

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1)

1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant modifiant la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc tendant à éliminer les doubles impositions et à établir des règles d'assistance mutuelle administrative en matière fiscale

2) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord budgétaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc,

Par M. Yves GUÉNA,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, vice-présidents ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Roger Chinaud, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :
Sénat : 85 et 84 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
A. LE CADRAGE GENERAL	7
1. Les relations internationales	7
a) sur le plan politique	7
b) sur le plan économique	7
2. Les relations bilatérales	8
a) des relations économiques importantes	8
b) des relations culturelles exemplaires	9
B. LE CONTEXTE TECHNIQUE	10
1. Les établissements d'enseignement français au Maroc	10
2. La situation des enseignants français au Maroc	13
a) les modalités d'imposition des enseignants à l'étranger	13
b) la réforme fiscale marocaine	15
c) la "crise" de 1986-1987	17

C. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DES CONVENTIONS	20
1. L'avenant à la convention fiscale	20
a) l'imposition des rémunérations publiques	20
b) les autres dispositions	21
2. L'accord budgétaire	22
3. Observations complémentaires	23
a) sur le plan des principes	23
b) sur le plan pratique	25
EXAMEN EN COMMISSION	27

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur deux projets de lois autorisant l'approbation de conventions entre la France et le Maroc, signées à Rabat, le 18 août 1989.

Ces conventions, l'une fiscale, l'autre budgétaire, sont indissociables, et présentent un grand intérêt, tant sur le plan pratique que sur le plan de principes : l'accord fiscal, classique, est conforme au modèle de l'OCDE ; il prévoit de faire imposer en France le personnel enseignant au Maroc.

L'accord budgétaire, extrêmement novateur, prévoit de reverser au Maroc le produit de l'imposition.

En dépit de sérieuses réserves que suscitent ces accords, leur ratification paraît urgente. En effet, l'accord entre la France et le Maroc a été négocié en 1987. Dès cette année, le Maroc a cessé, unilatéralement, d'imposer le personnel enseignant français. En l'absence de modification, l'ancienne convention fiscale (qui prévoit l'imposition dans le pays d'exercice de l'activité) continue cependant de s'appliquer, pour la partie française, ce qui signifie qu'en fait, les enseignants français au Maroc ne sont plus imposés -sur le revenu- depuis deux ans !

Ainsi, ces conventions répondent à la fois au souci des intéressés -qui avaient vivement demandé à être imposés en France- et de la justice fiscale, pour mettre fin à cette situation de non droit.

A. LE CADRAGE GENERAL

Les deux conventions dont la ratification est soumise à l'approbation du Sénat concernent des points extrêmement précis. Cette précision n'exonère cependant pas d'une réflexion générale sur les relations entre les deux pays et l'importance du Maroc dans la zone. Cette présentation est d'autant plus justifiée que Sa Majesté le roi du Maroc s'était personnellement impliquée lors de la crise naissante -en 1986-1987, voir supra- qui affectait le réseau d'enseignement français au Maroc, et que les présentes conventions sont supposées régler.

1. Les relations internationales

a) sur le plan politique

Le Maroc se veut proche du monde occidental. La C.E.E. absorbe entre 60 et 70 % de ses exportations : aussi Rabat a officiellement déposé le 20 juillet 1987 une demande d'adhésion qui s'est heurtée en septembre de la même année à une courtoise fin de non-recevoir.

Le Gouvernement chérifien a marqué l'importance de l'enjeu que représente pour lui l'accord de pêche. Un protocole financier de 335 millions d'ecu (soit 2,34 milliards de francs) a été signé en mai 1988.

Les liens avec l'Espagne sont étroits. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la R.F.A. marquent un intérêt de plus en plus grand pour le royaume.

b) sur le plan économique

• Le Maroc est l'un des rares pays de la région dont la structure économique soit relativement équilibrée. Aussi, l'économie marocaine, à la différence de l'algérienne (mono-exportation des hydrocarbures), a-t-elle trois fondements : l'agriculture, les mines et les produits manufacturés, même si le poids du secteur minier demeure prépondérant. Cette économie reste néanmoins fragile.

Les débouchés maghrébins s'avèrent à terme fort réduits compte tenu de la disparité des économies nationales.

• La dette extérieure s'élève à plus de 20 milliards de dollars, soit près de 100 % du PNB marocain (23,3 milliards de dollars). Le service de la dette s'établit, après les dernières restructurations, à 30 % des recettes d'exportation.

Le Maroc a entrepris en 1983, en liaison avec le FMI, une politique d'ajustement structurel fondée sur la dévaluation du dirham, l'austérité budgétaire (réduction des subventions), une réforme de la fiscalité des entreprises complétée par l'introduction de la TVA et un remodelage du secteur public. Cette politique de rigueur a porté quelques fruits : croissance de 8 % en 1988, baisse de l'inflation (12,4 % en 1984, 2,5 % en 1988), suppression du déficit des paiements courants.

Toutefois, la persistance du déficit budgétaire (4,5 % du PIB en 1988) ainsi que les arriérés, le poids du service de la dette rendent plus nécessaire que jamais le soutien de la communauté internationale : 4ème rééchelonnement de la dette publique par le "Club de Paris" en octobre 1988, rééchelonnements de la dette privée par le "Club de Londres" (de nouvelles et difficiles négociations sont en cours), prêts du PNUD, de la Banque Mondiale, du FMI (200 millions de dollars de décembre 1988 à décembre 1989).

A cet égard, les autorités du Royaume se montrent extrêmement attentives aux évolutions des pays industrialisés concernant le problème de la dette (décisions du Sommet de Dakar et du Sommet de l'Arche). Elles réclament pour la dette privée (environ 4 milliards de dollars) un traitement comparable à celui dont bénéficient les pays d'Amérique latine.

2. Les relations bilatérales

a) des relations économiques importantes

La France a été en 1988, pour le Maroc, le premier fournisseur (7,65 milliards de francs) ainsi que le premier client (7,28 milliards de francs).

Dans le domaine des grands contrats d'équipement, notre présence traditionnelle (travaux publics, télécommunications, aéronautique, marine de pêche...) est de plus en plus vivement concurrencée par les autres pays occidentaux qui consentent au coup par coup des conditions de crédits très attrayantes. Mais le Maroc, par l'importance des appels d'offre qu'il vient de lancer (téléphone, chemins de fer, pêche, chimie, barrages...) demeure l'un de nos débouchés privilégiés.

b) des relations culturelles, scientifiques et techniques exemplaires

• Il y a au Maroc une réelle demande en matière de francophonie et le Roi, sur ce point, a pris des positions très claires. Au début de l'automne 1988, celui-ci a critiqué les "complexes" des tenants d'une arabisation de l'enseignement.

• Avec une enveloppe de 456 millions de francs en 1989 (405 millions de francs en 1987, 449 en 1988), le Royaume constitue le premier pays d'intervention dans le monde du ministère des Affaires étrangères. Nous y entretenons 1100 agents de la mission d'enseignement du français au Maroc ainsi que 450 coopérants. Toutefois, la réduction de nos crédits d'environ 20 % en 1990 dans le cadre d'un plan d'économies budgétaires contraindra à une sélectivité accrue. Le réseau des écoles et lycées français est relativement stabilisé, mais la situation est fragile (voir ci-après).

• Dans le domaine audiovisuel, nous avons participé au lancement de la 2ème chaîne privée de télévision marocaine en formant 116 techniciens, en consentant un protocole spécial du Trésor de 155 millions de francs et en participant pour 13,5 % (Bouygues + TF 1 + Sofirad) au capital de la société (SOREAD). La chaîne francophone "TV 5" est diffusée, quoique dans des conditions aléatoires, dans les principales villes du pays par satellite. La récente mise en service (avril 1989) de "Canal France International" nous permet d'offrir à la première chaîne marocaine une quantité accrue de programmes. Enfin, nous participons au fonctionnement de "MEDI" qui est devenue la première station radiophonique du pays.

Le Président de la République s'est engagé en juillet 1989 à faire prendre en charge la moitié du coût de la duplication des archives cinématographiques relatives à l'histoire du royaume (5 millions de francs).

• L'enseignement de l'arabe en France aux enfants d'immigrés est régi par l'accord Laraki-Savary de 1983. Nous avons proposé à nos partenaires de renforcer leurs dispositifs par un système de bourses qui permettrait à la fois une formation pédagogique et des cours d'application. Cette solution ne rencontre toutefois pas leur agrément ; ils souhaiteraient en effet une prise en charge financière directe par la France de leurs personnels afin d'en accroître le nombre.

La communauté française au Maroc comptait du 31 décembre 1988 27.000 personnes environ dont 25.922 immatriculés contre 26.388 l'année précédente. Cette baisse est surtout due aux départs de coopérants et à la "marocanisation" progressive des cadres du secteur privé. 26 % des immatriculés sont des doubles nationaux.

Quant aux Marocains, ils étaient, à la date du 31 décembre 1986, 575.386 en résidence régulière en France, 62 réfugiés et 7 apatrides.

B. LE CONTEXTE TECHNIQUE DE L'ACCORD

1. Les établissements d'enseignement français au Maroc

Les établissements d'enseignement français au Maroc occupent une place de toute première importance. La scolarisation fait dans le pays des progrès très significatifs : les dépenses d'éducation représentent 7,9 % du PIB (4,9 % pour la défense), 34 % de la population (13 % en 1970) ont reçu une scolarisation du second degré. Les établissements français s'insèrent dans ce courant.

Différents indicateurs montrent l'importance déterminante de ce réseau de 26 établissements, qui est de loin le premier réseau d'établissements d'enseignement français dans le monde.

- Les élèves

15.702 élèves sont scolarisés dans les établissements français au Maroc. Ainsi ces établissements scolarisent 13,5 % du total des élèves scolarisés dans les établissements français dans le monde.

50 % de ces élèves sont scolarisés dans le secondaire (contre une moyenne globale dans les établissements français dans le monde de 42 %). En outre, certains établissements ont créé des classes préparatoires aux grandes écoles (HEC).

Le tableau ci-après donne les chiffres significatifs des effectifs scolarisés dans les établissements français à l'étranger.

**Elèves scolarisés dans les établissements
d'enseignement aidés par l'Etat
dans le monde**

	Elèves français			Elèves étrangers			Total général
	Mat. et primaire	Secon- daire	Total	Mat. et primaire	Secon- daire	Total	
Maroc	2.858	2.412	5.270	4.985	5.447	10.432	15.702
Espagne	1.927	2.146	4.073	6.079	4.258	10.337	14.410
Liban	149	171	320	3.979	3.646	7.622	7.942
p.m. Etats-Unis	921	640	1.561	1.403	466	1.869	3.430
Total Maghreb	4.447	3.713	8.160	8.269	7.304	15.573	23.733
Total monde	20.574	17.066	37.640	45.452	32.729	78.181	115.821

- Les enseignants

Les 1060 professeurs exerçant dans les établissements français au Maroc constituent la plus forte communauté française enseignante dans le monde. Ils se répartissent de la façon suivante :

418 détachés au barème

85 volontaires de service national

(soit 503 Français recrutés sur le titre III du ministère)

535 recrutés locaux français

22 recrutés locaux étrangers.

Les 1.038 enseignants français au Maroc représentent 18 % du total des enseignants français dans le monde (5.763).

Il y a presque autant de professeurs détachés au Maroc (418) que dans l'ensemble des pays d'Europe (447). Ils représentent plus du quart du total des enseignants détachés à l'étranger (1632 en 1988).

- Eléments financiers

. Au niveau individuel

Les montants annuels des droits de scolarité sont strictement égaux entre Français et Marocains. Ils s'établissent comme suit :

**Droits de scolarité dans les établissements français
au Maroc (francs)**

	Maternelle	Primaire	1er Secondaire	Secondaire supérieur
Français	3.888	3.214	3.551	4.692
Marocains	3.888	3.214	3.551	4.692
Tiers	7.465	8.061	8.890	11.690

. Au niveau global

Le réseau comporte 26 établissements : 23 établissements de maternelles et de primaire, 9 établissements de secondaire (6è-3è), 6 établissements de secondaire supérieur.

Les contributions du département s'établissent à près de 132 millions de francs, réparties comme suit :

**Participation de l'Etat aux établissements d'enseignement français
au Maroc**

par nature de dépenses		par action	
Dépenses de personnel	106 MF	Scolarisation des Français	44,3 MF
Subventions de fonctionnement	26 MF	Diffusion du français	87,7 MF
Total	132 MF	Total	132 MF

A titre de comparaison, la participation globale de l'Etat est supérieure au double de la participation des familles :

Contribution de l'Etat :	132 MF
Contribution des familles :	61,4 MF
Coût moyen d'un élève :	12.230 F
Dépense française par élève :	8.410 F

2. La situation des enseignants français au Maroc

L'accord a pour but principal de régler les difficultés soulevées par les modalités d'imposition des personnes physiques au Maroc. La réforme en cours sur ce point avait suscité une vive inquiétude de la part des intéressés et avait provoqué en 1987 une tension entre les deux pays.

a) les modalités d'imposition des enseignants à l'étranger

• **Le régime d'imposition des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger est très variable. En effet, il dépend de plusieurs éléments :**

- existence ou non d'une convention fiscale entre la France et l'Etat où est implanté l'établissement ;
- nationalité des intéressés ;
- source des rémunérations qu'ils perçoivent (budget de l'Etat, versement par l'établissement ayant une personnalité juridique autonome).

Dans ce contexte, la situation peut être résumée de la façon suivante :

- Absence de convention fiscale (article 4 B du code général des impôts)

. imposition dans l'Etat de résidence et d'exercice de l'activité s'il existe dans cet Etat un impôt général sur le revenu,

- si un tel impôt n'existe pas, imposition en France.

- Existence d'une convention fiscale

En principe, l'imposition est dévolue à l'Etat qui supporte le paiement des rémunérations, c'est-à-dire en l'occurrence la France.

Un certain nombre de conventions prévoient que cette règle d'imposition dans l'Etat qui paie les rémunérations ne s'applique pas lorsque le bénéficiaire a la nationalité de l'Etat où il exerce ses fonctions.

Enfin, des conventions (et tel était le cas de la convention franco-marocaine) ne comportent pas de clauses relatives aux rémunérations de source publique. Dans cette hypothèse, le droit d'imposer est généralement dévolu à l'Etat où s'exerce l'activité rémunérée.

Lorsqu'elles sont imposables en France, ces rémunérations ne sont soumises à l'impôt qu'à concurrence du montant qui aurait été perçu si l'emploi avait été exercé dans notre pays. En pratique, la base imposable comprend donc le traitement indiciaire et l'indemnité de résidence calculée au taux de la région parisienne, à l'exclusion de tout supplément de rémunération lié à l'expatriation (article 81 A III du code général des impôts).

En d'autres termes, l'imposition ne porte en pratique que sur la rémunération principale : l'indemnité de résidence, qui peut aller jusqu'à 40 % de la rémunération totale n'est pas imposée. Cette solution est appliquée aux agents en poste à l'étranger.

• La situation particulière des enseignants français au Maroc

Contrairement à la plupart des conventions conclues par la France, mais également par le Maroc, et à la différence des modèles de l'ONU et de l'OCDE, la convention franco-marocaine ne comportait aucune clause spécifique relative à l'imposition des rémunérations publiques. Leur régime fiscal conventionnel était donc défini par l'article 18 qui régit les professions dépendantes et attribue à titre

exclusif le droit d'imposer, sauf en cas de mission temporaire, à l'Etat où s'exerce l'activité rémunérée.

A l'exception des personnels diplomatiques, les fonctionnaires français exerçant leur activité au Maroc n'étaient imposables que dans cet Etat.

Ainsi, les traitements des enseignants des lycées français au Maroc, intégralement supportés par la France, étaient imposables au Maroc où ils étaient soumis à une pression fiscale qui était devenue, à la suite de la réforme fiscale marocaine, très supérieure à ce qu'elle aurait été en France.

b) La réforme fiscale marocaine

• Présentation générale

. Le Maroc a entrepris une réforme fiscale de grande ampleur, entrant elle-même dans le cadre d'un réaménagement économique, mêlant libéralisme économique (avec la privatisation des grands offices publics), contrôle des dépenses (réduction du déficit budgétaire permettant un nouveau crédit stand by de 220 millions de dollars du FMI, et un nouveau rééchelonnement d'une partie de la dette), ouverture économique sur la CEE, mais aussi opération de prestige. La construction de la "grande mosquée de Casablanca", prévue pour accueillir 80.000 fidèles a suscité des réactions diverses et pose un financement particulier : "souscription volontaire" de 12 millions de Marocains, contribution spéciale des employés et des fonctionnaires, aménagement divers dans le domaine de la fiscalité, sous la forme notamment d'un impôt de solidarité nationale.

. Cette réforme, entreprise depuis 1986, vise les trois principaux impôts : la TVA a été introduite en 1986 et a succédé à la taxe sur les produits ; l'impôt sur les sociétés a été introduit en 1987 au taux de 40 %. Les sociétés sont en outre soumises à la participation à la solidarité nationale dont le taux est égal à 10 % de l'impôt sur les sociétés. La charge fiscale s'établit donc à 44 % du résultat net. Troisième impôt : l'impôt sur le revenu, au coeur du mouvement des enseignants français.

• **L'imposition des personnes physiques**

. Le système fiscal actuellement applicable aux revenus des personnes physiques (dans l'attente de la réforme en cours) est un **système cédulaire** : chaque catégorie de revenus est imposée selon un barème propre d'imposition (il existe un barème pour les revenus agricoles, un autre pour les bénéficiaires professionnels, ...).

Les impôts cédulaires sont liquidés selon un barème progressif. Ainsi le prélèvement sur les traitements et salaires est perçu selon des taux s'échelonnant de 0 % (rémunération annuelle inférieure à 8.400 DH, soit 6.220 F) à 60 % (rémunération annuelle supérieure à 300.000 DH, soit 122.000 F).

Il n'existe pas d'imposition par foyer ni de quotient familial et le barème s'applique pour chaque contribuable. Un abattement à la base est néanmoins prévu pour chaque enfant à charge et pour le conjoint n'ayant pas de revenu propre.

. Aux impôts cédulaires se superpose un impôt général, la **contribution complémentaire** sur le revenu global des personnes physiques.

Les personnes physiques ayant leur résidence habituelle au Maroc, quelle que soit leur nationalité, ainsi que les ressortissants marocains établis à l'étranger sont soumis à cette contribution.

Elle frappe l'ensemble des revenus perçus par le contribuable tant de source marocaine qu'étrangère, qu'ils soient ou non assujettis à l'impôt cédulaire.

La contribution complémentaire est calculée en appliquant un barème progressif dont les taux s'échelonnent de 0 % (revenu imposable inférieur à 24.000 DH, soit 17.760 F) à 45 % (pour la partie du revenu imposable excédant 750.000 DH, soit 555.000 F).

. Il existe en outre une **taxe de participation à la solidarité nationale**

Elle est due par les personnes physiques ou morales, résidentes ou non résidentes, et est assise sur les traitements publics et privés, les pensions et rentes viagères, les bénéficiaires professionnels et les revenus locatifs. Son taux est progressif.

Ainsi, initialement plus faible qu'en France, la pression fiscale au Maroc s'est accrue pour plusieurs raisons tenant à l'évolution économique et fiscale de ce pays.

Dans ce contexte, depuis 1980, les enseignants français ont demandé à être imposés en France. La vigueur de cette revendication a troublé le climat des relations franco-marocaines.

c) La crise de 1986-1987

• La critique marocaine

En 1987, Sa majesté le roi Hassan II a vivement dénoncé le "laxisme" des coopérants français. Son analyse de la situation était alors sans concession.

"La situation a empiré... Les lycées de la mission française sont connus par la police, par les parents d'élèves comme étant le lieu de distribution de ce qu'on appelle les drogues. L'idéologie ne suffisait plus. Les professeurs se mettent en grève, refusent de corriger les devoirs, entraînent les élèves à ne point travailler. Tout va si mal qu'à la dernière commission mixte franco-marocaine, réunie il y a quelques semaines à Paris, j'ai dit à mon ministre des Affaires étrangères et à mon ambassadeur : "Faites savoir au gouvernement français que, s'il en est ainsi, je préfère qu'il ferme ses missions." Je ne parle pas de la qualité de l'enseignement, elle est inexistante. D'autre part, on m'apporte ici des microbes dont je n'ai pas besoin. Vous savez l'amour que je porte à votre langue : or, elle n'a plus la même importance, elle est étrangement négligée, même en France."

(Jours de France, 20 mars 1987)

• L'analyse française

Les problèmes concernant le Maroc évoqués à différentes reprises par les médias durant l'année scolaire 86-87 s'expliquent par le malaise qu'ont connu les établissements scolaires français dans ce pays durant cette période.

Les actions se sont matérialisées par la rétention des notes, le refus de participer de manière active aux conseils de classes et également par quelques grèves tournantes.

Cette situation a été provoquée par un long mouvement revendicatif mené par les enseignants français exerçant dans les différents lycées, collèges, et écoles élémentaires.

Les revendications concernaient, d'une part, les conditions de rémunération des enseignants recrutés localement et, d'autre part, la situation fiscale à laquelle étaient assujettis les professeurs et coopérants français au Maroc.

Ainsi, cette "crise" a été provoquée, d'une part, par la situation des recrutés locaux, excessivement défavorisés par rapport aux détachés au barème, d'autre part, par les règles d'imposition, qui frappaient directement les personnels, compte tenu des rémunérations offertes qui mettaient les intéressés dans la tranche maximum d'imposition. Ce phénomène était aggravé par le fait que les personnels étaient normalement imposés sur la totalité des rémunérations (traitement + indemnités de résidence) alors qu'ils n'auraient été imposés que sur le seul traitement net s'ils avaient été imposés en France.

Les rémunérations s'établissent comme suit :

Rémunération d'un détaché au barème : outre le salaire indiciaire, chaque enseignant perçoit une indemnité de résidence, soit pour :

un professeur certifié au 8^e échelon 8390 francs,

un PEGC au 8^e échelon 7031 francs,

un instituteur au 8^e échelon 5806 francs.

Rémunération d'un recruté local : il percevra cette année 0,94 % du salaire qu'il aurait perçu en France et, avec le complément de rémunération qui lui sera prochainement versé (avant même la réforme de M. de Beaucé), sa rémunération sera égale au salaire indiciaire français.

• Cette situation conflictuelle, extrêmement dommageable pour toutes les parties, a été atténuée par trois initiatives principales :

D'une part, la mission effectuée au Maroc par le directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques au mois de mai 1987 a permis d'apaiser auprès de toutes les parties concernées toutes les craintes qui avaient pu naître quant à l'avenir du réseau d'établissements français au Maroc ;

D'autre part, le ministère des Affaires étrangères mettant tout en oeuvre pour éviter une aggravation de la situation a obtenu des autorités marocaines un abaissement de 15 % de l'assiette fiscale servant de base de calcul à l'impôt sur les revenus salariaux. Par ailleurs, un effort financier important a été consenti permettant d'augmenter de plus de 13 % les salaires des recrutés locaux.

Enfin, la convention fiscale présentée répond directement au voeu des enseignants français de limiter leurs impositions.

D'ailleurs, le Maroc avait, dès 1987, de façon unilatérale et dans l'attente de l'application du nouveau régime, supprimé toute imposition des enseignants français au Maroc.

• La situation en 1989

Cette convention attendue ne répond toutefois qu'imparfaitement à la situation actuelle qui reste très fragile.

En effet, le réseau des écoles et lycées français paraît maintenant stabilisé ; mais le rattrapage des traitements des agents recrutés localement perturbe l'équilibre financier de nos établissements. Par ailleurs, la "rénovation" de ce réseau mise au point par le secrétariat d'Etat aux Relations culturelles internationales provoque de vives réactions de la part des syndicats d'enseignants qui redoutent une diminution de l'indemnité d'expatriation des "détachés administratifs" (ex-"détachés au barème").

En outre, l'application tardive de la nouvelle convention va provoquer un cumul d'imposition (revenus de 1987, 1988 et 1989) qui va certainement perturber le climat, déjà fragile, du réseau.

C. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DES CONVENTIONS

1. L'avenant à la convention fiscale

Le texte proposé (projet de loi n° 85) constitue un avenant à la convention du 29 mai 1970 tendant à éliminer les doubles impositions. Cet avenant constitue pour l'essentiel une mise en conformité des dispositions de la convention d'origine avec le modèle de convention de l'OCDE.

a) L'imposition des rémunérations publiques

• Présentation

La principale disposition de l'avenant concerne l'introduction, dans la convention, d'un article 18 bis traitant de l'imposition des rémunérations publiques (article 5 de l'avenant).

En application de cet article, les rémunérations de source publique ne seront imposables que dans l'Etat qui les verse.

Par exception à ce principe, les rémunérations versées par un Etat à une personne domiciliée dans l'autre Etat, qui ne possède pas la nationalité du premier Etat, demeureront imposables dans l'Etat du domicile. En d'autres termes, les traitements versés par l'Etat français à une personne de nationalité marocaine (ou d'un Etat tiers) domiciliée au Maroc, ne seront imposables qu'au Maroc.

Pour l'application de cette clause, le cas des personnes ayant la double nationalité des deux Etats fera l'objet d'un accord amiable entre autorités compétentes conformément au nouveau paragraphe IV du protocole annexé à la convention.

Les dispositions qui précèdent s'appliqueront également aux rémunérations versées par un établissement d'enseignement d'un Etat situé dans l'autre Etat et dont le budget est financé par le premier Etat.

Ce nouvel article 18 bis permettra l'imposition en France des traitements versés aux agents de la mission culturelle française au Maroc, qui supportaient jusqu'alors au Maroc une pression fiscale beaucoup plus élevée que celle à laquelle ils auraient été soumis s'ils avaient été imposables en France.

Cet article est conforme aux clauses du modèle de convention de l'OCDE (article 19).

• Modalités pratiques d'imposition des enseignants français au Maroc

Les rémunérations perçues par les personnels des établissements français d'enseignement au Maroc (détachés administratifs et recrutés locaux), désormais imposables en France, seront assujetties à l'impôt sur le revenu selon le barème de droit commun prévu à l'article 197 du code général des impôts, avec prise en compte du quotient familial.

Conformément à l'article 81.A.III du même code, le supplément de traitement lié à l'expatriation ne sera pas imposable. (Ceci constitue pour les intéressés, un avantage supplémentaire, car dans le régime antérieur, toute la rémunération était normalement imposable).

Par ailleurs, sauf cas très particulier, les intéressés demeureront fiscalement résidents du Maroc.

Dès lors, seuls leurs autres revenus de source française seront imposables en France dans la limite des dispositions de la convention franco-marocaine.

Les contribuables concernés devront souscrire une déclaration annuelle auprès du Centre des impôts des fonctionnaires et agents de l'Etat en poste à l'étranger (CIFAE) au plus tard le 15 mai de chaque année.

b) Les autres dispositions de l'avenant à la convention fiscale

La modification à la convention fiscale initiale du 29 mai 1970, imposée par le problème spécifique des enseignants français, a permis un "toiletage" des autres dispositions, rendu nécessaire par l'évolution des législations nationales des deux Etats.

Les principales dispositions de l'avenant, relativement favorables aux entreprises et personnes physiques françaises, sont les suivantes :

L'article premier introduit dans la convention un nouvel article 5 qui reprend la clause de non discrimination du modèle de l'OCDE. Cet article constitue une garantie d'égalité de traitement pour les citoyens français, et les entreprises françaises ayant des activités au Maroc.

Cet article est important, car dans de nombreux autres pays de la zone, il existe une fiscalité spécifique aux établissements et personnes étrangers.

Les articles 3 et 4 limitent les taux de prélèvement à la source applicables aux dividendes et intérêts. Dans le régime précédent, le prélèvement à la source était autorisé (dans l'Etat de la source) sans limitation ; l'avenant à la convention rend cette pratique conforme au modèle de l'OCDE en appliquant un taux conforme de 15 %.

Les autres articles sont plus classiques.

L'article 2 constitue une simple révision de la liste des impôts visés par la convention. Du côté marocain, l'impôt sur les sociétés introduit à compter du 1er janvier 1987, est désormais spécifiquement visé. Du côté français, la principale innovation concerne la taxe sur les salaires, qui sera régie par les dispositions de la convention relatives aux bénéfices des entreprises et aux revenus des professions indépendantes.

2. L'accord budgétaire

Cet accord (projet de loi n° 84) constitue la véritable innovation du dispositif. Il prévoit le reversement au Maroc des impositions du personnel enseignant.

• Présentation

En application du nouvel article 18 bis de la convention fiscale, la France impose désormais les rémunérations qu'elle verse aux personnels des établissements français d'enseignement au Maroc.

Cette disposition donne satisfaction aux intéressés qui supporteront une imposition beaucoup moins élevée qu'au Maroc. Elle est en outre conforme au modèle de l'OCDE.

Le Maroc perd ainsi des recettes budgétaires. Cet Etat n'a accepté la modification de la convention qu'en contrepartie de l'engagement par la France de lui reverser une somme correspondante non pas à l'impôt qu'il percevait, mais à l'impôt désormais perçu en France. L'accord budgétaire prévoit le principe de ce reversement.

L'ensemble du dispositif sera donc neutre pour le budget français, le supplément d'impôt prélevé étant reversé au Trésor marocain.

• Mécanisme de reversement

Il s'établit comme suit. Le reversement est fonction des impositions établies au titre des revenus de l'année précédente, sous réserve des opérations de contrôle à prendre en compte ultérieurement.

Le montant global sera communiqué par la France au Maroc au plus tard le 30 septembre de chaque année.

Ce versement sera intégré, au plus tard le 31 décembre de chaque année, dans les mouvements affectant le compte d'opérations réciproques prévu par la convention du 31 décembre 1959 concernant les relations entre le Trésor français et le Trésor marocain.

3. Observations complémentaires

Votre Commission des Finances ne peut manquer de formuler deux observations, qui constituent de sérieuses réserves à l'égard de ce dispositif.

a) Sur le plan des principes, cet accord n'est pas totalement satisfaisant.

• En appliquant un régime favorable au personnel enseignant (imposé en France sur une fraction seulement de la rémunération), il creuse l'écart entre la situation des fonctionnaires et celle des personnes privées exerçant au Maroc, qui, elles,

demeurent imposées au Maroc, normalement sur l'intégralité de leur rémunération. Si la corporation enseignante ne peut que se satisfaire d'un tel accord, la communauté française peut légitimement avoir quelques réserves à ce sujet.

Il faut toutefois reconnaître que, sur le plan juridique, le système proposé est parfaitement conforme au modèle de l'OCDE. Cette réserve est d'une autre nature.

- La situation est également creusée entre recrutés locaux français et recrutés locaux nationaux, les premiers étant imposés en France dans des conditions favorables, les seconds imposés au Maroc. Là encore, cette disposition est, sur le plan juridique, parfaitement conforme au modèle de convention internationale de l'OCDE. On ne peut manquer de prévoir l'effet déstabilisateur dans le monde enseignant.

- Enfin, le risque d'extension à toute la corporation enseignante à l'étranger ne peut être exclu.

D'ores et déjà, la succession rapide du présent accord à la convention franco-suisse, qui est le seul précédent relativement voisin de la présente convention franco-marocaine, ne peut manquer d'être relevée.

Un accord entre la France et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers est en effet entré en vigueur le 18 décembre 1986. Cet accord prévoit l'imposition des travailleurs frontaliers, par l'Etat de résidence, à hauteur de 4,5 % du total des rémunérations brutes. Cette taxation est reversée à l'Etat de source du lieu de travail.

La proximité des deux accords, l'un entrant en vigueur en décembre 1986, le second négocié dès le début 1987, doit être notée.

Par ailleurs, il est à craindre que tous les enseignants français à l'étranger, parfaitement avertis de l'intérêt d'un tel dispositif, revendiquent dans les autres pays du monde, un accord similaire. 5.700 enseignants sont aujourd'hui impliqués. Ceci intervient dans une période de modifications importantes au sein du réseau d'établissements français à l'étranger.

b) Sur le plan pratique, cet accord est très imparfait

• On peut relever une certaine **imprévoyance** de l'exécutif français face à une situation pourtant totalement anormale.

Ainsi qu'il a été indiqué, dès l'ouverture des négociations, le Maroc a, de façon unilatérale et par souci de temporiser une situation difficile, supprimé l'imposition des personnels enseignants du Maroc. Sur le plan juridique, cette imposition relevait pourtant toujours, de droit, à la partie marocaine et la partie française n'avait aucun moyen, aucune base légale, d'imposer ce personnel.

Ainsi, en fait, le personnel enseignant au Maroc n'est plus imposé à l'impôt sur le revenu depuis deux ans (revenu de 1897 et revenu de 1988).

L'application de ces deux conventions permettra de mettre fin à cette situation de non droit, totalement anormale et injustifiée.

Un délai de près de trois ans pour rétablir une situation plus conforme à l'équité n'est pas acceptable.

• Les difficultés pratiques de recouvrement s'avèreront dans les faits difficilement surmontables.

L'application de ces conventions est en quelque sorte rétroactive puisqu'elle concerne les revenus de 1987 et 1988 et, naturellement, les revenus ultérieurs.

Chacun pourra aisément imaginer les **difficultés pratiques** de l'imposition des personnels en poste il y a trois ans, qui ont pu changer d'affectation pour revenir en métropole, connaître des modifications dans leur situation familiale (mariage, enfants) de nature à changer considérablement (par le jeu du quotient familial) les règles d'imposition applicables aux années antérieures. En outre, les revenus professionnels devront être complétés par les revenus non professionnels des années précédentes...

Le suivi des personnes s'avèrera en pratique extrêmement complexe et le mécanisme proposé s'avèrera certainement très délicat. En cas d'imposition excessive (sur trois exercices), un étalement des impôts pourra être recherché, conformément aux dispositions de l'article 163 du code général des impôts.

Une application rigoureuse s'impose pourtant. La confiance que peut donner le Maroc dans la France est aussi à ce prix.

Tout doit être mis en oeuvre pour préserver les relations harmonieuses entre le Maroc et la France.

Cet accord n'est, à cet égard, guère satisfaisant. Il témoigne d'un manque de vigilance regrettable qui confirme l'impression générale que votre rapporteur estimait devoir donner lors de l'examen récent du budget des Affaires étrangères pour 1990.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des **projets de loi autorisant l'approbation d'un accord budgétaire et d'un avenant à une convention fiscale avec le Maroc** dans sa séance du jeudi 14 décembre 1989.

La convention fiscale a pour objet de faire imposer en France et non plus au Maroc les enseignants français exerçant dans ce pays. **M. Yves Guéna, rapporteur**, a rappelé brièvement la genèse de cet accord qui concerne 1.060 enseignants français au Maroc dans le premier réseau d'enseignement français dans le monde. Des difficultés sont survenues en 1986, 1987 à la suite de la réforme fiscale marocaine. Une crise était alors intervenue (grèves de notes...) suscitant une vive critique de la part du roi du Maroc lui-même. Le Maroc avait alors décidé de façon unilatérale de suspendre l'application de la réforme fiscale aux enseignants français ; la France avait entamé des négociations pour régler cette question. La convention fiscale est le résultat de ces négociations.

La convention est conforme au modèle de l'OCDE : les rémunérations des fonctions publiques sont imposables dans l'Etat qui les verse, c'est-à-dire en France ; en application de règles de droit interne, l'imposition ne porte en pratique que sur le seul traitement de base et non pas sur l'ensemble des rémunérations, comme c'était le cas au Maroc.

Les conséquences de la convention fiscale sont doubles. D'une part, la convention budgétaire a pour objet de reverser au Maroc le produit de l'imposition perçu en France ; il s'agit d'une disposition tout à fait nouvelle. D'autre part, des problèmes pratiques vont se poser dans la mesure où les enseignants français au Maroc n'ont été imposés ni en France ni au Maroc depuis 1987, ce qui nécessite la reconstitution des situations fiscales des trois années précédentes.

A la suite de cet exposé, **M. Jacques-Richard Delong** a rappelé qu'au cours de sa mission d'information sur les établissements français à l'étranger en Amérique latine, il avait été surpris par le nombre de candidats à une affectation dans les établissements du Maroc, et qu'alors il expliquait mal un tel engouement.

En réponse à **M. Auguste Cazalet** qui demandait si ces dispositions concernaient seulement le Maroc ou s'appliquaient aux autres pays, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a répondu que s'agissant de l'imposition des personnels enseignants, le régime dépendait des conventions fiscales passées avec les différents pays, mais que la règle prévue par le modèle OCDE de convention est l'imposition en France. En revanche, s'agissant du reversement au Maroc du produit de l'imposition, il s'agit d'une disposition applicable uniquement à ce pays.

M. Christian Poncelet, président, a suggéré un étalement du paiement des impositions des trois exercices précédents.

M. Yves Guéna, rapporteur, a répondu que l'article 163 du code général des impôts relatif à l'étalement des revenus exceptionnels pouvait, le cas échéant, s'appliquer à la situation indiquée.

A la suite de l'exposé de **M. Yves Guéna, rapporteur**, la **Commission des Finances** a proposé au Sénat d'adopter les projets de loi dont les textes suivent :

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant modifiant la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc tendant à éliminer les doubles impositions et à établir des règles d'assistance mutuelle administrative en matière fiscale signée à Paris, le 29 mai 1970, fait à Rabat le 18 août 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord budgétaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc, fait à Rabat le 18 août 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi. (2)

(1) Voir Doc. Sénat 1989-1990 n° 85.

(2) Voir Doc. Sénat 1989-1990 n° 84.