

Esquisse Pour : Une Democratisation du Systeme Fiscal Marocain	العنوان:
مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد	المصدر:
رضوان زهرو	الناشر:
Al Ssaoui, Yahya	المؤلف الرئيسي:
4ع	المجلد/العدد:
نعم	محكمة:
2005	التاريخ الميلادي:
3 - 9	الصفحات:
598740	رقم MD:
بحوث ومقالات	نوع المحتوى:
HumanIndex, EcoLink	قواعد المعلومات:
الديمقراطية الاقتصادية	مواضيع:
<a href="http://search.mandumah.com/Record/598740">http://search.mandumah.com/Record/598740</a>	رابط:

cessité, l'extension du champ d'application des impôts au maximum d'activités économiques possibles et l'appréhension efficace du secteur informel et des activités situées dans les régions économiques sous fiscalisées.

En réalité, le temps des modèles fiscaux est révolu, il n'existe pas un modèle passe partout. Les innovations fiscales les plus concluantes procèdent de la volonté collective d'agir dans l'intérêt général et d'inverser la logique dominante actuellement dans le processus de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et

se fondent sur une large consultation et une conception générale du rôle que les honorables contribuables doivent jouer dans le processus de développement, car entre les contraintes liées à la dynamique de l'internationalisation de l'économie qui façonnent de plus en plus la politique fiscale et les aspirations d'une bonne gouvernance financière, le système fiscal économiquement efficace et socialement équitable ne peut faire l'objet que d'une création de la conscience collective, démocratique et d'amélioration continue.

• la généralisation et la forte introduction de la nouvelle technologie d'informatique et de télécommunication conduit à une réduction du produit des impôts en raison de :

\* la fraude fiscale ;

\* la non fiscalisation de l'assiette des impôts locaux composée des biens immatériels ;

\* la remise en cause des principes fondamentaux du système fiscal 2 actuel ;

\* le démantèlement tarifaire progressif et le tarissement des sources de financement international ;

\* la baisse tendancielle des recettes de privatisation et la faiblesse de l'épargne intérieure ;

\* le tournant des théories néo-libérales depuis la crise des années 1970, avec la remise en cause du rôle de l'Etat keynésien face au marché..

Ce sont bien les raisons qui contraignent les pouvoirs publics à la nécessaire maîtrise des finances publiques, confrontent l'administration fiscale à une exigence d'efficacité et d'efficience accrue dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales aussi bien internes qu'internationales.

Afin d'éviter l'aggravation davantage du déficit budgétaire dans les prochaines années, le pouvoir fiscal se voit dans l'obligation de développer une stratégie préventive et active de lutte contre les

soustractions fiscales orientée vers les contribuables.

L'esquisse de cette stratégie s'articule autour de trois axes :

En premier lieu : il s'agit d'introduire des mécanismes d'adaptation aux structures existantes fortement hiérarchisées pour développer une grande souplesse et réactivité à l'environnement extérieur (ordonnateur d'ordre) et développer une approche méthodologique permettant une amélioration continue de la qualité du service au public en s'inspirant des méthodes de management de qualité ayant fait leur preuve dans le privé ;

En second lieu: neutraliser l'action administrative et moderniser le cadre institutionnel en réhabilitant les représentants des citoyens dans la fonction de l'élaboration et le contrôle de l'exécution de la loi fiscale et en impliquant la société civile sans discrimination afin de permettre une large participation des citoyens (à travers leurs représentants) dans l'élaboration, le suivi de la politique fiscale et le contrôle du Gouvernement dans l'usage qu'il fait de l'autorisation annuelle de lever l'impôt et d'en utiliser les recettes fiscales. L'expérience de la Turquie est fort intéressante, pour témoigner de l'efficacité de coopération et de la complémentarité des actions entre la société civile et les parlementaires dans l'élaboration et le suivi de la politique budgétaire ;

En troisième lieu : l'élargissement de l'assiette fiscale par la limitation des exonérations fiscales aux cas d'extrême né-

groupes de pression à maîtriser le processus d'élaboration de la politique fiscale et a conduit à une rhétorique qui prend un relief particulier à la fin des années 1990. Malgré sa portée limitée, la thématique de la démocratisation et de la modernisation du système fiscal est remise à l'ordre du jour en raison des attentes des contribuables qui, de plus en plus se définissent comme des «clients» de l'administration fiscale et exigent une meilleur qualité de service au public et des comptes à rendre aux citoyens sur les actions de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et sur l'emploi de leur contribution fiscale. La situation actuelle est alarmante à plus d'un niveau.

L'économie marocaine commence à subir les effets de son intégration dans la dynamique de l'internationalisation de l'économie en éprouvant de difficultés énormes de mobiliser des ressources financières assez suffisantes pour financer ses dépenses publiques. Ces difficultés sont relativement surmontées actuellement par les recettes des privatisations des entreprises publiques vouées inéluctablement au tarissement dans les prochaines années.

Afin de palier cette situation catastrophique fort probable ou du moins diminuer ses conséquences, il est nécessaire d'élargir l'espace démocratique, gage d'un parlement fort, à même de permettre aux représentants des citoyens élus de manière transparente et démocratique d'acquérir une grande autonomie en matière de décision fiscale, et par conséquent un large pouvoir

d'action sur la fraude et l'évasion fiscale patentes et latentes en concertation avec les acteurs de la société civile.

#### *b - les exigences d'équité fiscale :*

Elles consistent à remédier à la concentration des recettes fiscales sur un nombre restreint de contribuables. En d'autres termes, et de manière très générale c'est un appel à l'ancrage au principe constitutionnel qui exige la participation de chaque citoyen en fonction de sa capacité contributive afin d'éviter qu'un nombre limité de contribuables paient à la place des fraudeurs.

#### *c - les nouvelles exigences économiques :*

La situation actuelle de l'économie marocaine fortement dépendante des éléments extérieurs éprouve sans cesse des difficultés énormes à mobiliser des ressources internes nécessaires au financement des dépenses publiques et ce pour les raisons suivantes :

- l'environnement caractérisé par l'internationalisation de l'économie favorisant ainsi, la mobilité des facteurs de production, la délocalisation du système productif, financier et de la matière imposable. Ce qui pourrait, dans les prochaines années, se traduire par le développement de nouvelles formes de fraudes nationales et internationales ;

nécessité pour l'outil fiscal de mobiliser des ressources indispensables au financement des dépenses publiques (objectif financier);

- Le second extrême vise à assurer la régulation des rapports socio-économiques (objectif sécuritaire).

Une telle réorientation de la politique fiscale a débouché sur un système fiscal fortement tributaire d'un arsenal des instruments fiscaux moderne appliqués à des taux relativement excessifs à un nombre réduit de contribuables. Cette situation a entraîné le développement de l'évasion et de la fraude fiscales, avec des conséquences néfastes que cela implique pour la distribution des revenus et les distorsions du marché.

Dans ce contexte, comment faut-il pour pallier ce comportement d'évasion et de fraude fiscales des contribuables qui sont sollicités pour leur contribution aux charges fiscales et dont le rapport avec les pouvoirs publics leur sont méconnus ? et comment procurer à l'Etat des recettes fiscales suffisantes sans compromettre la compétitivité de l'économie nationale ?

### III - Esquisse pour une démocratisation du système fiscal

La légitimation de l'Etat de droit passe par le respect de la légalité des normes juridiques comme garante de certaines valeurs sociales fondamentales équilibrant entre liberté et égalité et non plus gérante

des conflits sociaux des groupes aux rationalités divergentes comme le montre le cas de la politique fiscale incitative ou l'organisation et le partage du pouvoir fiscal entre plusieurs centres de décisions (apparente et / ou invisible).

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales n'est pas une fin en soi, mais elle est indispensable en raison des exigences économiques, démocratiques et d'équité fiscale.

#### *a - les exigences démocratiques :*

Dans l'Etat de droit, le pouvoir fiscal et les contribuables doivent agir conformément au principe de la légalité et de l'égalité devant la loi qui constitue une caractéristique fondamentale de la démocratie, qui exprime le respect de la régularité juridique.

Le modèle d'action publique fondée réellement sur le consentement socio-professionnel de l'impôt au détriment du consentement parlementaire défaillant est actuellement remis en cause en raison de la complexification croissante des modes de régulation sociale, les difficultés de transaction entre les dimensions globale et sectorielle et la nécessité de respecter la volonté des représentants légitimes des citoyens.

La montée en puissance de nouvelles normes pour penser l'action publique a affaibli la capacité de l'administration et les

exécutif et définis informellement sur la base d'un consentement socio-professionnel de l'impôt en remplacement du consentement parlementaire défaillant. Ce qui a négativement affecté le principe de la légitimité de l'impôt, le civisme fiscal et a motivé les comportements de fuite devant l'impôt.

La fraude fiscale est donc considérée comme une opposition au prélèvement fiscal et une contestation aux inégalités et aux incohérences qui prévalent dans le système fiscal.

Quant à l'évasion fiscale, elle ne se justifie pas souvent par des considérations économiques ni sociales, c'est l'expression de choix politiques conçus consciemment dans l'intérêt des groupes de pression ou de ses alliés politiques pour renforcer leur capacité de financement ou de maximisation du taux de profit.

Cette vision est, plus ou moins économiquement, efficace pour pouvoir des recettes fiscales mais, socialement n'est pas équitable ; elle a abouti à la complexité du système fiscal et à la répartition inégale de la charge fiscale en raison de l'importance des régimes dérogatoires et d'exonérations fiscales. De surcroît, elle est menacée par la désintégration si elle ne trouve pas en elle même les moyens de gérer les antagonismes intersectoriels, car chaque secteur, développant sa propre logique économique et sociale, érige ses objectifs sectoriels en fins ultimes pour bénéficier des avantages fiscaux.

La politique d'incitation à l'investissement en faveur de certaines activités se traduit pour la population fiscale réduite qui supportent inégalement la charge fiscale par des incitations à la fraude fiscales en réaction à cette situation d'inégalité fiscale et au poids de la pression fiscale qu'ils supportent.

Quant aux autres contribuables isolés (par opposition aux contribuables organisés dans des associations professionnelles), la fraude s'explique essentiellement par :

- l'ignorance de la législation fiscale caractérisée par la grande instabilité ;
- la multiplicité des intervenants dans le dispositif de contrôle fiscal et de recouvrement des impôts ;
- l'insuffisance des moyens humains et matériels et leur inadéquation avec les moyens juridiques favorise et motive l'évasion et la fraude fiscales, avec les conséquences néfastes que cela implique pour l'allocation optimale des ressources et la distribution des revenus et des richesses.

Toutefois, malgré la volonté affichée et les réformes fiscales mises en oeuvre pour contrecarrer ce phénomène tant au niveau national qu'international, l'évasion et la fraude fiscales ne faisaient que persister et se diversifiaient dans le temps et dans l'espace, parce que les actions entreprises s'inscrivent dans une logique curative et se limitent à pallier le dilemme des extrêmes :

- Le premier extrême réside dans la

les conditions climatiques, les catastrophes naturelles.. )

L'évolution structurelle de cet environnement extérieur (caractérisé par le tarissement des sources de financement international et la baisse tendancielle des recettes douanières due aux accords issus de l'Organisation Mondiale du Commerce et les accords de libre échange) avait conduit les pouvoirs publics dès les années 1980 à ériger l'effort d'amélioration des recettes fiscales en instrument privilégié de la politique économique.

Ainsi, Après la réforme fiscale, l'essentiel des efforts de simplification, de restructuration et de lutte contre l'évitement de l'impôt s'inscrivaient dans une stratégie curative privilégiant l'amélioration des moyens de financement budgétaire au détriment du principe de l'égalité devant et par l'impôt.

Dans cette perspective, la politique publique avait imprimé suffisamment de souplesse à sa stratégie fiscale pour faciliter l'introduction de toutes les mesures d'adaptation imposées par l'évolution de la conjoncture économique et sociale fortement dépendante des événements extérieurs.

A ce titre, l'action publique a mis en devant de la scène deux acteurs clefs de la décision fiscale. Quoique discret, le pouvoir exécutif et les groupes de pression nationaux ou internationaux ont joué un rôle fondamental en matière de politique

fiscale. La politique d'incitations fiscales nous renseigne sur plusieurs exemples où des groupements socio professionnels ont construit et fait accepter des revendications fiscales adaptées à leur intérêt corporatiste.

Au fil des années, les groupes de pressions tendent à se définir comme médiateurs privilégiés entre la société civile et le pouvoir politique. Autrement dit, et d'une façon plus générale, la politique fiscale est souvent définie et orientée par le prisme de la médiation corporatiste de type sectoriel bien que sa légitimité est fondée sur la représentation d'un groupement professionnel et non plus de celle des citoyens.

De ce fait, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est à envisager en référence à l'action publique en matière de politique fiscale qui affirme sa légitimité dans ses rapports à l'éthique et aux systèmes des valeurs.

## II - Les principales causes des soustractions fiscales

L'évolution de la politique fiscale est marquée par les nouvelles formes de médiation sociale traduisant des rapports socio-économiques, dont les modalités des prélèvements sont définies sur la base des actions directes des groupes de pression que sur les préférences des citoyens.

Les prélèvements fiscaux sont exclusivement élaborés par le pouvoir

■ ■ *L'évolution historique des faits fiscaux permettent de constater que la vision financière occupe une place prioritaire et emporte le choix du décideur au détriment de l'équité fiscale. En d'autres termes, le pouvoir fiscal a toujours privilégié «d'efficacité» sur l'équité fiscale qui a demeuré un concept idéal* ■ ■

Esquisse pour :

# Une démocratisation du système fiscal marocain<sup>1</sup>

Yahya AISSAOUI\*

**A**vant la réforme fiscale, la mobilisation des recettes fiscales substantielles pour financer les dépenses publiques fut recherchée essentiellement à travers l'accroissement des taux d'imposition. Particulièrement, en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et d'impôts sur les salaires ainsi que l'institution de nouveaux prélèvements.

Les pouvoirs publics recourent très souvent à ces mesures au détriment de la lutte contre la fraude fiscale. Ce qui a engendré une structure fiscale caractérisée

par des taux excessifs et multiples et une mauvaise répartition de la charge fiscale.

## I - Evolution observée

L'intégration du Maroc dans la dynamique de l'économie mondiale a entraîné toute une série d'effets plus ou moins inattendus qui à leur tour ont marqué profondément l'action publique en matière de politique fiscale. La politique publique est fortement dépendante d'éléments extérieurs à elle même dans l'orientation de son développement économique et social (les relations économiques internationales,

(\*) Professeur vaccataire à la Faculté de droit - Settat.