

Les **NICHES** FISCALES QUI EN PROFITE ?

Dérogations, exonérations, taux réduits, exclusion du champ d'application, régimes fiscaux particuliers, non pénalisation effective de la fraude fiscale, activités informelles(...), autant de maux profonds caractérisant notre système fiscal. A quand une vraie réforme fiscale qui s'inscrit dans une stratégie de développement ?

DOSSIER PAR M. ZEROUAL

Notre système fiscal ressemble à un fromage à mille trous. En 2017, pas moins de 418 mesures dérogatoires ont été recensées dont 309 évaluées, avec un coût exorbitant en dépenses fiscales (DF) de 33 421 millions de dirhams. Ce montant représente presque 3% du PIB et 4% de la dette publique totale.

Outre les DF afférentes aux dérogations fiscales et prévues par des dispositions légales et dont l'évaluation budgétaire annuelle est devenue presque routinière, banalisant ainsi la réalité des finances publiques de l'Etat, d'autres niches fiscales sont moins connues et méritent un examen particulier. C'est notamment le cas des régimes fiscaux particuliers à risques, tels que le régime du forfait prévu en matière d'IR, en principe pour les contribuables exerçant une micro activité professionnelle et ne tenant pas une comptabilité, ou encore le régime de l'auto-entrepreneur, récemment mis en place pour faciliter l'intégration des micro activités exercées dans l'informel. Le risque, actuellement insuffisamment encadré, est de voir des activités importantes se cacher derrière ces régimes pour se soustraire à une imposition normale. C'est aussi le cas des associations et des coopératives dont l'habillage juridique peut cacher

des activités purement lucratives. L'agriculture aussi demeure sous fiscalisée, surtout lorsqu'il s'agit de grandes exploitations agricoles recourant à des méthodes intensives de production, avec un coût environnemental élevé, non comptabilisé et non évalué, mais supporté par l'ensemble de la collectivité. La zone sud du Royaume bénéficie indûment d'une exonération de fait, absolument contraire à l'article 39 de la Constitution (principe de légalité et de consentement à l'impôt). Cette situation est aussi contraire au principe de la souveraineté nationale que l'Etat doit exercer pleinement sur l'ensemble du territoire. Enfin, le poids de l'économie informelle est si important, ressemblant à une immense forêt où peuvent aisément se faufiler pratiques frauduleuses et évasion fiscale. De manière générale, la cause principale est à rechercher dans la faible volonté politique, aggravée par l'opacité régnant dans le mode de gestion de la fiscalité locale.

Première niche fiscale institutionnalisée, les dérogations fiscales, en particulier les multiples exonérations totales ou partielles, et les réductions de taux d'imposition. Depuis plus de 10 ans,

l'évaluation budgétaire des DF donne lieu à un rapport annexé au projet de Loi de finances. Et après ? A quoi sert cette évaluation ? Chaque année, l'Etat fournit un appui budgétaire indirect à plusieurs secteurs sans pour autant évaluer l'impact de cet appui, non pas seulement en termes de manque à gagner fiscal, mais surtout en termes de gains sur le plan socioéconomique pour l'ensemble de la collectivité : investissements réalisés ; emplois créés

(...). Comme indiqué, à plusieurs reprises, cet appui équivaut, globalement et chaque année, à presque 34 milliards de dirhams. Parfois l'appui est à la fois direct, sous forme de subventions, et indirect, sous forme d'exo-

La plupart des mesures fiscales dérogatoires en vigueur trouvent leur origine dans le passé.

nérations fiscales. « *Le beurre et l'argent du beurre* ». C'est notamment le cas du secteur agricole, plus exactement les grandes exploitations agricoles, après un « dopage fiscal » qui a duré 30 ans (1984 à 2014), sans résultat significatif, puisque ce secteur continue à dépendre des aléas climatiques et notre balance commerciale, dans son volet alimentaire, est constamment déficitaire. Le premier secteur bénéficiaire en DF est le secteur immobilier, avec 37 mesures évaluées en 2017, et un coût annuel de



Mohamed Boussaid, ministre de l'Economie et des Finances et Zouhair Chorfi, secrétaire général au ministère de l'Économie et des finances.

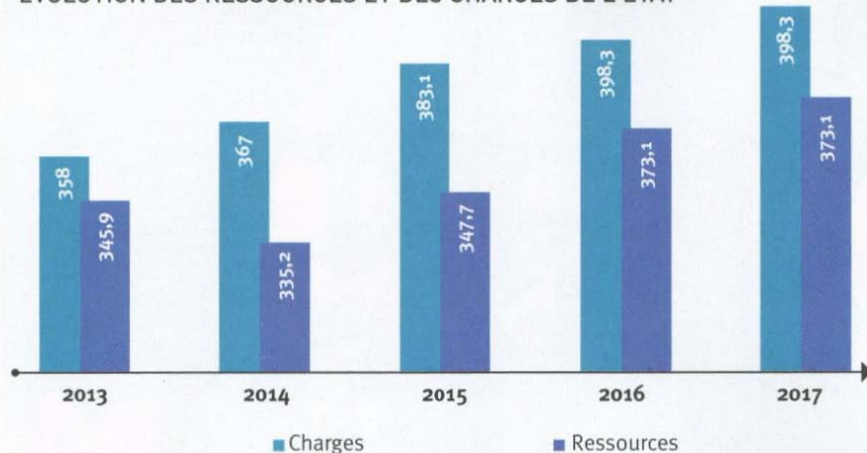
8436 millions de dirhams, soit 25,4% du total des DF ou encore 33 744 unités de logements économiques, avec un coût unitaire de 250 000 DH. En troisième position, vient l'agriculture et la pêche, avec 12,6% du total des DF. Dans l'attente d'une évaluation publique du Plan Maroc Vert, pour pouvoir se prononcer en connaissance de cause, côté agricole, il est, pour le moment évident, côté pêche, que les Marocains ont beaucoup de difficultés pour pouvoir acheter du poisson, compte tenu des prix élevés et du faible pouvoir d'achat. L'intermédiation financière est en sixième position, avec 2 307 millions de dirhams. Dans la liste des bénéficiaires des DF, ne figurent guère ni culture, ni sport, ni santé, ni protection de l'environnement, ni recherche scientifique, ni nouvelles technologies (voir tableau ci-contre). L'absence d'évaluation économique et sociale des DF ne permet guère de se

prononcer sur la pertinence des mesures dérogatoires évaluées budgétairement et de mieux orienter la politique fiscale dans un souci de cohérence globale avec l'ensemble des politiques publiques. Les mesures dérogatoires favorables au secteur immobilier ont-elles permis de mettre fin à l'habitat insalubre ? Le spectacle de plus en plus fréquent des effondrements des anciennes constructions dans les grandes villes et la persistance des bidonvilles encerclant les grandes agglomérations urbaines est une première réponse à cette question. Quant aux mesures dérogatoires accordées au secteur financier, ont-elles permis la mise en place de mécanismes facilitateurs d'accès au financement, en particulier au profit des micro activités exerçant dans l'informel ? Et de manière générale, les dérogations fiscales ont-elles permis de booster l'emploi et l'investissement ? Là aussi, l'on constate

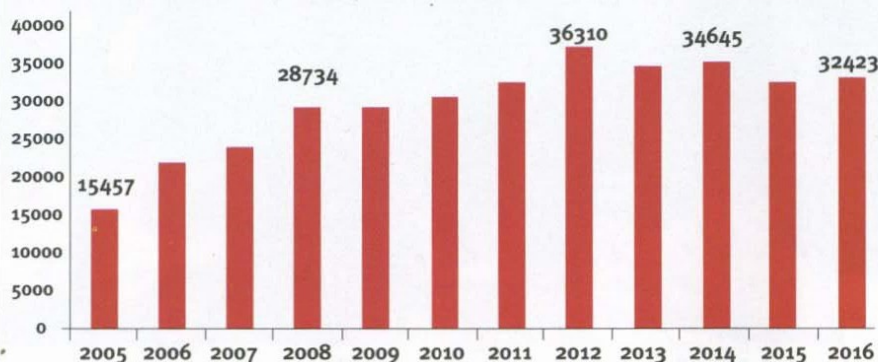
la prédominance des investissements publics et le taux de chômage frappant en particulier les jeunes diplômés, toutes filières confondues.

Pourtant, et à l'instar des mécanismes de compensation, aspect direct de l'intervention économique de l'Etat, mis en cause récemment pour les produits pétroliers, les exonérations constituent aussi un aspect indirect de l'intervention de l'Etat et en même temps un facteur de non transparence budgétaire, selon la vision même des institutions financières internationales, habituées à «conseiller» nos chers gouvernants. La cohérence globale des politiques publiques devrait inciter les pouvoirs publics à une remise en cause sélective des mesures fiscales dérogatoires n'ayant pas d'impact, voire à impact négatif. Car l'existence de niches fiscales institutionnalisées et non justifiées socio-économiquement, ne peut que favoriser le transfert de l'invest-

EVOLUTION DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT



MONTANTS DES DÉPENSES FISCALES ÉVALUÉES



tissement privé vers des secteurs à faible valeur ajoutée et à moindre risque, voire sans valeur ajoutée. Dans cette situation, la politique fiscale ne peut que renforcer l'économie de rente. A elle seule, cette question des DF mérite un débat national, appuyé sur des études sérieuses, et un « éclairage politique » pour que les pouvoirs publics puissent décider et assumer pleinement leur responsabilité quant aux conséquences des choix qui s'imposent. Par ailleurs, bien que « refiscalisées » depuis 2014, les grandes exploitations agricoles semblent continuer à « somnoler » dans une exonération de fait. Le plan comptable agricole, entré en vigueur depuis 2016, n'a guère fait l'objet de débat et de travaux de vulgarisation. Les résistances à l'application effective de la loi fiscale trouvent leur origine essentiellement dans le déficit de la volonté politique. Pourtant, il est

bien évident que la modernisation de l'agriculture est d'abord étroitement conditionnée par l'introduction d'une nouvelle culture managériale et non pas seulement par l'acquisition de machines ou la maîtrise des nouvelles techniques d'irrigation (...). Autre domaine où l'impôt est évité, celui des coopératives. Si la Loi de finances de l'année 2018 a fait un premier pas dans la mise en place d'un arsenal juridique spécifique pour encadrer le risque fiscal inhérent aux coopératives d'habitation, tel n'est pas le cas des autres types de coopératives œuvrant dans d'autres secteurs. En effet, très souvent, la coopérative est utilisée comme un simple habillage juridique dissimulant des activités normalement imposables. C'est aussi le cas d'entreprises déguisées en associations dites à but non lucratif et dont la raison d'être est d'échapper à l'impôt.

Enfin, la « grande forêt dense » est constituée d'activités informelles. On y trouve des « lapins et des loups », et des « chasseurs désarmés ». Des centaines d'études ont été réalisées sur l'informel au Maroc, parfois par des « experts informels ». D'énormes sommes ont été mobilisées et versées par l'Etat à des bureaux d'études locaux et internationaux. Résultat : la montagne a accouché d'une toute petite souris. Le régime de l'auto-entrepreneur qui devait faciliter l'intégration des micro activités informelles, en offrant un package global contenant outre un régime fiscal spécifique, la possibilité d'accès à une couverture médico-sociale et au micro financement, connaît actuellement des difficultés, voire une impasse, et semble s'orienter vers un échec, à défaut d'une intervention urgente et courageuse des pouvoirs publics. Ce régime est l'une des principales portes d'entrée pour contribuer à la mise en place de mécanismes d'inclusion des catégories sociales les plus vulnérables. Néanmoins, un encadrement juridico-administratif de ce régime est aussi nécessaire pour éviter la constitution d'une niche fiscale où pourraient se cacher des professionnels exerçant des activités imposables tout à fait normalement.

Intégration des activités informelles et élargissement de l'assiette fiscale et sociale sont indissociables

Même si, dans l'immédiat, les enjeux fiscaux liés aux micro activités informelles sont minimes, le véritable enjeu réside, en fait, à moyen terme, en termes de développement de la transparence économique grâce au développement de la traçabilité des échanges, ce qui ne peut, en dernière instance, que faciliter le contrôle fiscal et donc la lutte contre la fraude fiscale. De même, les secteurs économiques sous fiscalisés sont bien connus par le commun des mortels et constituent de véritables niches fiscales où se cache une richesse difficile à évaluer. Il s'agit surtout des secteurs où prédomine la logique de la rente, secteurs opaques

soumis à des autorisations d'exploitation : les carrières ; la pêche en haute mer ; les produits forestiers ; le transport (...). Enfin, actuellement, la zone sud du Royaume constitue un véritable « trou noir » dans notre système fiscal. Cette zone est de fait défiscalisée. Aucune disposition fiscale dans le Code Général des Impôts, principal référentiel en matière de fiscalité d'Etat, ne prévoit un traitement dérogatoire spécifique de cette région du Royaume. Cette situation est tout simplement contraire à la Constitution et au principe fondamental de la souveraineté nationale. De nombreuses sociétés s'installent dans cette région, comme des mouches autour des mauvaises odeurs. Là aussi, le déficit de la volonté politique est flagrant. L'impôt est non seulement à la base du lien social et du vivre ensemble, mais c'est aussi un élément fondamental dans l'expression et l'exercice concret de la souveraineté de tout Etat sur l'ensemble de son territoire. Et toute dérogation ne peut être prévue qu'expressément, en vertu des articles 39 et

71 de la Constitution. Quel ressentiment peuvent avoir les citoyens des autres régions du Royaume en sachant qu'ils contribuent au développement d'une région où leurs compatriotes citoyens de cette même région ne contribuent pas à l'impôt ?

D'autres domaines demeurent non couverts par l'impôt. C'est surtout le cas d'une bonne partie du foncier qui échappe. Autour des villes, avec l'extension urbaine, l'on observe des opérations d'acquisition de terrains auparavant destinés aux cultures. Ces acquisitions sont souvent régies par des logiques de spéculation. C'est ce type de placement que préfèrent le plus les personnes en possession de sources de financement d'origine occulte. Certes, l'acquisition de terrains est assujettie aux Droits d'enregistrement. La cession de terrains est aussi assujettie à l'IR/profits fonciers. Mais la possession de terrain nu en elle-même est symboliquement assujettie à la taxe sur les terrains non bâtis faisant partie de la fiscalité locale et dont la gestion relevant des

collectivités locales est bien connue pour son degré élevé d'opacité (Voir notamment le rapport de la Cour des Comptes, établi au mois de mai 2015 et concernant la fiscalité locale). Cette situation favorise le transfert des capitaux dans des « zones de somnolence », c'est-à-dire dans des domaines où l'argent dort profondément au lieu d'être mobilisé dans des secteurs générateurs de richesse et d'emploi.

Or, pour une politique fiscale incitative, il est nécessaire de privilégier la fiscalisation, voire la « surfiscalisation » des activités spéculatives, économiquement parasites, et de manière générale les activités à faible valeur ajoutée, tout en favorisant celles nécessitant des investissements lourds dans les secteurs innovateurs nécessitant le recours à des ressources coûteuses et hautement qualifiées. Cela veut dire tout simplement, mettre en place une politique fiscale intelligente en cohérence avec une véritable stratégie de développement où l'être humain et son environnement sont au centre. ■

DÉPENSES FISCALES PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ (Source : Rapport annuel sur les dépenses fiscales, 2018)

Secteur d'activité	2016			2017				
	Mesures recensées	Mesures évaluées	Montant	Mesures recensées	Part (%)	Mesures évaluées	Montant	Part (%)
Activités immobilières	45	36	7 656	49	11,7	37	8 486	25,4
Prévoyance sociale	18	14	3 385	18	4,3	14	4 206	12,6
Agriculture et pêche	28	23	3 188	29	6,9	24	3 373	10,1
Services publics	17	11	3 142	17	4,1	11	3 074	9,2
Industries alimentaires	12	12	2 780	12	2,9	12	2 307	6,9
Intermédiation financière	47	37	2 124	52	12,4	39	2 307	6,9
Exportation	11	8	2 420	12	2,9	7	2 295	6,9
Santé et action sociale	55	40	1 796	55	13,2	42	1 750	5,2
Secteur du transport	24	15	1 477	25	6	19	1 450	4,3
Mesures communes à tous les secteurs	28	21	1 429	29	6,9	20	1 446	4,3
Electricité, pétrole et gaz	3	3	889	3	0,7	3	699	2,1
Industrie automobile et chimique	4	4	407	4	1	4	548	1,6
Edition, imprimerie	4	4	189	4	1	4	177	0,5
Tourisme	4	4	166	4	1	4	166	0,5
Régions	27	21	302	24	5,7	18	77	0,2
Autres secteurs	80	53	1 073	81	19,4	51	1 060	3,2
Total	407	306	32 423	418	100	309	33 421	100