

## Le système fiscal marocain : une contrainte majeure à l'équilibre des finances publiques

### [ The Moroccan tax system: a major constraint to the balance of public finances ]

*Rachid HASNAOUI*

Professeur de finances publiques et de fiscalité, Laboratoire Polyvalent en Recherche & Développement, Université Sultan Moulay Slimane, Faculté Polydisciplinaire Béni Mellal, Maroc

Copyright © 2016 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** The objective of this paper is to show the constraints of the Moroccan tax system in a context marked by the suffering of public finances. Indeed, following the effects of the international financial crisis generating a decline in economic growth as the social movements that took place later in 2011 as part of what has been called the "Arab Spring", the public spending has increased dramatically especially following the weight of payroll and the load of the compensation system. In parallel, this increase in public spending has been accompanied by a reduction of public resources. The public receipts that come mainly from taxes are condemned by a lame tax system, unfair and derogatory. He is a lame tax system because he apprehends, at every opportunity, the concept of reform, to a reduction in rate, he is unfair because it is concentrated on a few categories of taxpayers and he is derogatory because it provides tax incentives sometimes unjustified for many sectors. Faced with this situation, budgetary balance cannot be achieved. The recourse to public borrowing remains a 'normal' solution chosen by the government. In fact, public debt weighs heavily on the general state budget. The burden of debt service which is up sharply continuous, has contributed to the deterioration of the budgetary balance. With the aim to reduce this structural budget deficit as opposed at cyclical deficit, it is important to proceed in real reforms concerning taxation, public subsidies system and the good governance of public finances.

**KEYWORDS:** public finance crisis; public spending, budget deficit; public borrowing; lame tax system; proposals for improvement; Moroccan government.

**RÉSUMÉ:** L'objectif de ce papier est de montrer les contraintes du système fiscal marocain dans un contexte marqué la souffrance des finances publiques. En effet, faisant suite aux effets de la crise financière internationale engendrant une baisse de la croissance économique ainsi que les mouvements sociaux qui ont eu lieu par la suite en 2011 dans le cadre de ce qui a été appelé « le printemps arabe », les dépenses publiques ont connu une hausse spectaculaire à cause notamment du poids de la masse salariale et de la charge de compensation. Parallèlement, cette hausse des dépenses publiques a été accompagnée d'une réduction des ressources publiques. Les recettes publiques qui proviennent en majorité de la fiscalité sont condamnées par un système fiscal boiteux, inéquitable et dérogatoire. Boiteux parce qu'il appréhende, à chaque occasion, la notion de la réforme à une réduction du nombre de taux, inéquitable car concentré sur quelques types de contribuables et dérogatoire puisqu'il accorde des incitations parfois injustifiés pour bon nombre de secteurs. Face à cette situation, l'équilibre budgétaire ne peut être réalisé. L'appel à une mobilisation des ressources notamment les emprunts reste une solution « normale » choisi par le gouvernement. En fait, la dette publique pèse lourdement sur le budget général de l'Etat. La charge du service d'une dette qui « s'autoentretient » a largement contribué à la dégradation du solde budgétaire. Dans l'objectif de réduire ce déficit budgétaire structurel par opposition au déficit conjoncturel, il convient de procéder par de véritables réformes touchant à la fiscalité, au système de compensation et à la bonne gouvernance des finances publiques.

**MOTS-CLEFS:** crise des finances publiques ; dépenses publiques, déficit budgétaire ; emprunt public; système fiscal boiteux ; ébauche de solutions ; gouvernement marocain.

## 1 INTRODUCTION

L'évolution historique des finances publiques suit l'évolution des conceptions du rôle et des fonctions de l'Etat. L'accroissement de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale marque le passage d'une science classique à une science moderne des finances publiques. En effet, sous la féodalité, les finances publiques du royaume sont celles du Roi, il existe une simple distinction entre les finances *ordinaires* et les finances *extraordinaires*. Les premiers comprennent les revenus du domaine, les amendes et confiscations qui servent à financer les dépenses renouvelables correspondant au fonctionnement normal de l'autorité publique. Les secondes correspondent à des actions plus ponctuelles qui nécessitent des aides.

Avec la première guerre mondiale, la crise économique de 1929 et plus encore dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre Mondiale, les interventions de l'Etat se sont multipliées et diversifiées. En Occident il a fallu reconstruire les Etats et faire face aux problèmes sociaux de la population. De l'Etat « gendarme », nous sommes passés à l'Etat providence. Cette évolution politique et économique s'est traduite par un passage des finances publiques classiques aux finances publiques modernes.

Ces finances publiques modernes sont marquées par de nombreux problèmes, qui se sont accentués par l'impact de la dernière crise économique mondiale ayant concouru à une baisse de la demande mondiale, et alimentés par un contexte régional (printemps arabe) conduisant à un accroissement massif des dépenses publiques en vue de financer la paix sociale, un creusement du déficit budgétaire et de l'endettement dans bon nombre de pays.

Pour limiter la ténacité de ces problèmes, plusieurs Etats ont essayé de mettre en place des réformes structurelles à même de garantir un retour à la croissance et à des revenus durables. Parmi ces réformes, celles portant sur la fiscalité gagne en importance. Pour rééquilibrer leur budget, ces pays poursuivent la réforme de leurs systèmes fiscaux. D'après un rapport publié conjointement en 2014 par la Banque mondiale, la société financière internationale et le cabinet Pricewaterhouse (PwC), 123 pays évalués sur un total de 183 ont procédé à d'importantes modifications réglementaires depuis 2006. Le mot réforme fiscale, réapparaît presque chaque année au Maroc depuis plus de trente ans, la dernière tentative est celle que le gouvernement marocain essaie de mettre en place après les assises de la fiscalité qui ont lieu en 2013.

Le deuxième chantier de réformes est la réforme du système de compensation, qui s'inscrit dans une stratégie visant à dépasser l'indexation partielle adoptée au Maroc en faveur de nouveaux mécanismes tels que le ciblage des populations et le transfert direct des ressources au profit des populations prioritaires. Plusieurs expériences mondiales sont pleines d'enseignement à ce niveau, notamment le programme Solidarios au Chili ou Oportunidades au Mexique.

Enfin, une troisième piste de réforme concerne la mise en place de nouvelles règles de gestion budgétaire à travers l'adoption d'une nouvelle approche de *gestion axée sur les résultats*, dans laquelle les principes et méthodes du management de projet gagnent en importance.

Cet article évalue les indicateurs des finances publiques tels que le déficit budgétaire et l'emprunt public au Maroc dans un contexte régional (printemps arabe) et international (crise européenne). Il vise essentiellement à montrer les défaillances du système fiscal marocain et son incapacité de restaurer l'équilibre budgétaire.

Aussi, dans ce travail de recherche nous accordons une part importante à l'analyse critique des différentes réformes entreprises par le gouvernement marocain dans le domaine des finances publiques. La démarche suivie dans cette étude est exclusivement qualitative.

## 2 LES PROBLEMES DES FINANCES PUBLICS MODERNES

Il ne fait aucun doute, que les finances publiques modernes sont marquées par l'accroissement continu des dépenses publiques... En effet, depuis la crise économique de 1929, l'intervention fonctionnelle et continue de l'Etat s'est imposée comme une évidence. Aujourd'hui, on attend presque tout de l'Etat providence. On lui demande de relancer la croissance économique, de garantir l'emploi, d'aider les catégories défavorisées, d'opérer une meilleure redistribution des revenus, d'assurer des investissements publics de qualité et créer les conditions favorables à l'investissement privé. Ce qui engendre dans la plupart des cas une hausse des taux d'endettement alimentée par un creusement du déficit budgétaire.

## 2.1 UNE MONTEE EN PUISSANCE DES DEPENSES PUBLIQUES

C'est un constat universel: dans les pays développés comme dans les PED, l'augmentation des dépenses publiques s'explique par l'accroissement des dépenses sociales telles que dans les domaines de la santé, l'enseignement, le logement, les infrastructures... Cet accroissement peut être dû aussi, comme l'avait expliqué, l'économiste Allemand Wagner à la *croissance du revenu national*. Selon *Wagner* « l'intervention grandissante de l'Etat pour gérer organiser et promouvoir l'activité économique, caractéristique d'un mouvement d'industrialisation et d'urbanisation s'est traduite par une augmentation particulièrement rapide des dépenses publiques, parallèlement à l'accroissement du revenu national »<sup>1</sup>.

Quant à Peacock et Wiseman<sup>2</sup>, cet accroissement des dépenses publiques s'explique par les bouleversements sociopolitiques, telles que les guerres qui facilitent l'acceptation par l'opinion publique de la création de nouvelles ressources fiscales considérées auparavant comme intolérables. En effet, en temps de guerre par exemple, les contribuables se soumettent plus facilement à une pression fiscale plus élevée qu'en période normale.

Pour les économistes de l'OCDE, les finances publiques connaissent par contre une expansion rapide même en temps de paix.

En ce qui concerne les PED, comme l'explique *Abderrafie HALONI*<sup>3</sup>, à la suite d'une expansion des exportations, les gouvernements sont tentés, par une politique d'investissement massif, afin de promouvoir le développement économique, ce qui augmente le rythme de l'accroissement des dépenses publiques. Au cas où faute de débouchés, les recettes d'exportations diminuent, les dépenses publiques continuent leur progression. Il faut dire que quelque soient les causes, les différentes études s'accordent sur une croissance régulière et soutenue des dépenses publiques.

Au Maroc en particulier, l'analyse de la structure détaillée des dépenses publiques indique que ce sont surtout les dépenses courantes qui constituent un enjeu majeur pour le budget marocain. Comme le montre le tableau 1, la masse salariale et les dépenses de subventions aux produits de base (énergie et produits alimentaires) ont vu leur poids s'accroître au cours des dernières années pour atteindre respectivement 13 % et 6,6 % du PIB en 2012.

**Tableau 1 : évolution des dépenses publiques totales (en % du PIB)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Dépenses courantes</b>	<b>24,2</b>	<b>25,4</b>	<b>23,2</b>	<b>23,8</b>	<b>27,5</b>	<b>29,1</b>	<b>27,3</b>
<b>Salaires et pensions</b>	10,7	10,2	10,3	11,6	12,4	<b>13,1</b>	12,8
<b>Biens et services et transferts</b>	7,7	8,0	8,7	6,3	6,7	7,0	7,3
<b>Paiements d'intérêts</b>	3,1	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5
<b>Subventions</b>	2,7	4,6	1,8	3,6	6,1	<b>6,6</b>	4,7
<b>Dépenses en capital et acquisition nette d'actifs non financiers</b>	4,6	5,5	6,3	<b>8,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,7</b>	<b>5,7</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>28,8</b>	<b>30,9</b>	<b>29,5</b>	<b>32,0</b>	<b>34,6</b>	<b>35,8</b>	<b>33,0</b>

Source : Ministère de l'économie et des finances- FMI et élaboration de l'auteur

Aussi, d'après les analyses du FMI pour l'année 2014 « le Maroc affiche la masse salariale la plus élevée de la région MENA ». A l'inverse, les dépenses en capital accusent un certain recul depuis 2010.

<sup>1</sup> BIRD M.R. (1971). "Wagner's law" of Expanding and state activity public finance.

<sup>2</sup> Peacock A.T et Wiseman J. (1967). "The Growth of public expenditure in United Kingdom" London ALLEN and UNIWIN.

<sup>3</sup> HALONI Abderrafie (1986-1987). «Tendances à long terme de l'accroissement des dépenses publiques dans les PED », R.M.F.P.E n°2, Page 85.

## 2.2 UNE DYNAMIQUE INQUIETANTE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC PESANT SUR LES GENERATIONS FUTURES

L'emprunt est un procédé qui permet de couvrir les dépenses publiques. Il est en effet un procédé de financement de la trésorerie publique et un moyen d'intervention dans le cadre de la politique économique. Le recours à l'emprunt public soulève des problèmes théoriques et pratiques.

Sur le plan théorique, la notion d'emprunt public a beaucoup évoluée. L'emprunt public d'après la théorie classique du 19<sup>ème</sup> siècle déterminait les cas rares dans lesquels l'Etat ou les collectivités publiques pouvaient recourir à l'emprunt. En fait, selon la théorie classique, en recourant à l'emprunt l'Etat abandonnait ses prérogatives de puissance publique et devenait comme une entreprise privée avec toutes les contraintes auxquelles s'expose. Néanmoins, aujourd'hui, « l'emprunt est devenu un moyen de financement normal des dépenses publiques, tellement normal que certains Etats en abusent. La fameuse critique de Hume, *ou la nation détruira le crédit ou le crédit détruira la nation* n'a plus le sens quantitatif qu'on lui accordait à l'époque ». Aujourd'hui, on peut dire qu'une nation qui n'emprunte pas s'appauvrit.

Pratiquement, tous les gouvernements des pays en développement ont eu aujourd'hui recours à l'endettement de manière continue. Le gouvernement marocain ne fait pas exception. En effet, après une politique de désendettement du secteur public qui lui a permis de ramener la dette publique (hors dette extérieure des établissements et entreprises publics EEP) de 68 % du PIB en 2000 à 47 % en 2009<sup>4</sup>, le taux d'endettement s'est revu à la hausse après la crise financière et économique internationale et lors du déclenchement des mouvements de contestation dans la région MENA. En prenant en compte la dette des EEP et des collectivités locales, la dette du secteur public s'élève à 72 % du PIB en 2013, ce qui est relativement élevé par rapport à ce que l'on observe en moyenne dans les pays émergents.

Aussi, selon un récent rapport de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement qui date de 2014, le Maroc est classé parmi les dix pays les plus endettés au Monde. Dans ce sens, l'endettement public est passé de 78,2% du PIB en 2014 à 79,6% en 2015. Ce chiffre passera à 81 % du PIB en 2016 selon les prévisions du HCP. De même, le gouvernement marocain paie chaque année 30 milliards de dirhams en matière de service de la dette.

Le gouvernement marocain avance comme justification de ce recours massif à l'emprunt : « tout d'abord contribuer à la réduction du ratio de déficit, ensuite la deuxième raison est liée au besoin d'assurer la continuité des grands projets de développement élaborés par le Maroc pour relancer l'économie nationale et l'emploi car la politique d'austérité suivie par bon nombre de pays a conduit à la consécration de la pauvreté et l'augmentation des taux de chômage et la récession du commerce ».

Or, le gouvernement marocain a lui même adopté ces dernières années une politique d'austérité se soldant par une pression fiscale qui a porté préjudice à toute l'activité économique du pays et à l'ensemble de la population fiscale. Ainsi, lorsque les ressources s'avèrent insuffisantes il ne reste qu'un seul recours naturel : l'appel à l'emprunt. L'emprunt devient donc un moyen d'équilibre financier du budget de l'Etat marocain.

Dans ces conditions, il est clair que le recours à l'endettement public ne peut qu'avoir des conséquences néfastes sur les générations futures. En effet, le poids de la dette transférée aux générations futures est constitué par des *coûts indirects*<sup>5</sup>. Ces coûts comportent plusieurs composantes. Premièrement, le service de la dette peut s'opposer aux objectifs redistributifs intragénérationnels du pays puisque les contribuables paieront des intérêts aux détenteurs d'obligations publiques qui seront vraisemblablement plus riches que le contribuable moyen ou vulnérable. Deuxièmement, le service de la dette présente des inconvénients tels que *la réduction de certaines dépenses publiques* et une *contrainte fiscale accrue* qui n'aurait pas existé si l'ancienne génération avait financé par l'impôt des dépenses en capital. A ce titre, il faut noter que l'endettement n'est pas une fatalité en soi, mais à condition qu'il sert à financer des investissements de pointe qui seront très utiles aux générations futures ou pour relancer l'économie en période de crise. Or, dans la plupart des pays en développement dont le Maroc, il se trouve qu'une grande partie des emprunts sert pour financer les charges de fonctionnement. Les diverses défaillances gouvernementales poussent en effet à s'endetter excessivement et l'endettement incite l'Etat à trop dépenser.

<sup>4</sup> D'après les données de la direction du trésor et des finances extérieures 2014.

<sup>5</sup> Pierre-Alain Bruchez, Barbara Schlaffer (2012). « Endettement public excessif : mieux vaut prévenir que guérir ». Working Paper de l'AFF N°. 18 Suisse, Page 32.

Une autre inquiétude ne peut pas être cachée : il faut tenir compte du fait que les générations futures devront faire face à des défis en matière de pollution et de pénurie des ressources: l'industrie et la technologie qui sont toujours en progression feront en sorte que les services que l'on tirait gratuitement de la nature risquent de connaître une diminution importante dans le futur. L'histoire est très riche en exemples. En effet, pendant longtemps, le service de l'eau était un service gratuit, dans chaque quartier, il y avait au moins une fontaine d'eau pour servir les habitants. Aujourd'hui, il n'en est rien de tout cela.

### **2.3 UN CREUSEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE : UNE TENDANCE STRUCTURELLE POUR L'ECONOMIE MAROCAINE**

Le déficit budgétaire traduit bien un comportement expansif des dépenses publiques que l'accroissement du rendement des impôts n'a pas permis de compenser. Au Maroc, l'évolution, au cours des deux dernières décennies, du déficit budgétaire est marquée par la coïncidence de deux tendances opposées :

La première est constituée d'un niveau de déficit relativement acceptable au cours des années 2000 suite aux quelques performances économiques du pays. Le déficit budgétaire était de 3 % du PIB en moyenne au cours de la période 2000-2008.

Inversement, comme le montre le tableau 2, à partir de 2009, une nouvelle tendance haussière en matière de déficit budgétaire se dessine, plaçant celui-ci dans des niveaux inquiétants. Le déficit s'établit en moyenne à 5,4 % depuis 2009<sup>6</sup>.

**Tableau 2 : évolution du solde budgétaire (en % du PIB)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Dépenses totales</b>	<b>28,8</b>	<b>30,9</b>	<b>29,5</b>	<b>32,0</b>	<b>34,6</b>	<b>35,8</b>	<b>33,0</b>
<b>Recettes totales et dons</b>	<b>27,9</b>	<b>30,9</b>	<b>26,4</b>	<b>27,5</b>	<b>27,9</b>	<b>28,3</b>	<b>27,6</b>
- Recettes fiscales	24,9	27,2	23,4	23,4	23,6	24,3	22,6
- Recettes non fiscales	2,5	2,3	2,5	3,9	4,1	3,9	4,0
- Dons	0,5	1,4	0,5	0,2	0,2	0,1	1,0
<b>Solde budgétaire global</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,0</b>	<b>-3,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,4</b>
<b>Solde budgétaire hors dons</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,6</b>	<b>-6,4</b>

Source : Ministère de l'économie et des finances Maroc- FMI et élaboration de l'auteur

Deux facteurs expliquent cette nouvelle situation en matière de déficit budgétaire:

D'un côté la baisse des recettes publiques, notamment les recettes fiscales, en raison du ralentissement de la croissance économique (entre autres suite aux effets de la crise financière) et la montée en puissance des dépenses fiscales sous forme d'exonérations, abattements ou taux préférentiels mises en place par le gouvernement<sup>7</sup> ; pour compenser cette baisse en matière de ressources publiques, le gouvernement marocain se base sur les dons, accordés notamment par les pays du Golf. Ces pays se sont engagés à accorder au Royaume du Maroc des subventions à hauteur de 5 milliards de dollars sur 5 ans à compter de 2012.

De l'autre côté, le déficit budgétaire en forte augmentation s'explique par la montée en puissance des dépenses publiques qui ont atteint 36% du PIB en 2012<sup>8</sup>. La hausse des dépenses publiques a été particulièrement forte en 2011 et 2012 pour le Maroc, à cause notamment de la montée des revendications sociales et la hausse spectaculaire des cours internationaux du pétrole.

Dans le même sens, les experts de la banque Mondiale affirment que « la persistance du déficit budgétaire s'explique par le fait que le gouvernement n'a pas développé l'épargne publique à un niveau suffisant pour permettre la réalisation des objectifs visés ». Aussi, lorsque l'activité économique faiblit glissant au-dessous de sa production potentielle, le déficit public

<sup>6</sup> Clémence Vergne (2014). «Le modèle de croissance marocain : opportunités et vulnérabilités ». Agence Française de Développement (AFD), page 18.

<sup>7</sup> Ces dérogations représentent un enjeu budgétaire important dans la mesure où elles représentent environ 4 % du PIB pour le Maroc. Cf., partie 2 de ce papier.

<sup>8</sup> Afd 2014, op cit.

s'accroît du fait de rétrécissement de l'assiette fiscale et de la chute de son rendement ; parallèlement, certaines dépenses publiques s'accroissent.

Pour limiter le poids économique du déficit public et maîtriser le niveau de l'endettement, les autorités marocaines ont mis en place un certain nombre de réformes depuis 2012, notamment la réforme de la fiscalité, du système de compensation et la gestion des finances publiques à travers la LOLF.

### 3 DYNAMIQUE DU SYSTEME FISCAL MAROCAIN

Depuis l'indépendance, le système fiscal marocain a été caractérisé par de nombreux aménagements fragmentaires de portée très limitée qui ont porté sur les taux et les modalités de calcul mais également sur le remplacement de certains impôts par d'autres pour arriver en 2007 à un rassemblement des impôts dans un seul document intitulé le code général des impôts. Aussi, depuis presque trente ans, de multiples tentatives de réforme de la fiscalité ont été mises en place par le gouvernement et à chaque occasion on « réforme les réformes pour les réformer ». La question qui se pose quel est l'impact de ces modifications sur la structure fiscale actuelle ?

#### 3.1 UNE STRUCTURE FISCALE MARQUEE PAR LA PREDOMINANCE DES IMPOTS INDIRECTS

Spécialiste de finances publiques, Gaston Jèze fut l'un des premiers universitaires à définir la notion de l'impôt « l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques »<sup>9</sup>.

Dans le temps et dans l'espace, la définition de l'impôt a été progressivement affinée pour contenir par la suite un souci de justice avec la définition du Paul-Marie Gaudemet en 1970 dans son *précis de finances publiques* : « l'impôt est un prélèvement opéré par voie de contrainte par la puissance publique et ayant pour objectif essentiel de couvrir les charges publiques et de les répartir en fonction des capacités contributives des citoyens »<sup>10</sup>.

En réalité, quelque soit la définition considérée, quatre traits essentiels caractérisent l'impôt : la permanence de l'impôt, le caractère contraignant de l'impôt, l'absence de contrepartie et le caractère définitif de l'impôt. Tout d'abord, la permanence de l'impôt : l'impôt est un prélèvement qui fait l'objet d'une législation en amélioration permanente car il est nécessaire que l'Etat dispose de ressources permanentes pour faire face à des dépenses permanentes. Ensuite, le caractère de contrainte par opposition au principe de consentement à l'impôt est une manifestation type de la puissance publique. Il en résulte que l'impôt est établi de manière *unilatérale* et levé en utilisant la contrainte. Ce caractère contraignant exclut du domaine fiscal les prélèvements non forcés comme par exemple les contributions volontaires en cas de catastrophes naturelles ou en matière de solidarité nationale par exemple. Troisièmement, l'absence de contrepartie, dans ce cas il n'y a pas de relation entre l'impôt payé par le contribuable et les services rendus par l'Etat, ce qui distingue l'impôt des taxes qui sont perçues par l'Etat moyennant une contrepartie directe<sup>11</sup>. Enfin, on peut noter le caractère définitif de l'impôt : l'impôt n'est pas remboursé aux contribuables.

La fiscalité joue un rôle très important à plusieurs égards, il faut souligner trois points essentiels : son premier rôle est de contribuer à de très bonnes finances publiques en vue de parvenir à un équilibre macro-économique de la situation d'un pays, afin de favoriser la croissance économique et la création d'emploi. Le deuxième objectif qui s'attache à une bonne fiscalité, c'est le principe qui consiste à créer une masse fiscale qui constitue un revenu pour l'Etat. « Cela peut bien évidemment prendre de multiples formes, de multiples taux, de multiples assiettes. Cela peut être de la fiscalité indirecte, de

<sup>9</sup> Olivier. Négrin (2008). « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », in *Revue de droit public*, n° 1, p. 119-131

<sup>10</sup> Paul-Marie. Gaudemet (1970). « *Précis de finances publiques* », t. 1. In *Revue internationale de droit comparé*, volume 22 n°3 Juillet-septembre. Pages 600-601.

<sup>11</sup> Il faut noter à cet égard qu'aux frontières de l'impôt, on trouve trois autres notions connexes : la taxe, la redevance et la parafiscalité. **La taxe** se différencie de l'impôt en ce sens qu'elle est perçue à l'occasion d'un service rendu. Il s'agit par exemple de la taxe sur les services communaux et de la taxe urbaine (valorisation d'un immeuble à la suite des travaux de voirie). Comme la taxe, **la redevance** est perçue à l'occasion d'un service rendu. Son montant est absolument équivalent à la valeur du service rendu, valeur qui est évaluée en fonction du coût du service offert à la collectivité. **Les taxes parafiscales** sont affectées à un but et à un organisme. Elles sont perçues dans un intérêt économique et social. Il s'agit par exemple de la formation professionnelle, la recherche scientifique, l'assistance et la solidarité, l'environnement...

la fiscalité directe, le bon dosage entre le direct et l'indirect, la bonne assiette la plus large possible et le bon taux c'est-à-dire celui qui est toléré par les contribuables »<sup>12</sup>. Le troisième rôle que l'on associe à la fiscalité c'est le rôle de redistribution qui permet de cibler des activités, des populations, des secteurs dans lesquels le gouvernement souhaite encourager ou décourager des initiatives.

**Tableau 3 : Evolution des Recettes fiscales (en millions de dhs)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Impôts directs</b>	<b>50639</b>	<b>60 308</b>	<b>81 827</b>	<b>71 734</b>	<b>65 004</b>	<b>69 782</b>	<b>73 414</b>
<i>IR</i>	<b>24 386</b>	<b>28 009</b>	<b>33 312</b>	<b>26 728</b>	<b>26 928</b>	<b>27 525</b>	<b>28 959</b>
<i>IS</i>	<b>24 182</b>	<b>30 013</b>	<b>46 290</b>	<b>42 395</b>	<b>35 114</b>	<b>40 250</b>	<b>41 543</b>
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
<b>Impôts indirects</b>	<b>55 127</b>	<b>67 069</b>	<b>79 943</b>	<b>74 709</b>	<b>86 325</b>	<b>93 717</b>	<b>98 534</b>
<i>TVA (1)</i>	<b>39 087</b>	<b>49 730</b>	<b>61 250</b>	<b>55 079</b>	<b>65 193</b>	<b>71 857</b>	<b>76 367</b>
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
<i>TIC</i>	<b>16 40</b>	<b>17 339</b>	<b>18 693</b>	<b>19 630</b>	<b>21 132</b>	<b>21 860</b>	<b>22 167</b>
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
<i>Droits de douane</i>	<b>12 344</b>	<b>13 415</b>	<b>13 706</b>	<b>11 830</b>	<b>12 242</b>	<b>10 286</b>	<b>9 913</b>
<i>Enregistrement et timbre</i>	<b>7 195</b>	<b>9 331</b>	<b>10 175</b>	<b>9 104</b>	<b>9 992</b>	<b>10 571</b>	<b>11 750</b>
<b>Recettes fiscales (1)</b>	<b>125 305</b>	<b>150 123</b>	<b>185 651</b>	<b>167 377</b>	<b>173 563</b>	<b>184 356</b>	<b>193 611</b>

(1) Y compris la TVA des collectivités locales estimée à 30% des recettes de la TVA / \*prévisions

Source : Source : Ministère de l'Economie et des Finances, CESE 2012 et calculs de l'auteur

Le tableau 3 montre bien l'évolution des recettes fiscales entre 2006 et 2012. Il permet de constater une croissance des recettes fiscales provenant essentiellement de la fiscalité indirecte. En effet, la part des impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales passe de 38% en 2006 à 44% en 2011. La TVA contribue de manière remarquable à cette croissance. A ce titre il faut noter la prédominance de la TVA à l'importation par rapport à la TVA à l'intérieur, une prédominance qui représente plus de 60% des recettes totales de la TVA prévues en 2012. Soulignons en passant à titre de comparaison qu'en Tunisie les impositions indirectes relevant du régime intérieur contribuent à hauteur de 56% contre 44% pour le régime d'importation.

Comme la fiscalité indirecte, la fiscalité directe s'est également améliorée au fil du temps. En effet, la part des impôts directs dans les recettes fiscales s'élève à 44,8% en moyenne entre 2005 et 2012 contre 38,8% entre 2001 et 2004. L'IS gagne en importance au niveau des impôts directs, avec une part moyenne de 24,4% entre 2006 et 2012, contre 17,1% entre 2001 et 2005 avec un pic de 27,7% en 2008 et ce, malgré la révision à la baisse du taux d'imposition à 30% en 2008 contre 35% depuis 1995.

En définitive, cette structure (tableau 3) nous renseigne sur une « mauvaise » répartition de la charge fiscale entre les contribuables. Elle est considérée comme injuste pour plusieurs raisons : Concernant l'impôt sur les sociétés, il est resté concentré sur un nombre réduit de contribuables, et notamment dans certains secteurs : près de 80% des recouvrements proviennent d'environ 1% des contribuables. L'OCP par exemple a versé à lui seul 5,7 milliards de dirhams d'IS en 2012. Donc,

<sup>12</sup> Christine Lagarde (2013), Directrice Générale du FMI. Discours à l'occasion des assises nationales de la fiscalité. Livre 2<sup>èmes</sup> assises nationales de la fiscalité, Skhirate. Page 37.

il faut noter que l'instauration d'une fiscalité qui tient compte de la spécificité du tissu productif national dominé par des PME devient primordiale (voir supra).

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu (IR), bien que présentant les caractéristiques d'un impôt moderne, ses recettes sont constituées en grande partie de l'IR sur les salaires, soit une part de 72,5% en 2011 contre 77% en 2001.

Enfin, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, la TVA à l'importation l'emporte sur la TVA à l'intérieur. Cette situation reflète une croissance continue des importations et donc une demande de consommation tournée de plus en plus vers les produits étrangers au détriment des produits *made in Morocco*. En plus, la complexité du système de calcul de cette taxe limite son rendement qui devrait en principe contribuer largement aux recettes fiscales en raison de sa neutralité économique et son assiette large.

### 3.2 LE RENDEMENT FISCAL ET L'IMPORTANCE DU SECTEUR NON ENREGISTRÉ

En matière d'élargissement de la population fiscale, le nombre de contribuables assujettis aux différents impôts et taxes s'est accru ces dernières années. Selon les *données officielles* disponibles fournies par le ministère de l'économie et des finances en 2013, la population fiscale a doublé pour l'IS, celle de la TVA et de l'IR a évolué, respectivement, de 69% et de 40% entre 2005 et 2011. La répartition des contribuables par nature d'impôt montre une prédominance des personnes morales au niveau de la TVA (63%), des TPE en matière d'IS (78%) et des salariés au niveau de l'IR (63%).

En matière de contrôle, l'administration fiscale vérifie chaque année la comptabilité de nombreuses entreprises. En moyenne, 1000 entreprises sont contrôlées par an, soit 3 à 4 dossiers par vérificateur. A ce titre, en 2013 par exemple le contrôle fiscal a généré au trésor public des recettes additionnelles de l'ordre de 7,6 milliards de DHs.

Malgré ces efforts déployés par l'administration, les résultats en matière de rendement fiscal sont encore en deçà des ambitions, en regardant l'importance de la fraude fiscale. D'après la figure 1, il s'avère que cette lutte contre la fraude est pénalisée par un manque d'effectifs. Le nombre moyen de contrôleurs a passé de 220 en 2006 à 280 en 2013.

Année	Nombre de contrôleurs
2006	220
2007	287
2008	277
2009	265
2010	279
2011	280
2012	312
2013	280
<b>Total 2006-2013</b>	<b>2200</b>

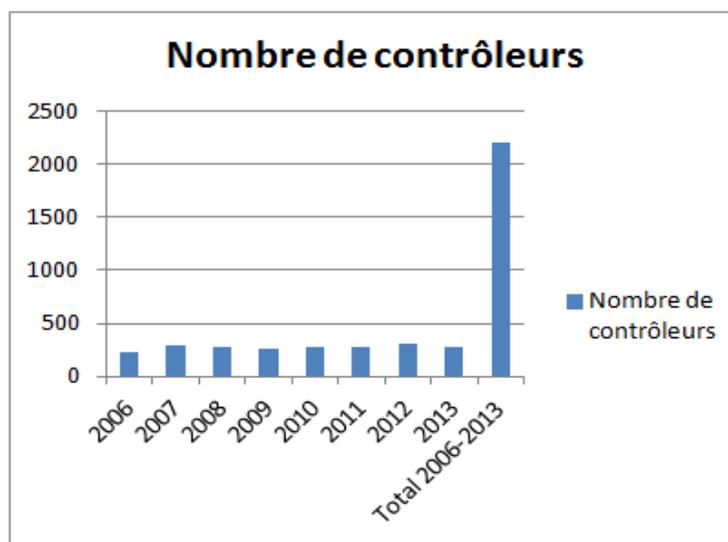


Fig. 1. Evolution du nombre de contrôleurs des impôts entre 2006 et 2013

Source : élaboration personnelle-DGI 2013

Aussi, les entreprises contrôlées sont celles identifiées auprès de l'administration fiscale, celle-ci se trouve incapable de réaliser des contrôles auprès des entreprises de l'informel. Etant donné qu'une bonne partie des biens et services consommés au Maroc est produite ou vendue par les acteurs du *secteur non enregistré*, une importante part de l'activité économique échappe ainsi au paiement des impôts, notamment de la TVA.

Au Maroc, on peut décomposer le *secteur non enregistré* comme suit :

Le secteur informel regroupant les micro-entreprises qui opèrent généralement à très petite échelle et avec un faible niveau d'organisation, de capital, de productivité et de revenu<sup>13</sup>. Dans ce cas le niveau relativement faible des revenus dégagés de l'exercice des activités micro-informelles fait d'elles, pour les services des impôts, des activités à faible rendement fiscal. En outre, les agents du secteur informel au Maroc restent imposés indirectement par le système de la *rémanence fiscale* c'est-à-dire par des impôts payés sous forme de TVA sur leurs consommations intermédiaires, par exemple.

Les activités frauduleuses de grande envergure regroupant les activités le plus souvent réalisées à grande échelle par des agents économiques disposant de surfaces financières assez larges. Au Maroc, les activités frauduleuses de grande envergure sont l'œuvre de puissants hommes d'affaires prenant parfois même l'Etat en otage parce que résultant d'une manière ou d'une autre des collusions entre le politique et le monde des affaires. C'est d'ailleurs en partie ce qui explique toutes les difficultés auxquelles font face les administrations fiscales dans le traitement des dossiers des opérateurs de ce secteur. Les activités d'envergure frauduleuses sont essentiellement concentrées dans les activités d'import-export, le bâtiment et les travaux publics, le négoce des cigarettes, et des voitures d'occasion.

C'est ce type de secteur informel qui pose le plus problème. Selon les études académiques existantes<sup>14</sup>, c'est le secteur frauduleux qui joue un grand rôle dans le blocage de l'élargissement de la TVA dans bon nombre de pays en développement dont le Maroc.

Quelles soient de très petite échelle ou de grande envergure, il est évident que les activités frauduleuses sont susceptibles de remettre en cause l'édifice fiscal à travers les pertes de recettes qu'elles engendrent et les distorsions qu'elles introduisent dans la concurrence. « La fréquence et le volume des activités de ces secteurs frauduleux font d'elles des structures à potentiel fiscal quasiment inexploité. Grâce à ce commerce lucratif, les entreprises du secteur frauduleux occupent une part importante du marché, dégagent des marges bénéficiaires substantielles et contribuent à la disparition des entreprises formelles, asphyxiées par une concurrence déloyale »<sup>15</sup>.

Ainsi, il est aujourd'hui très judicieux d'améliorer les moyens d'action de l'administration fiscale en vue de renforcer le recouvrement des impôts dus et de lutter contre la fraude. Plus particulièrement, le gouvernement marocain devrait renforcer les équipes chargées du contrôle fiscal en quantité certes mais également à travers une formation des profils concernés en matière des procédures spécifiques au contrôle fiscal. Ce contrôle devrait permettre de mieux cibler les contribuables à risque (priorité aux dossiers en fonction de leur importance) de manière à garantir le meilleur rendement.

En outre, dans le contexte marocain la durée du contrôle fiscal reste trop longue. Les contrôles de la comptabilité des entreprises durent plusieurs mois puisqu'ils portent pratiquement sur tous les impôts et sur les quatre derniers exercices. Cela pèse sur la relation entre le contribuable et l'administration fiscale. La réduction des délais de contrôle peut permettre en effet d'améliorer le rendement tout en augmentant le nombre de contrôles annuels réalisés par l'administration fiscale.

#### **4 CONTRAINTES DU SYSTEME FISCAL MAROCAIN**

Malgré tous les efforts entrepris par l'administration fiscale marocaine en matière de modernisation, de vulgarisation et de simplification des procédures, d'amélioration des conditions d'accueil et de contrôle des contribuables, le système fiscal actuel souffre d'un certain nombre de problèmes qui nuisent à son efficacité et à son efficience et qui constituent ensemble une taxe majeure sur l'entreprise productive « responsable » et le citoyen. Sa structure concentrée sur un nombre limité de contribuables, l'excès de dérogations et le poids de l'informel réduisent la base imposable.

---

<sup>13</sup> C'est généralement des activités de subsistance qui sont l'œuvre de petits artisans tels que les menuisiers, les cordonniers ainsi que les vendeurs sur les voies publiques, les vendeuses de produits alimentaires, les petits prestataires de service tels que les mécaniciens ou réparateurs d'articles ménagers, etc. Une caractéristique commune de ces activités c'est qu'elles s'opèrent généralement en marge des réglementations légales (non respect des dispositions réglementaires en matière de droit du travail, par exemple).

<sup>14</sup> Cf., à ce sujet les travaux d'Araujo et Chambas (2003), Brun et Chambas (2011). In *Chocs et Mobilisation des Recettes Publiques dans les Pays en Développement*, Souleymane DIARRA, Thèse de doctorat ès sciences économiques, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2012. Page 90.

<sup>15</sup> *Idem*.

#### 4.1 UN SYSTEME FISCAL INEQUITABLE

La question de l'équité fiscale a été très débattue au cours de la période de vive croissance économique mondiale (1990-2005). C'est ainsi que le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a diminué partout dans le monde de même que celui de l'IS. Cette question continue d'être actuelle avec le coût de la crise économique et financière internationale (2008) sur les finances publiques et ses implications pour les ajustements budgétaires liés à la fiscalité.

Dans le contexte marocain, l'article 39 de la constitution se consacre au principe d'équité fiscale. Or dans la pratique, ce n'est qu'un simple décor pour au moins pour trois raisons :

Tout d'abord, l'assiette fiscale est caractérisée par une concentration des recettes fiscales sur un nombre limité de contribuables et ne semble pas traduire les capacités contributives des acteurs économiques du Maroc. En effet, les statistiques concernant l'IR, l'IS et la TVA sont importantes pour illustrer cette question d'iniquité fiscale. En ce qui concerne l'IR, 75% des recettes de cet impôt proviennent de l'IR sur salaire. En matière d'IS, moins de 2% des sociétés contribuent pour plus de 80% des recettes de l'IS; et plus de 60% des entreprises déclarent des déficits en matière d'IS. Dans le même sens, selon les données de la DGI, 13 577 entreprises ont déclaré des résultats déficitaires en 2010. Enfin, pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée, elle est considérée comme une « maladie congénitale » diluée dans les prix. Cet impôt est payé surtout par une grande masse de contribuables à revenu moyen ou faible, surtout lorsqu'il s'agit de la consommation de produits ou services dont la consommation est faiblement élastique. Aussi, un autre exemple est révélateur de l'iniquité en matière de TVA : le taux de TVA pour le service de l'eau potable et l'assainissement est de 7% que ce soit pour remplir une piscine dans une villa ou dans un village touristique ou pour un logement social de 50 mètres carrés qui contient 2 robinets d'eau. C'est le cas aussi pour l'électricité soumis au taux réduit de 14%.

Ensuite, en suivant la voie de comparaison avec d'autres pays, il s'avère qu'en Côte d'Ivoire par exemple, le taux d'imposition sur les bénéfices est de 25% pour les personnes morales et 20 % seulement pour les personnes physiques et le taux normal de TVA dans ce même pays est de 18% soit un taux inférieur à celui appliqué par le Maroc qui est de 20%.

Enfin, il est inéquitable que les entreprises enregistrées soient les seules à être contrôlées et redressées. Les opérateurs qui exercent dans le « noir » ou dans le « sous sol » ne sont pas appréhendés par les services des impôts et échappent carrément au processus de contrôle fiscal.

#### 4.2 UN SYSTEME FISCAL FAVORISANT LA MULTIPLICATION DES DEPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales s'entendent des mesures d'exonérations totales ou partielles, réductions, abattements ou taux préférentiels accordées à des agents économiques, à un secteur économique ou social ou à toute activité habituellement taxée. « L'objectif étant généralement d'altérer le comportement des agents ou de fournir une aide sociale à des catégories données de la population »<sup>16</sup>. Elles sont appelées « dépenses fiscales » parce que leur effet sur le budget de l'Etat est identique à celui des dépenses publiques.

Les statistiques fiscales les plus récentes du Ministère des finances (tableau 4) indiquent que les dépenses fiscales les plus importantes concernent la taxe sur la valeur ajoutée : 115 mesures dérogatoires évaluées pour un montant de 14.035 millions de dirhams (MDHS) en 2013. En matière d'impôt sur les sociétés, le montant des dépenses fiscales estimées est de 7.059 MDHS en 2013. La plupart de ces dépenses bénéficient aux entreprises (6.887 MDHS dont 3.206 MDHS concernent les exportateurs). Les dépenses fiscales estimées au niveau de l'impôt sur le revenu laissent apparaître un montant de 4.104 MDHS dont 2.587 MDHS en faveur des ménages. Quant aux droits d'enregistrement et de timbre, le montant des dépenses fiscales y afférent est de 6.276 MDHS, soit 18,4 % de l'ensemble.

<sup>16</sup> Mohamed TAAMOUTI (2007). *Incentives fiscales : fondements et problèmes méthodologiques d'évaluation. Les cahiers du plan N° 12, mars-avril 2007, P21-P29.*

Tableau 4 : dépenses fiscales par type d'impôt en 2013

Impôt	Evaluation 2013 En MDHS	Part
Taxe sur la valeur ajoutée	14 035	41,1%
Impôt sur les Sociétés	7 059	20,7%
Impôt sur le Revenu	4 104	12,0%
Droits d'Enregistrement et de Timbre	6 276	18,4%
Taxes Intérieures de Consommation	1 135	3,3%
Droits de douane	1 565	4,6%
<b>Total</b>	<b>34 173</b>	<b>100%</b>

Source : Ministère de l'économie et des finances- Rapport sur les dépenses fiscales 2014

L'évaluation des dépenses fiscales par secteur d'activité permet de mesurer l'importance du dispositif incitatif et d'effectuer des comparaisons entre les différents secteurs.

Tableau 5 : principales dépenses fiscales par secteur d'activité en 2013

Désignation	Total tout impôt confondu En MDHS	Part
Activités immobilières	6 075	18%
Mesures profitant à tous les secteurs	4 308	13%
Agriculture, pêche	4 183	12%
Exportations	3 622	11%
Sécurité- Prévoyance	3 247	10%
Indust. alimentaires	2 640	8%
Services Publics	2 513	7%
Autres secteurs	2267	7%
Santé-Social	1 687	5%
Secteur financier	1 568	5%
Transport	1 339	4%
Electricité et gaz	725	2%
<b>Total</b>	<b>34 173</b>	<b>100%</b>

Source : Ministère de l'économie et des finances 2014 et calculs de l'auteur

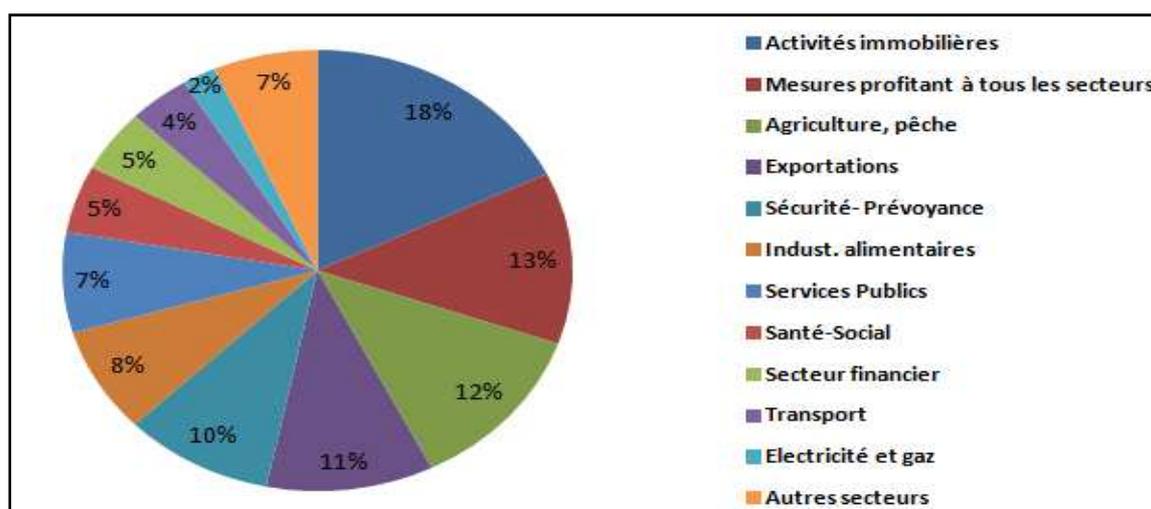


Fig. 2. Répartition sectorielle des dépenses fiscales en 2013

Source : élaboration de l'auteur- Ministère de l'économie et des finances 2014

Par secteur (tableau 5- figure 2), il est clair que l'immobilier est le secteur qui bénéficie le plus des dépenses fiscales à hauteur de 17,8 % des dépenses fiscales évaluées au titre de l'année 2013 et ce, pour un montant de 6.075 MDHS. Ce secteur n'est pas le seul à bénéficier des subventions publiques, l'agriculture et la pêche arrivent en seconde position puis le secteur exportateur notamment l'exonération en matière d'IS ainsi que le tourisme sur la partie du CA réalisée en devises.

Le recours aux dérogations fiscales traduit les orientations du gouvernement dans les domaines économique, social et culturel. Toutefois se sont les objectifs économiques qui dominent quant à l'octroi de ces régimes dérogatoires.

Dans le domaine économique, ces régimes dérogatoires sont utilisés notamment pour affecter le choix des agents et orienter l'activité économique vers des activités ou des zones spécifiques. En effet, dans les pays en voie de développement comme le Maroc, ces incitations fiscales sont utilisées par les gouvernements de ces pays comme moyen privilégié pour dynamiser l'activité économique, relancer l'investissement, accroître l'attractivité vis-à-vis des investissements directs étrangers (IDE).

Le choix de cet instrument relativement facile s'explique par plusieurs raisons, notamment, sa facilité comme alternative aux réformes structurelles et sa non dépendance du budget de l'Etat. Car les dépenses fiscales ont cet avantage de ne pas constituer une charge directe pour le budget de l'Etat. Cependant, même si elles n'ont pas d'impact direct, elles ont un coût d'opportunité en termes de manque à gagner qui pourrait s'avérer substantiel.

En outre, ces dépenses fiscales sont très souvent sous-estimées ou parfois admises comme des moyens pour atteindre des objectifs sociaux. Aussi, si une réduction du fardeau fiscal, à travers ces dérogations, ne permet pas de produire les effets escomptés en termes de croissance économique, les revenus de l'Etat vont baisser en produisant une pression sur le déficit budgétaire, détériorant ainsi le niveau d'épargne et hypothéquant la croissance économique dans le futur.

Dans ces conditions une réforme de ces dépenses fiscales s'avère primordiale. Elle devrait porter en effet sur trois dimensions stratégiques : la première consisterait à évaluer l'efficacité des dépenses fiscales octroyées sur la base de leur impact sur la valeur ajoutée, la création de l'emploi, le développement sectoriel et régional. Une telle évaluation, doit non seulement être une évaluation globale du poids économique des dépenses fiscales pour l'Etat mais également doit porter sur la mesure des distorsions qu'elles peuvent engendrer dans l'économie puisque ces incitations ont assez souvent tendance à canaliser les investissements vers des secteurs ou des activités exonérés, mais pas nécessairement productifs.

La seconde dimension porterait sur le ciblage des secteurs à inciter au regard de la politique économique et des performances constatées dans chaque secteur. La politique de ciblage définie par le gouvernement doit prendre en considération l'importance sociale du secteur « subventionné » et ou sa vulnérabilité éventuelle.

Le troisième point important dans une telle réforme consisterait à conditionner l'octroi d'incitations fiscales au respect d'un cahier des charges. Ainsi, il est important de fixer des limites temporelles à ces incitations et les conditionner à l'atteinte des objectifs initialement fixés.

Cette « régulation » soit disons des dépenses fiscales ne peut que contribuer à l'amélioration de l'efficacité des dépenses fiscales, du système fiscal et plus globalement des dépenses publiques.

### **4.3 UN SYSTEME FISCAL VEHICULANT UNE MEFIANCE MUTUELLE ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET LE CONTRIBUABLE**

De manière générale, les méthodes d'évaluation de l'action de l'administration publique ont montré une faiblesse importante. Elles font rarement appel à l'utilisateur comme évaluateur en vue de progresser dans la voie de la qualité et l'efficacité.

En matière fiscale, les besoins des contribuables évoluent sans cesse et par conséquent la recherche de l'information sur la qualité perçue et sur les attentes et besoins de ces contribuables doit être effectuée de manière continue. Dans ce cadre, « les enquêtes de satisfaction peuvent être considérées comme un outil-clé de l'étude des besoins. Elles permettent de recueillir l'opinion des différentes catégories de contribuables »<sup>17</sup>. L'expression de la satisfaction des contribuables doit pouvoir être sollicitée de manière permanente. Cela peut contribuer à la formation d'une relation de confiance. Il est

<sup>17</sup> Ahmed Grar et Mohammed El Ouasfy (2006). *Evaluation des politiques publiques au Maroc : portée et limites. Cas de la politique fiscale* In *Revue Marocaine d'Audit et de Développement* n°22. Page 138.

important par exemple de déposer un petit questionnaire dans des bureaux d'accueil en vue de répertorier les remarques et propositions les plus pertinentes des usagers.

Ainsi, il est à noter que la construction d'une relation de confiance et de partenariat entre l'administration fiscale et les citoyens dans le cadre d'un engagement mutuel des deux parties constitue un véritable pilier dans la mise en place d'un système fiscal efficace et efficient. Or, aujourd'hui cette relation de confiance mutuelle n'est pas démontrée. En effet, « selon les données du ministère de l'économie et des finances, chaque année le nombre de réclamations reçues par la Direction Générale des Impôts est estimé aux alentours de 70 000 à 80 000 réclamations »<sup>18</sup>. Cela montre que la contestation est un acte enraciné dans les rapports entre le contribuable et l'administration fiscale. Dans ce sens nous citons également les réactions des internautes sur le forum de la DGI qui mettent en évidence les difficultés éprouvées dans leurs démarches à entreprendre auprès de l'administration fiscale.

De même, le manque de clarté de certains textes fiscaux et les règles compliquées de calcul de certains impôts donne une opacité accrue aux contribuables quant à l'interprétation de la législation fiscale en vigueur chose qui accentue cette montée du sentiment de méfiance.

Un autre point mérite également d'être souligné et a pour vocation d'alimenter cette méfiance: selon la législation fiscale, le régime de sanction en vigueur ne distingue pas entre les erreurs matérielles et les manquements qui relèvent du civisme fiscal. En effet, le contribuable ayant commis une simple erreur n'est pas encouragé à la rectifier. Il s'expose vite à des sanctions semblables à celles appliquées en cas de fraude.

Bien sûr et de manière réciproque, les pratiques de certains contribuables et le manque du civisme fiscal auprès de ces derniers, pousse l'administration fiscale à un sentiment de méfiance envers le contribuable. En fait ce ne sont pas les textes qui changent la réalité, mais c'est les êtres humains susceptibles d'appliquer ces textes qui doivent changer et matérialiser ce changement.

#### **4.4 UN SYSTEME FISCAL DEFAVORISANT LA COMPETITIVITE ET LE CLIMAT DES AFFAIRES**

Compétitivité et équité fiscale sont deux notions controversées dans le débat sur la fiscalité qui donnent parfois lieu à des idées fausses et des affirmations douteuses. La compétitivité fiscale a fait l'objet de plusieurs travaux analytiques dans les milieux universitaires au Maroc et ailleurs, au cours des deux dernières décennies. Les gouvernements en ont tirés argument pour modifier à maintes reprises le système fiscal. Ces réformes portaient assez souvent sur l'imposition des bénéfices des sociétés, la réduction des taux d'impositions et l'octroi des avantages fiscaux à certains investissements. Dans ce sens, il convient de noter que les pays émergents d'Europe et d'ailleurs, même les pays de l'OCDE, ont procédé à l'élargissement progressif de l'assiette et l'abaissement du taux d'IS. Ces deux démarches visent à contribuer à l'établissement d'un système fiscal compétitif.

D'autres mesures ont concerné également la TVA. En fait certains gouvernements avancent que l'abaissement du taux de la TVA dans certains secteurs tel que le tourisme est un atout compétitif puisque il influence sur le choix de la destination des touristes.

Dans le contexte des pays dans lesquels les taux d'imposition sont élevés tel qu'au Maroc, ces pratiques ont été également envisagées dans l'objectif d'établir un système fiscal compétitif. Toutefois cette démarche simpliste basée sur l'abaissement des taux et l'octroi des avantages est mise en cause puisque les recettes fiscales finissent par en souffrir. En plus, la fiscalité n'est qu'un des facteurs qui déterminent la décision des investisseurs. Les études scientifiques existantes sur plusieurs expériences mondiales montrent qu'il existe d'autres facteurs auxquels les investisseurs accordent une plus grande importance au cours de leur processus de choix de l'investissement et de localisation géographique. Il s'agit entre autres de l'existence d'une taille critique du marché permettant de rentabiliser les capitaux investis, d'une main d'œuvre qualifiée et bien motivée, des infrastructures matérielles et immatérielles de qualité. Et les facteurs d'attractivité et de compétitivité structurelle sont nombreux<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> AMINE. M (2015). *L'esprit perdu des réformes fiscales*. In *Revue Challenge* du 24 Avril. Page 24-25.

<sup>19</sup> Pour approfondir ce point concernant les facteurs d'attractivité des investisseurs, voir sur ce sujet l'étude de Holland-Vann (1998) et Charles Albert Michalet 2002.

C'est pourquoi, le gouvernement marocain doit passer à une autre vision qui lie la compétitivité du système fiscal à l'efficacité économique et à la croissance de la productivité. Dans cette optique un système fiscal compétitif est celui qui utilise pleinement et au mieux chacun des impôts qui le composent. Un exemple est important à analyser dans ce sens : les incitations fiscales à l'investissement. En effet, selon les estimations du FMI, le manque à gagner concernant les coûts économiques des incitations fiscales peut atteindre plus que 3% du PIB pour l'économie marocaine.

## 5 DE VERITABLES REFORMES STRUCTURELLES SONT NECESSAIRES

Au cours des dernières années, le Maroc a mis en place diverses initiatives visant à adapter la gestion publique à l'évolution de la société et aux attentes des citoyens. Dans ce cadre et au centre de cette dynamique, le gouvernement a entrepris un vaste programme de réformes visant l'optimisation de l'allocation des ressources budgétaires. Ces réformes ont trait, principalement, à l'intégration de l'approche genre dans l'élaboration des budgets de l'Etat, la normalisation des dépenses publiques, la globalisation des crédits, le partenariat public-privé, la réforme de la caisse de compensation à travers l'indexation des produits pétroliers, la réforme fiscale et la réforme de la loi organique relative aux lois de finances. Dans ce paragraphe nous allons évaluer dans quelle mesure ces réformes pourraient favoriser un retour à la croissance et à des revenus durables au Maroc. Nous allons donner une priorité à trois initiatives importantes : la réforme fiscale, la réforme de la LOLF et la réforme de la caisse de compensation.

### 5.1 LA REFORME FISCALE: UNE VERITABLE VOIE VERS LA CORRECTION DU DESEQUILIBRE BUDGETAIRE

L'impôt est l'un des attributs de la souveraineté d'un Etat auquel il a recours pour financer ses dépenses publiques, mais également un instrument important de politique économique et sociale utilisé pour orienter les activités et les choix des agents économiques.

Comme il a été déjà souligné le système fiscal marocain souffre de plusieurs insuffisances nous citons entre autres: un important potentiel fiscal non encore exploité lié à une faible culture du *civisme fiscal* au sein de la société et se traduisant en partie par une forte concentration des recettes fiscales sur un nombre limité de contribuables; des distorsions économiques alimentées par la multiplication des dépenses fiscales et par la multiplication des modes de calcul de l'impôt sur le revenu; un manque de confiance des citoyens vis-à-vis du système fiscal dû en partie au déficit de communication de l'administration fiscale et à une perception négative à l'égard du pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale.

Face à cet état de fait, une refonte du système fiscal s'impose avec acuité. Cette modernisation doit placer les principes de l'équité entre les différentes composantes de la population fiscale et la compétitivité de l'entreprise marocaine au centre des préoccupations des décideurs politiques. Comme il a été proposé par les différents panélistes présents lors des assises nationales de la fiscalité, ce chantier de réforme ne peut être réussi que par le biais :

- des ressources humaines en quantité et en qualité suffisante et une simplification des procédures: dématérialisation des procédures avec la télé-déclaration et le télépaiement, diminution des délais de traitement, accueil par type d'entreprise, renforcement des moyens humains, formation continue du personnel, amélioration de la relation avec le contribuable : accueil, communication,...
- lutte contre l'informel et la fraude: augmenter le nombre des contrôles fiscaux CF; Renforcer la sanction contre les fraudes fiscales, sensibiliser le citoyen au civisme fiscal; coordination des actions des différentes administrations: douane, DGI, Office de Changes...
- Réforme des dépenses fiscales: évaluation régulière des taux et des *mesures d'exonérations fiscales* prises par l'Etat, réforme de l'exonération octroyée à certains secteurs comme l'immobilier, les mines, les hammams et la zone Sud.
- plus d'équité en matière d'IR et d'IS:

En ce qui concerne l'IR, *il est très judicieux d'améliorer le barème de l'IR vers plus d'équité notamment envers la classe moyenne ; instaurer les barèmes référentiels régionaux en matière d'IR ; donner le choix entre la retenue à la source et la déclaration de l'IR; mettre en place des abattements pour certaines catégories de personnes: retraités par exemple ;*

En matière d'IS, il est très vive de porter l'IS à la baisse et d'adapter les règles de calcul de la base imposable aux capacités contributives notamment des PME-PMI pour être attractifs et encourager plus d'IDE et de délocalisations d'entreprises étrangères. A ce titre, il est important de citer l'étude réalisée par le HCP dans le cadre de sa contribution à l'éclairage de la prise de décision. Le HCP a en effet procédé, sur la base d'un modèle économétrique à l'évaluation des effets macroéconomiques d'une réduction du taux de l'IS de 30% à 25 %. Cette étude<sup>20</sup> a été élaborée sur la base des données des comptes nationaux concernant la période 1990-2008. Elle nous enseigne que cette mesure permettrait de relancer l'activité économique par ses effets positifs sur l'offre et la demande, et d'améliorer les niveaux de vie des ménages.

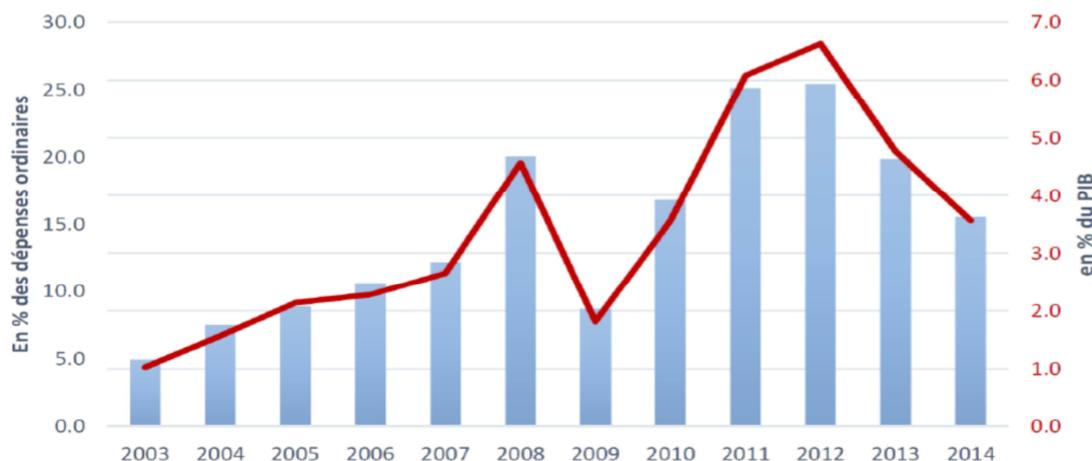
- la réforme de la TVA qui doit comprendre un élargissement de l'assiette (en supprimant certaines exonérations) et la mise en place d'un régime à un seul taux seulement pour être équitable ;
- des incitations fiscales pour les entreprises portant notamment sur la révision de la taxe professionnelle afin qu'elle ne pénalise pas les entreprises qui réalisent des pertes ou des bénéfices insuffisants;
- une introduction progressive de la taxation du revenu des grandes exploitations agricoles<sup>21</sup> ;
- Instaurer un impôt de solidarité sur la fortune des personnes physiques à l'image de ce qui existe en France. A titre indicatif, en France 332 000 citoyens français ont payé l'impôt sur la fortune en 2014, ce qui a rapporté au trésor 5 millions d'euros.

Certes, la mise en place de cet impôt au Maroc aura comme avantage d'éviter l'accroissement des inégalités de patrimoine. Mais pourrait favoriser à terme l'expatriation fiscale.

## 5.2 LA REFORME DE LA COMPENSATION : VERS UNE SUPPRESSION TOTALE DES SUBVENTIONS

Le système de compensation est un système de subvention résultat de l'écart entre le prix réel du marché d'un produit (ou d'un panier de produits) et le prix subventionné. Au Maroc ce système concerne principalement les produits pétroliers mais aussi la farine, le sucre et le gaz butane.

Les produits compensés constituent un enjeu financier important pour le trésor public au Maroc vu leur impact sur l'accroissement des dépenses publiques.



**Fig. 3. Evolution des dépenses de compensation au Maroc, 2003-14**

Source : Bank Al-Maghib et Ministère de l'Economie et des Finances 2015

<sup>20</sup> CES (2012). « Le système fiscal Marocain, développement économique et cohésion sociale au Maroc ». Rapport n°9/2012.

<sup>21</sup> La fiscalisation des exploitations agricoles se fera selon un calendrier progressif : à compter de 2014, pour les exploitants qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 35 M DH, à compter de 2016 pour un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 20 M DH, à compter de 2018 pour un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 10 M DH. Les exploitations agricoles réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 5 M DH resteront exonérées, ce qui représente les trois-quarts des exploitants agricoles du pays.

Comme le montre la figure 3 ci-dessus, l'évolution de la charge de compensation est inquiétante. En 2012, les dépenses en termes de compensation ont atteint 28 % des dépenses publiques ordinaires représentant environ 7% du PIB. L'action de l'Etat dans ce domaine devrait être à la hauteur de cet enjeu. En outre, les subventions à l'énergie (en particulier à l'essence) s'avèrent régressives dans le sens où elles bénéficient davantage aux quintiles les plus riches de la population. Le gouvernement estime en effet que seulement 9 % des subventions bénéficient au quintile le plus pauvre contre 43 % pour le quintile le plus riche.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Maroc s'est engagé depuis 2012 dans une phase de consolidation budgétaire. En effet, les dépenses de compensation ont été fortement réduites suite à l'adoption d'une *indexation partielle* des produits pétroliers à partir de septembre 2013. Le système d'indexation partielle consiste à réviser les prix de vente mensuellement, tous les 16 de chaque mois, sur la base des moyennes mobiles des prix de reprise des deux mois précédents des produits concernés.

L'indexation est toutefois limitée en ce sens que l'augmentation des prix ne pouvait dépasser un plafond que le gouvernement fixait annuellement pour chaque produit soumis à l'indexation<sup>22</sup>. Le 17 janvier 2014, le gouvernement a annoncé avoir supprimé totalement les subventions au prix du fuel industriel et de l'essence<sup>23</sup>. Quant au gasoil, il continuera de suivre le mécanisme d'indexation partielle mis en place en septembre 2013 qui consiste à opérer des réajustements des prix à la consommation dès que l'incidence des variations sur les prix de vente dépasse 2,5 %. Toutefois, l'Etat continue de subventionner le gaz butane, le fuel industriel destiné à la production de l'électricité par l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE), le sucre, certains produits destinés aux provinces sahariennes, et la farine nationale du blé tendre qui relève de l'Office national interprofessionnel des céréales et légumineuses (ONICL). L'ensemble de ces produits représente plus de 50 % de la charge de compensation.

La rationalisation du système de compensation nécessite la définition d'une véritable stratégie dans le cadre d'un plan intégré de politiques publiques et de programmes de restructuration s'inscrivant dans la durée et selon une vision réaffirmant la vocation sociale de cette politique. Les axes majeurs de cette stratégie<sup>24</sup>, à implémenter dans son ensemble de façon intégrée, progressive et coordonnée, consistent à :

- réduire, de manière progressive et concertée, le périmètre de la compensation aux seuls produits de base destinés à la consommation des ménages, à savoir le gaz butane, la farine et le sucre ;
- décompenser, de manière graduelle, les produits pétroliers liquides et leur substituer des aides à l'investissement, notamment en faveur du secteur du transport pour la modernisation du parc et l'acquisition de véhicules à faible consommation énergétique ;
- accompagner la décompensation du fuel industriel, décidée en janvier 2014, par des mesures de soutien à l'investissement pour les industries utilisant ce combustible afin de préserver leur compétitivité, tout en incitant à leur conversion énergétique ;
- mettre fin aux subventions du fuel utilisé par l'ONEE et leur substituer d'autres mécanismes tels que la recapitalisation pour couvrir les investissements et l'amélioration de l'autofinancement de l'Office dans le cadre d'un contrat de programme avec l'Etat ;
- optimiser les coûts des produits compensés par la réalisation de nouvelles infrastructures et la construction de nouvelles unités de stockage dans le cadre d'une politique visant la constitution de réserves stratégiques, notamment pour les produits énergétiques et alimentaires ;
- promouvoir l'efficacité énergétique et la production d'énergies renouvelables visant en particulier à diminuer la consommation du gaz butane à travers des programmes phares bien identifiés, etc.

<sup>22</sup> Pour l'année 2013, d'après l'arrêté N°3-69-13, ces plafonds sont de 0,8 DH/L pour le Super, 2,6 pour le gasoil et 930 DH/T pour le fuel N°2.

<sup>23</sup> Les prix seront révisés le 1er et le 16 de chaque mois, conformément à la structure des prix publiée par le ministère de l'énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, et à l'instar des autres produits pétroliers non soutenus.

<sup>24</sup> Pour approfondir les axes de cette stratégie, cf. le rapport de la cour des comptes intitulé : le système de compensation : diagnostic et propositions de réforme janvier 2014. Page 105.

Il s'agit bien d'une réforme qui s'inscrit dans le bon sens mais qui reste incomplète. Il faut avancer trois arguments à ce sujet : tout d'abord parce que le système de subvention tel qu'il est mis en place au Maroc profite le plus aux couches sociales les plus favorisées. Ensuite, ce système n'a pas été accompagné de mesures en faveur des parties les plus touchées. Enfin il ne s'agit pas d'une réforme dont l'objectif est la réallocation optimale des ressources mais elle a été introduite juste pour améliorer un peu les déficits du budget et de la balance commerciale.

Aussi, du point de vue redistributif, ce système est inéquitable à cause de la place non négligeable qu'occupent les activités informelles au Maroc. Ces dernières bénéficient en effet des prix subventionnés sans pour autant contribuer aux recettes fiscales.

### **5.3 LA REFORME DE LA LOLF : DE NOUVELLES REGLES BUDGETAIRES MISES EN PLACE**

La réforme de la gestion budgétaire au Maroc constitue, à côté de la réforme fiscale, un chantier très important qui s'inscrit dans une logique non pas de moyens mais de résultats et d'excellence. Dorénavant, le budget ne devrait plus être structuré en chapitres budgétaires qui regroupent les crédits alloués aux ministères dépensiers mais plutôt en *missions*<sup>25</sup>, *programmes*<sup>26</sup> et *actions*<sup>27</sup> assortis d'*objectifs* bien définis et d'*indicateurs d'évaluation et de performance*<sup>28</sup>.

La nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) est fondée sur la consécration des principes de la transparence, de performance et de la qualité des services publics. En effet, cette réforme vise à lier l'exécution à la performance, à renforcer la transparence et la sincérité du budget et des comptes de l'Etat et à renforcer le *rôle du Parlement dans le débat autour de l'efficacité de la dépense publique*.

La LOLF est structurée selon trois axes essentiels :

#### **Le premier axe : lier l'exécution de budget à la performance**

Ainsi, le budget sera préparé par référence à une programmation budgétaire pluriannuelle afin de renforcer la cohérence des stratégies sectorielles dans les domaines de l'industrie, l'agriculture, le tourisme, la pêche maritime et bien d'autres.

De même, dans le but d'assurer un suivi pertinent des politiques publiques et de responsabiliser les gestionnaires de la chose publique, la nouvelle LOLF est structurée autour de programmes contenant un ensemble de projets et d'actions. Cela aura pour effet, de donner plus de flexibilité aux gestionnaires quant à l'exécution de programmes et renforcer en même temps leur responsabilité en termes de reddition des comptes. Dans le but d'activer cette reddition des comptes et d'évaluer les réalisations en terme d'objectifs de performance, des audits de performance seront réalisés par l'Inspection Générale des Finances qui sera amenée à présenter le rapport de son audit au parlement.

Aussi, le budget se focalise sur la performance puisque chaque programme sera lié à un ensemble d'objectifs d'intérêt général et reliés à des indicateurs de mesure des résultats obtenus.

#### **Le deuxième axe : renforcer la transparence des finances publiques à travers un ensemble de règles**

Premièrement, la nouvelle LOLF introduit *le principe de sincérité budgétaire* à travers la présentation de l'ensemble des ressources et des dépenses de l'Etat sur la base des données disponibles lors de la préparation de la loi de finances, et les prévisions qui peuvent en découler. Selon ce principe, les comptes de l'Etat doivent refléter une image réelle de sa richesse et sa situation financière.

---

<sup>25</sup> Une mission est : un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Exemples de missions ministérielles : Politique de la ville, recherche scientifique, développement rural, agriculture, transports publics.

<sup>26</sup> Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Exemple de programme : rénovation urbaine

<sup>27</sup> L'action est une subdivision d'un programme. Exemple : le programme rénovation urbaine se compose de deux actions : i). les grands projets de la ville et ii). le programme national de rénovation urbaine.

<sup>28</sup> Les indicateurs de performance sont de l'ordre de trois types :

- indicateurs de moyens : nombre de classes réalisées, nombre de Km entretenus, nombre de filles bénéficiant de bourses d'internat par cycle...
- indicateurs de production : coût moyen de mobilisation du m<sup>3</sup>, taux des projets d'investissement privés réalisés...
- indicateurs d'impact : taux de réussite scolaire, taux de mortalité infantile, taux de scolarisation de la fille en milieu rural...

Deuxièmement, la nouvelle LOLF se basera, pour enrichir les données disponibles sur la performance de la gestion publique, sur un système comptable tridimensionnel avec trois types de comptabilités : publique, générale et analytique. « *La comptabilité budgétaire sera enrichie par l'institution de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'analyse des coûts en vue de suivre le coût global des services publics et des efforts menés pour la maîtrise de l'ensemble des dépenses y afférentes, et ce, en parfait respect du principe de sincérité* »<sup>29</sup>.

Enfin, la rationalisation de la création des SEGMA et des Comptes Spéciaux de Trésor (CST). En effet, la nouvelle LOLF supprimera les SEGMA qui ne réalisent pas de recettes propres supérieures ou égales à 30% de l'ensemble de leurs recettes, réduira le nombre de CST et intégrera les comptes de prêts<sup>30</sup> et les comptes d'avances<sup>31</sup> dans le cadre des comptes de financement.

### **Le troisième axe : accroissement du contrôle parlementaire au niveau des finances publiques**

La nouvelle LOLF vise à renforcer le rôle du parlement dans le débat budgétaire à travers l'enrichissement des informations communiquées par le gouvernement. Dans ce cadre, le projet propose d'associer le parlement dès les premières étapes de préparation du projet de loi de finances et de mettre à sa disposition des données précises et de qualité afin de lui permettre d'exercer son rôle de contrôle des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre.

Aussi, cette nouvelle loi propose également de réaménager le calendrier d'examen et de vote du projet de loi de finances à travers l'introduction d'une phase de préparation du cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la loi de finances doit s'inscrire ainsi qu'une phase de concertation avec le Parlement avant la fin du mois de juillet pour discuter des grandes orientations et du cadre général qui sous-tendent le projet de loi de finances, notamment le contexte international, l'évolution de l'économie nationale, ainsi que l'exécution de la loi de finances de l'année en cours et la programmation triennale globale de l'Etat qui fera l'objet d'un rapport préparé par le gouvernement et pouvant être discuté au Parlement.

Finalement, il est proposé de simplifier la pratique du droit d'amendement parlementaire à travers une nouvelle définition de la charge publique et de revoir également les modalités de vote des prévisions de dépenses de la loi de finances en vue de les inscrire dans la nouvelle démarche axée sur les résultats à travers l'orientation du vote autour des départements ministériels et de leurs stratégies.

## **6 CONCLUSION**

Les finances publiques ont subi une « chute sans fin » à cause tout d'abord des effets d'une conjoncture économique défavorable au niveau national et international, marquée par la crise touchant aux partenaires commerciaux du Maroc et les contestations dans le cadre de ce qui a été connu par le « printemps arabe », ce qui a entraîné une montée en puissance des dépenses publiques pour faire face à la masse des salaires et aux dépenses de compensation, un creusement du déficit budgétaire et un recours continu et sans précédent à l'emprunt extérieur.

Dans ces conditions le gouvernement marocain a adopté la solution simple : une politique d'austérité qui indique bien un recul en arrière de l'appareil Etatique. Il en découle donc une dégradation des services publics dans plusieurs domaines : la santé, l'enseignement, les collectivités locales.... Cela nous rappelle, en fait, les conditions d'application du programme d'ajustement structurel (PAS) lors du début des années quatre-vingts.

Aussi, le système fiscal marocain qui est susceptible de rétablir l'équilibre des finances publiques et la dynamique de toute l'économie en général semble inefficace. En effet, dans ce système on trouve bien des contribuables qui sont sous-fiscalisés et d'autres qui sont surfiscalisés, des secteurs qui bénéficient injustement des dérogations fiscales touchant à plusieurs impôts et des zones de « non droit fiscal ».

<sup>29</sup> Ministère de l'Economie et des Finances (2013). Note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finances. Page 4. Adresse consultée le 15/05/ 2014. [http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet\\_loi\\_130.13\\_Fr.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet_loi_130.13_Fr.pdf)

<sup>30</sup> Les comptes de prêts retracent les opérations de prêts réalisées par l'État. Il s'agit notamment de prêts à des États étrangers réalisés dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement.

<sup>31</sup> Les comptes d'avances retracent les avances faites par l'État à des collectivités, organismes ou personnes privées.

En guise de conclusion, il faut noter que le contribuable d'après indépendance qui paie son impôt parce qu'il a peur est en cours d'extinction. Aujourd'hui, le contribuable paie ses impôts s'il est convaincu. Par suite, toute stratégie de réforme de la fiscalité au Maroc ne doit pas être envisagée dans un cadre « technique », loin de la réalité marocaine, dans le cadre d'une vision poussée par des « experts » étrangers qui appliquent toujours à l'économie marocaine des schémas abstraits, mathématisés et inadaptés. En fait, dans le cas marocain l'acquiescement de la facture d'impôt suscite chez le contribuable un sentiment d'injustice au regard de l'importance d'un « phénomène social national » qui est la fraude fiscale dont les fraudeurs montrent une résistance féroce au paiement de l'impôt. Ceux-ci font souvent pression soit sur le législateur afin d'amener les élus à voter des lois qui leurs sont favorables soit, sur ordre supérieur, sur certains agents corrompus de l'administration en vue d'assouplir ou de réduire le nombre de contrôles fiscaux.

Ainsi, nous nous accordons à dire que tout le travail doit être dorénavant concentré le plus sur la moralité et le comportement du contribuable. En fait, à l'aide d'une argumentation morale plutôt que technique qui doit commencer, de préférence, dès le jeune âge, il est possible de faire comprendre au contribuable qu'il y va dans son intérêt de payer ses impôts. Se servir d'un expert-conseil c'est-à-dire une personne compétente dans le domaine et qui jouit de la confiance de la société peut être une bonne piste à emprunter car comme disait François Heidsieck<sup>32</sup>, « *la justice selon la loi, avant d'être une vertu, est une science et une compétence. Pour être mise en pratique, elle doit d'abord être prononcée, à dire d'expert et l'expert n'a pas besoin d'être généreux, il suffit qu'il soit prudent* ».

## REFERENCES

- [1] Peacock A.T et Wiseman J. (1967). "The Growth of public expenditure in United Kingdom" London ALLEN and UNWIN. In Conference on Economic Development in Sub-Saharan Africa. CSAE, April 2000. Oxford.
- [2] HALONI A. (1986). « tendances à long terme de l'accroissement des dépenses publiques dans les PED », R.M.F.P.E n°2. Maroc
- [3] Bruchez P.A et Schlaffer B. (2012). « Endettement public excessif : mieux vaut prévenir que guérir ». Working Paper de l'AFF N°. 18 Suisse.
- [4] Vergne C. (2014). Le modèle de croissance marocain : opportunités et vulnérabilités, Agence Française de Développement. Paris France.
- [5] Négrin O. (2008). « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », in Revue de droit public, n° 1, p. 119-131
- [6] Gaudemet P. M. (1970). Précis de finances publiques, t. 1, Les opérations sur deniers publics. Budget et Trésor, t. II, Les ressources publiques. Emprunt et impôt. Revue internationale de droit comparé, volume 22 n°3 Juillet-septembre. Société de Législation Comparée Paris, France.
- [7] Lagarde C. (2013). Discours à l'occasion des assises nationales de la fiscalité. Livre des 2èmes assises nationales de la fiscalité, Skhirate Maroc.
- [8] DIARRA S. 2012. « Chocs et Mobilisation des Recettes Publiques dans les Pays en Développement ». Thèse de doctorat ès sciences économiques, soutenue à l'Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I.
- [9] TAAMOUTI M. (2007). « Incitations fiscales : fondements et problèmes méthodologiques d'évaluation ». Les cahiers du plan N° 12, mars-avril, P21-P29. Rabat Maroc.
- [10] Grar A et El Ouasfy M. (2006). « Evaluation des politiques publiques au Maroc : portée et limites. Cas de la politique fiscale ». Revue Marocaine d'Audit et de Développement n°22.
- [11] AMINE. M (2015). « L'esprit perdu des réformes fiscales ». Revue Challenge du 24 Avril. Casablanca Maroc.
- [12] CES (2012). « Le système fiscal Marocain, développement économique et cohésion sociale au Maroc ». Rapport n°9/2012. Rabat, Maroc.
- [13] Cour des comptes (2014). « Le système de compensation : diagnostic et propositions de réforme ». Janvier. Rabat, Maroc.
- [14] Desmoulin G. (2008). « finances publiques de l'Etat », éd., Vuibert. France
- [15] Ministère de l'Economie et des Finances (2013). Note de présentation du projet de réforme de la loi organique relative à la loi de finances. <http://www.sgg.gov.ma>.
- [16] Heidsieck F. (1959). La vertu de justice. Presses Universitaires de France. <https://books.google.co.ma>

---

<sup>32</sup> François Heidsieck (1959). *La vertu de justice*. Presses Universitaires de France, p. 26.