82. Traiter la problématique de la couverture sociale (on ne peut demander à des gens de s'acquitter de leurs impôts que s'ils ont une contrepartie, et notamment en matière de couverture sociale, essentiellement la maladie et les allocations familiales).
- 83. Prévoir pour les entreprises qui démarrent que seule la cotisation salariale soit payée, pour encourager les déclarations.
- 84. Réguler et taxer le secteur de la distribution, en particulier les grossistes et les importateurs de produits finis.
- 85. Etablir des barèmes de prix de revient avec les professionnels concernés pour les produits importés en masse, de façon à détecter assez vite les fraudeurs potentiels et de les mettre sous contrôle.
- 86. Mettre en place une politique volontariste de lutte contre les fausses factures, par un système de croisement des fichiers entre déclarants, (facturés et facturants), surtout dans le BTP. Ce type de contrôle peut faire l'objet d'un contrat avec le privé, qui inclut éventuellement la saisie des données.

87. Demander aux importateurs de justifier leur chiffre d'affaires par des factures comportant l'identifiant des commerçants ou des entreprises auxquels ils ont vendu leur marchandise. En cas d'insuffisance ou de défaut de déclaration, suspension pour l'opérateur concerné de la possibilité d'importer.
88. Croiser les fichiers douane, impôts et Office des changes, pour lutter contre les sous déclarations en douane des marchandises importées, notamment par le contrôle des règlements des importations via transfert de devises.
89. Renforcer les équipes d'inspection et de contrôle de la Direction Générale des Impôts et la doter des moyens informatiques adéquats.
90. Instaurer une Direction de l'inclusion de l'informel, au sein du Ministère des Finances, qui a pour rôle d'accompagner les sociétés qui choisissent de rentrer dans le formel, de proposer des mesures d'encouragement et d'assurer le suivi des contrôles et des sanctions.

Annexe 8

Liste des membres de la Commission Permanente chargée des
Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

Catégorie des Experts

- Ahmed Rahhou
- Fouad BEN SEDDIK
- Khalida AZBANE
- Lahcen OULHAJ
- Mohammed Bachir RACHDI
- Tarik AGUIZOUL

Catégorie des Syndicats

- Abdelaziz IOUY
- Allal BENLARBI
- Jamaâ EL MOATASSIM
- Latifa BENWAKRIM
- Mohammed ALAOUI
- Najat SIMOU

Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles

- Abdelkarim FOUTAT
- Ahmed ABOUH
- Ahmed OUAYACH
- Ali GHANNAM
- Bouchaïb BENHAMIDA
- Kamalddine FAHER
- Larbi BELARBI
- Moulay Abdallah ALAOUI-ISMAILI

Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative

- Abdelhamid EL JAMRI
- Karima MKIKA
- Mohamed BENCHAABOUN
- Mohamed MOSTAGHFIR
- Tariq SIJILMASSI

Catégorie Membres de Droits

- Ahmed TIJANI LAHLIMI ALAMI
- Mohamed EL ALAOUI EL ABDALLAOUI
- Othman BENJELLOUN