

DIMENSION I-3 : POLITIQUE ET ADMINISTRATION FISCALES

La réforme fiscale est un processus continu, les responsables de la politique fiscale et les administrateurs fiscaux adaptant continuellement les systèmes fiscaux en fonction des changements économiques, sociaux et politiques. Le moteur principal des réformes est le besoin de mobiliser des ressources nationales afin de financer le développement économique et social, la priorité pour les citoyens et responsables politiques. Cependant, l'imposition affecte aussi les décisions économiques en matière d'investissement, de production, d'offre et de demande d'emploi et d'épargne. Par conséquent, les gouvernements sont tous confrontés au même défi d'établir un environnement fiscal compétitif, encourageant l'investissement, la prise de risque, l'entrepreneuriat et les activités sur le marché du travail, et élargissant en même temps l'assiette de l'impôt, en décourageant notamment le non-respect des obligations (fraude et évasion fiscales).

Étant donné la complexité des systèmes fiscaux et le double objectif d'imposer une charge fiscale acceptable pour les citoyens et, en même temps, de maximiser les recettes fiscales et minimiser les coûts d'administration et de discipline fiscales, les responsables politiques sont encouragés à mesurer avec attention les avantages et inconvénients des différentes options de politique fiscale. C'est pourquoi de nombreux pays, membres ou non de l'OCDE, se sont attachés ces dernières années à rationaliser et renforcer leur capacité d'analyse de la politique fiscale, dans le but de fournir des informations utiles à l'élaboration d'une politique fiscale cohérente et à sa mise en œuvre. Ces efforts comprennent notamment la modernisation des systèmes et des pratiques de l'administration fiscale et la mise en œuvre d'outils politiques de base (modèles) considérés comme des éléments fondamentaux permettant d'orienter la politique fiscale.

En matière de réformes fiscales, le Maroc a accompli des efforts pour rendre l'administration plus moderne, simple, stable et transparente. Ces caractéristiques, et plus généralement une bonne gouvernance, sont cruciales pour garantir un environnement favorable à l'investissement.

Réalisations

Le Maroc a entamé une réforme fiscale fondamentale au début des années 1980 (loi de 1984) avec l'introduction et la modernisation de la progressivité dans le système fiscal, ainsi que d'incitations dans tous les secteurs économiques. Afin d'augmenter la neutralité, certaines incitations fiscales ont été modifiées en 1988. Cependant, d'autres ont été réintroduites dans des secteurs prioritaires en 1996. Puis, la Charte des investissements, qui a réuni toutes les mesures d'incitations fiscales liées à l'investissement dans un droit commun, a été adoptée en 1996, et le Code général des impôts, qui réunit toutes les lois fiscales importantes, en 2007.

Depuis 2000, le processus de réforme fiscale au Maroc s'est orienté vers la simplification, la rationalisation et la modernisation du système fiscal. La consolidation de l'ensemble des dispositions fiscales a été achevée avec la promulgation du Code général des impôts en 2007 et une loi consolidée sur la fiscalité locale en 2008. La simplification des procédures, la réduction des taux d'imposition et l'harmonisation des seuils se sont concentrées principalement sur l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'enregistrement. Ainsi, les taux de l'IS et de l'IRP ont été réduits et les seuils d'assujettissement à la TVA et l'IRP

harmonisés. Les réformes (engagées envers et soutenues par l'Union européenne) se sont aussi concentrées sur la réforme de la TVA (approuvée par la loi de finances de 2005 et toujours en cours de mise en œuvre depuis 2006) et sur l'élaboration d'un rapport sur les dépenses fiscales (qui est joint à la loi de finances depuis 2006). Ces réformes favorisent une meilleure prévisibilité des estimations de recettes et de dépenses fiscales et de meilleures conditions pour les investisseurs.

L'élaboration du premier rapport sur les dépenses fiscales (DF) a constitué un élément clé de la réforme fiscale. Le Maroc est le premier et (pour le moment) le seul pays de la région MENA à tenir des comptes sur les DF (par exemple, réduction de taux d'imposition, abattements fiscaux, déductions fiscales par rapport à l'assiette de l'impôt, crédits d'impôt, exonérations fiscales) et à produire et publier un rapport sur les DF. L'élaboration de ce rapport a contribué à une plus grande transparence et de meilleures prévisions fiscales par impôt et par activité. Ce rapport évalue les allègements fiscaux, permet une transparence sur l'octroi de mesures d'incitation fiscale particulières, et renforce l'estimation, l'évaluation et la réforme de la politique, notamment en surveillant davantage les objectifs concernant l'équilibre budgétaire.

Les réformes ont également permis la réorganisation de certaines administrations fiscales en unités spécialisées par type de contribuables (particuliers, professionnels, PME, grandes entreprises), la mise en place de trois métiers (assiette, contrôle fiscal et recouvrement), l'introduction d'un identifiant fiscal unique, ainsi que l'amélioration de l'accueil et de l'orientation des contribuables.

Défis

Le développement de la capacité d'analyse et la modernisation de l'administration fiscale représentent des avancées nécessaires pour relever les défis actuels et futurs du Maroc dans le domaine des réformes fiscales. Les principaux sujets prioritaires du programme actuel de réforme du ministère des Finances concernent : la poursuite de la réforme de la TVA, de l'IRP et du capital-risque ; l'amélioration de l'analyse des dépenses fiscales, avec la réalisation d'études sur les effets économiques et sur la distribution ; le renforcement de l'offre de services aux contribuables (notamment les services électroniques) ; la poursuite de la modernisation des systèmes d'information ; et le renforcement de la stratégie de discipline fiscale et l'amélioration des stratégies de mise en application.

Les défis auxquels le Maroc est confronté ont été aggravés par des perturbations au niveau de l'économie mondiale, avec l'augmentation des prix mondiaux des produits alimentaires et de l'énergie et la crise financière mondiale qui a éclaté en 2008. Les mesures de stimulation mises en place par le Maroc en réponse à la crise accentuent la pression sur le budget de l'État, dont la viabilité est déjà limitée. Ce budget nécessite une mobilisation continue en ressources nationales pour entreprendre des réformes fiscales structurelles à long terme, alors que les recettes fiscales diminuent en raison de la récession économique internationale. Afin que sa politique fiscale favorise la croissance à moyen ou long terme et le maintien d'un équilibre budgétaire positif, le Maroc devrait s'atteler particulièrement à l'ajustement du dosage et des niveaux des impôts, et à la limitation des dépenses publiques les moins prioritaires.

Dans le contexte de la mondialisation, le système fiscal marocain doit également prendre en considération des questions internationales comme, par exemple, la protection de la base d'imposition avec l'introduction de règles de sous-capitalisation ou avec

l'amélioration et le développement de conventions fiscales. Il doit aussi tenir compte de la concurrence fiscale internationale en matière, notamment de prix de transfert et de lutte contre la fraude.

D'autres défis comprennent la formation des fonctionnaires des impôts et le renforcement de la confiance des contribuables vis-à-vis du système fiscal. En effet, on constate toujours, malgré les réformes, la complexité et le manque de transparence du système fiscal, l'existence de nombreuses niches fiscales et d'un certain pouvoir discrétionnaire des agents des impôts. Il n'existe pas pour l'instant de « culture du contribuable » au Maroc.

De manière plus technique, alors que le Maroc réalise des prévisions des recettes des impôts principaux et peut produire des estimations sommaires des effets des changements basés sur un élargissement de l'assiette de l'impôt, aucun modèle de micro-simulation ne permet d'estimer les effets sur les revenus désagrégés et de simuler les conséquences sur les recettes fiscales d'ajustements précis des systèmes fiscaux.

Recommandations

Afin d'améliorer l'efficacité fiscale, un **système intégré de taxation** devrait être mis en place. Celui-ci, accompagné d'autres mesures visant un système d'information plus centralisé de collecte et d'évaluation des données sur le contribuable, aiderait à réduire le coût de la discipline fiscale des contribuables et les coûts administratifs de l'État.

Malgré les efforts de réorganisation de l'administration fiscale déjà fournis, le Maroc devra mettre l'accent sur la mise en œuvre d'initiatives pour améliorer les **services aux contribuables** de manière générale, et les services d'administration en ligne en particulier. Tandis que des unités spécialisées pour les contribuables ont été établies à Casablanca, Rabat et Tanger, d'autres efforts sont recommandés pour étendre cette méthode d'organisation selon une « segmentation des contribuables » à toute l'administration fiscale marocaine. Parallèlement, les performances de ce type de structures (en termes d'efficacité et d'efficience) devront être évaluées et renforcées. La consolidation des unités spécialisées passent notamment par une amélioration des services aux contribuables et des contrôles ciblés (davantage basés sur la gestion des risques).

Le Maroc est également encouragé à mettre en place des cadres pour mesurer et évaluer les **régimes de retenues à la source** des non-résidents et la structure créances-capitaux des entreprises, afin de protéger l'assiette fiscale nationale d'une planification fiscale agressive.

Afin de renforcer les capacités de prévision et d'évaluation, le Maroc devrait mettre en place un **modèle de micro-simulation** permettant de simuler les conséquences sur les recettes fiscales d'ajustements précis des systèmes fiscaux sur la base des prévisions de dépenses fiscales. Il est recommandé que ce travail devienne une priorité. De plus, l'introduction d'une **analyse des taux effectifs d'imposition marginale** (TEIM) pour guider l'évaluation et le développement de la politique fiscale est encouragée au Maroc dans un délai de trois à cinq ans. Cette réforme permettrait de produire des indicateurs sommaires de la charge fiscale prenant en compte un grand nombre de dispositions et d'interactions fiscales, et de se baser sur les réglementations fiscales pour les données d'entrée.

La **fiscalité des entreprises** mérite aussi quelques ajustements. Le Maroc, qui a récemment mis en place deux régimes fiscaux simplifiés pour les PME (le régime du résultat net simplifié et le régime du bénéfice forfaitaire), est encouragé à **surveiller la discipline**

fiscale des PME dans le cadre de ces régimes et de leurs ajustements futurs éventuels. Des évaluations du coût du respect des obligations par type d'impôt devraient être menées. Le Maroc devrait aussi renforcer ses **analyses sur les effets de la double imposition des bénéfiques des entreprises** constituées en société au Maroc sur le coût du capital des petites entreprises et sur le financement des entreprises. Le Maroc a en effet un système classique : les bénéfiques sont taxés d'abord au niveau de l'entreprise, et ensuite au niveau de l'actionnaire individuel lorsqu'ils sont distribués sous la forme de dividendes et/ou que des gains en capital sont réalisés. Il est aussi préconisé que des **études sur l'arbitrage fiscal** soient effectuées systématiquement par les dirigeants de petites entreprises. Ces études devraient comprendre une analyse des taux d'imposition sur les bénéfiques des entreprises individuelles, des dividendes, des intérêts et des gains en capital, et un examen des possibilités de planification fiscale offertes aux dirigeants et salariés de sociétés fermées. Enfin, le Maroc est encouragé à mener des analyses détaillées pour évaluer les **implications du traitement alternatif des investissements** dans les petites entreprises avec des activités à risques relativement élevés, et le champ d'action pour la fraude fiscale.