



Cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt



ترانسبرانسسي المغرب
transparency maroc

association reconnue d'utilité publique



Cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt

Cette étude a été élaborée par Driss Al-Andaloussi, expert en finances publiques, dans le cadre du projet « Finance for development – Strategic Partnership » réalisé par Transparency Maroc avec l'appui financier d'Oxfam.

« Les résultats, opinions et conclusions exprimés dans ce document sont entièrement ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positionnements d'Oxfam. »

Remerciements

L'Association Marocaine de Lutte contre la Corruption -Transparency Maroc- (TM) remercie toutes les personnes, en particulier les membres du comité de pilotage du projet, les professionnels du chiffre, experts et spécialistes de la matière fiscale, universitaires, et ONG, pour les informations, avis et participations constructives qui ont permis de réaliser cette étude.

Juin 2017

Avec l'appui de



OXFAM

Dépôt légal : 2017MO3257

ISBN : 978-9954-99-204-3

Table des matières

Abréviations	5
Préface	6
Avant-propos	7
<i>Pourquoi une cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt ?</i>	7
<i>Objectifs de la cartographie des risques</i>	8
<i>Méthodologie</i>	8
<i>Le processus de cartographie des risques</i>	9
Introduction	10
I. Principales zones de risques de corruption dans le processus de gestion de l'impôt	12
II. Périmètre de la cartographie des risques	12
1. La délivrance des attestations fiscales	13
1.1. <i>Attestations et marchés publics</i>	14
1.2. <i>Attestations d'achat en exonération en matière de TVA.</i>	16
1.3. <i>La livraison à soi-même en matière d'immeuble destiné à l'habitation personnelle</i>	18
1.4. <i>Les paiements en espèces au niveau de certaines professions libérales (avocats, médecins, cliniques,...)</i>	19
1.5. <i>Les attestations et le travail des notaires</i>	19
1.6. <i>Attestation d'exonération des promoteurs : exonérés mais obligés d'avoir une attestation</i>	22
1.7. <i>Cas du dépôt du TPI-IR/Revenu foncier</i>	22
2. Contrôle fiscal	24
2.1. <i>Le contrôle sur pièces</i>	24
2.2. <i>Le contrôle sur place</i>	26
2.2.1. <i>La programmation au contrôle sur place</i>	26
2.2.2. <i>Le déroulement des travaux de vérification</i>	27
2.2.3. <i>Les accords</i>	27
2.2.4. <i>Les voies de recours</i>	28
2.2.5. <i>Spécificités du contrôle sur place ponctuel</i>	32
2.3. <i>Le droit de communication</i>	33
2.4. <i>Le droit de constatation</i>	35
2.5. <i>L'examen de la situation fiscale d'ensemble</i>	36
2.6. <i>Le contrôle en matière d'I.R./Profit foncier et de D.E.T.</i>	39
3. Le recouvrement	39
3.1. <i>Le recouvrement spontané</i>	39
3.2. <i>Le recouvrement forcé</i>	40
3.2.1. <i>Principaux risques de corruption en matière de recouvrement liés à la conformité</i>	41
3.2.2. <i>Autres risques en matière de recouvrement</i>	42
4. Graphique	42
5. Matrice des risques de corruption dans la gestion de l'impôt	43

Abréviations

A.T.D. : Avis à Tiers Détenteurs.

C.G.E.M. : Confédération Générale des Entreprises du Maroc.

C.G.I. : Code Général des Impôts.

C.L.T. : Commission Locales de Taxation.

C.N.R.F. : Commission Nationale du Recours Fiscal.

C.V. : cheval fiscal, est une unité d'évaluation de la puissance d'un moteur, à partir de laquelle on calcule le montant de la TSAVA.

D.E.T. : Droits d'Enregistrement et Timbre.

D.G.I : Direction Générale des Impôts.

I.R. : Impôts sur le Revenu.

L.F. : Loi de Finances.

N.T.I.C. : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

P.M.E. : Petites et Moyennes Entreprises.

T.G.R. : Trésorerie Générale du Royaume.

T.N.B. : Taxe sur les terrains non bâtis.

T.P.M.E. : Très Petites et Moyennes Entreprises.

T.V.A. : Taxe sur la Valeur Ajoutée.

Préface

L'acte de corruption dans la gestion de l'impôt porte atteinte à la collectivité toute entière. Cet acte a non seulement un impact négatif et direct sur les ressources publiques mais c'est aussi un facteur d'érosion profonde du lien social qui est à la base du « vivre ensemble ».

Face à cette menace, Transparency Maroc espère contribuer à une prise de conscience des risques de corruption existant dans la gestion de l'impôt.

Ce premier travail ne prétend pas à l'exhaustivité dans l'inventaire et la description de ces risques. Néanmoins, les domaines examinés sont ceux considérés comme étant le « cœur du métier » de l'administration fiscale : le contrôle fiscal au sens large et le recouvrement forcé. La « petite corruption » ou « corruption en miettes » prévalant surtout dans la délivrance des attestations et dans la gestion de la fiscalité locale, n'est pas totalement négligée.

Cependant, elle mérite un examen plus approfondi qui pourra être prochainement entrepris.

L'objectif de ce premier travail est de révéler les principales faiblesses, en matière de transparence, dans le système de contrôle fiscal et dans la gestion du recouvrement forcé de l'impôt, et de poser les premiers jalons ou les pistes d'amélioration, l'ambition principale étant d'ouvrir la voie à des réformes qui ne pourraient être que le fruit d'une véritable collaboration constructive notamment entre la société civile et les acteurs étatiques. Dans cette optique, une « Stratégie Nationale de lutte contre la corruption » a été adoptée en 2016. Sa déclinaison effective et concrète par les pouvoirs publics pourrait amorcer un véritable processus de changement bénéfique à toute la collectivité.

Abdelaziz Messaoudi.

• Pourquoi une cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt ?

Plusieurs enquêtes aux niveaux national et international confirment l'existence d'un risque important de corruption dans le domaine de la gestion de l'impôt. C'est notamment le cas du rapport établi par Transparency Maroc, en 2002, et intitulé : « La corruption au Maroc. Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité ». C'est aussi le cas des rapports relatifs au « Système National d'Intégrité », établis en 2009 et 2014.

De manière générale, la corruption dans le secteur public, et de manière particulière dans l'Administration fiscale, est perçue comme étant un phénomène important, fréquent pour 93% des entreprises et 87% des ménages interrogés (TM. L corruption au Maroc...Op. cit.).

La faible vulgarisation des droits et des obligations dans le domaine fiscal, le pouvoir souvent discrétionnaire dans la prise de décision fiscale et son mode d'application, la complexité des procédures administratives de gestion ou leur absence (...) constituent autant de facteurs favorisant l'émergence et le développement des pratiques de fraude et de corruption.

Connaître l'ampleur de la corruption au sein d'une organisation, à travers sa quantification et grâce à l'écoute et à l'observation de son environnement est certes nécessaire. Mais cette connaissance n'est qu'un préalable devant nourrir une action ciblée sur la base d'un plan d'action déclinant cette stratégie en résultats à atteindre.

Pour faire face à ce phénomène, il est nécessaire d'adopter une démarche efficace permettant de localiser les zones où le risque de corruption est le plus élevé.

Cette démarche s'appuie nécessairement sur un préalable ou pré requis qui consiste à élaborer une cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt.

Cette « carte des risques » est un outil permettant de visualiser des données en vue de signaler les risques spécifiques auxquels les citoyens / les entreprises sont confrontés dans leurs rapports avec l'Administration fiscale.

Cette carte doit permettre d'apprécier l'importance/ le degré du risque, et de hiérarchiser les risques détectés selon leur importance ou leur gravité. Il ne s'agit pas seulement d'un travail descriptif. L'objectif de ce travail est de permettre de mieux orienter les actions anti corruption, voire d'élaborer un plan d'actions anti corruption de manière rationnelle et efficace.

Les zones à risques à repérer en établissant cette cartographie sont celles où résident des faiblesses d'ordre législatif, réglementaire ou organisationnel et pratique. Il est question, à travers cette carte, d'identifier les faiblesses potentielles au sein d'un système, ici le système fiscal, pouvant générer des opportunités de corruption. Cet outil se concentre sur la détection des possibilités de corruption et non sur l'existence ou l'ampleur effective de la corruption. La cartographie des risques corruption s'inscrit avant tout dans une démarche préventive.

• Objectifs de la cartographie des risques

Les objectifs sont les suivants :

- Identifier les risques et leurs relations à travers les procédures internes de l'administration fiscale et à travers ses relations avec son environnement externe ;
- Fournir une base de données permettant de développer une solide stratégie de gestion des risques ;
- Comparer et évaluer la manière dont les risques sont traités actuellement et aider à choisir les bonnes stratégies ;
- Indiquer les risques persistants une fois que toutes les stratégies d'atténuation des risques ont été mises en place ;
- Communiquer la stratégie en matière de gestion des risques à la fois aux ONG actives, aux acteurs privés et publics concernés, ainsi qu'à l'encadrement et aux agents du fisc.

Le « regard externe » de TM sera ainsi un plus permettant à une administration publique stratégique de connaître ses propres faiblesses et les risques qu'elle est appelée à gérer en interne et dans les relations avec les contribuables et autres usagers.

La cartographie des risques permet de visualiser la priorité donnée aux risques selon leur position et révèle les menaces requérant l'attention et nécessitant la mobilisation des ressources organisationnelles adéquates.

• Méthodologie

L'équipe dédiée à l'élaboration de la cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt bénéficie d'une longue expérience dans le domaine des Finances Publiques et plus particulièrement dans le domaine de la fiscalité. Aussi la méthode d'élaboration de la cartographie est basée sur :

- L'expérience professionnelle des membres de l'équipe – projet ;
- L'élaboration d'un questionnaire ;
- L'organisation d'entretiens avec des catégories – cibles de contribuables (entreprises, professionnels, particuliers...) ;
- Des enquêtes auprès de professionnels (experts – comptables, comptables agréés...) ;
- L'analyse des processus de gestion ;
- Réunions / rencontres débats pour la validation des travaux réalisés.

• Le processus de cartographie des risques

La cartographie des risques est un outil pour identifier, contrôler et gérer les risques. L'étendue du processus ou des processus de cartographie des risques a été déterminée au début de l'analyse pour spécifier les domaines prioritaires. Il est question d'identifier les domaines à risque pour s'assurer que l'éventail complet des risques majeurs est pris en compte dans le processus de gestion des risques.

A partir d'un inventaire des risques dressé, il a été question ensuite d'apprécier l'importance en termes de menace d'incidence, de conséquence sur les droits des contribuables et de la collectivité. L'équipe projet a apprécié, domaine par domaine, et a identifié les zones où le risque est élevé, avec une classification par ordre d'importance ou système de notation 1-2-3. A priori, les « zones à haut risque » sont celles où la législation/réglementation comporte des lacunes ou des ambiguïtés. C'est aussi le cas des zones où domine le pouvoir discrétionnaire de l'Administration fiscale, ou lorsque la pratique administrative n'est pas encadrée par des procédures internes de gestion, ou encore lorsque le processus de dématérialisation des procédures ne permet pas de tracer suffisamment les décisions prises et de délimiter clairement la responsabilité de chaque intervenant.

La cartographie des risques de corruption dans la gestion de l'impôt est une première étape incontournable pour lutter de manière rationnelle et efficace contre la corruption, compte tenu, d'une part de la rareté des ressources à mobiliser, et d'autre part de l'ampleur de ce phénomène qui fragilise l'un des principes fondamentaux de tout système fiscal qui est la légitimité de l'impôt.

Introduction

Le système fiscal marocain a connu une grande réforme à travers le programme d'ajustement structurel, au cours des années 1980. Successivement ont été introduits la TVA, en 1985, ensuite l'IS, en 1986, et l'IR, en 1989. Seront maintenus les Droits d'Enregistrement et du Timbre, impôts créés pendant la période coloniale.

La Direction Générale des Impôts (D.G.I) est aussi chargée de la gestion de certains impôts locaux au profit des collectivités locales : la Taxe Professionnelle, la Taxe d'Habitation et la Taxe de Services Communaux.

Cette réforme touchera au début principalement les textes. Ce n'est qu'à partir de 1990, que le mode de gestion administrative de l'impôt connaîtra quelques changements. D'une administration cloisonnée et spécialisée par type d'impôt, l'Administration fiscale va connaître une évolution organisationnelle. La spécialisation cédera progressivement la place à la polyvalence. Ensuite, l'organisation sera basée sur les principales fonctions : Assiette, Contrôle ou Vérification, et Contentieux administratif. Plus tard, sera adoptée une nouvelle organisation orientée vers la catégorisation des contribuables, en Personnes Physiques : Particuliers ou Professionnels, Forfaitaires ou disposant d'une comptabilité normale ou simplifiée. S'est récemment ajouté le régime de l'Auto Entrepreneur, régime conçu et adapté aux micro-activités pour faciliter l'intégration du secteur informel. Entre temps, les services d'assiette ont fusionné avec ceux chargés du contentieux administratif. Et l'un des moments forts de l'évolution récente a été le transfert du recouvrement fiscal de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) à la DGI.

Cette évolution a aussi été marquée par une forte déconcentration. La création des Directions Régionales, coiffant des Directions Provinciales et des Directions Préfectorales, a permis aux services centraux de redéfinir leurs missions dans un sens stratégique et aux services opérationnels de développer la professionnalisation technique dans la gestion de l'impôt et l'amélioration de la qualité de service.

Le principal défi actuel de l'Administration fiscale réside dans la mise en place d'un système d'information garantissant un mode de gestion efficient et transparent de l'impôt pour assurer à la collectivité des ressources stables et suffisantes pour le financement des politiques publiques.

A cet égard, la transparence dans la gestion de l'impôt est l'une des principales conditions pour renforcer l'équité fiscale et donc la légitimité de l'impôt et la confiance des contribuables. Actuellement, le mode de gestion de l'impôt souffre d'un déficit de transparence qui favorise l'émergence de

nombreux risques notamment en matière de corruption, au sens large. Apprécier ce déficit de transparence pour le comprendre et l'expliquer, passe nécessairement par un examen analytique et critique du système fiscal dans sa globalité.

La cartographie des risques de corruption permet cette démarche à la fois descriptive, analytique et explicative.

Certains risques trouvent leur source / leur origine dès le départ, dans le processus de fabrication et d'interprétation des normes fiscales. D'autres résident dans le mode de gestion administrative de l'impôt, à travers les phases successives d'assiette, de liquidation, de contrôle et de recouvrement.

Dans un souci d'efficacité et de pragmatisme, ce premier examen critique portera sur les zones perçues comme étant à haut risque. Le choix de ces zones s'est fait sur la base de l'expérience professionnelle des consultants, validé à travers des entretiens internes et externes à l'Administration fiscale.

L'objectif est aussi de suggérer des pistes d'amélioration, de développement de la transparence, en adoptant des réformes ou en menant des actions de restructuration administrative.

I. Principales zones de risques de corruption dans le processus de gestion de l'impôt

I- Au niveau de processus de fabrication des normes fiscales.

II- Au niveau de l'interprétation des normes fiscales.

III- Au niveau de la mise en œuvre des normes fiscales.

A- Assiette (délivrance des attestations, réception des déclarations, gestion de certaines taxes locales, recensement de la matière imposable, gestion des DET...)

1- Fiscalité des personnes physiques.

1-1/ Particuliers

1-2/ Professionnels

1-2-1/ Forfaitaires

1.2.2/ Auto – Entrepreneurs

1.2.3/ Comptabilité normale ou simplifiée.

2- Fiscalité des personnes morales

2-1/ Grandes Entreprises

2-2/ Autres Personnes Morales

B- Contrôle fiscal

1/ Contrôle sur pièces

2/ Contrôle sur place

2-1/ Contrôle sur place ponctuel

2-2/ Contrôle sur place exhaustif

3/ Droit de constatation.

4/ Examen de la situation fiscale d'ensemble

C- Recouvrement

1/ Recouvrement spontané

2/ Recouvrement forcé

D- Le remboursement de la TVA

E- La délivrance des attestations.

II. Périmètre de la cartographie des risques

Trois domaines clés comportant des zones à haut risque seront examinés : la délivrance des attestations fiscales, le contrôle (sur pièces et sur place) et le recouvrement (en particulier le recouvrement forcé).

Ces domaines sont prioritaires car constituées des principales activités de la DGI. Le contrôle fiscal est le « cœur du métier » de la DGI et le recouvrement en est la finalité essentielle.

L'examen de chacun de ces domaines se fera à travers l'examen des référentiels et l'analyse des processus de gestion.

- 1/- Délivrance des attestations fiscales :
 - 1-1/- Attestations et marchés publics ;
 - 1-2/- Attestations d'achat en exonération en matière de TVA ;
 - 1-3/- La livraison à soi-même en matière d'immeuble destiné à l'habitation personnelle ;
 - 1-4/- Les paiements en espèces au niveau de certaines professions libérales (avocats, médecins, cliniques...) ;
 - 1-5/- Les attestations et le travail des notaires ;
 - 1-6/- Attestation d'exonération des promoteurs : exonérés mais obligés d'avoir une attestation
 - 1-7/- Cas du dépôt du TPI-IR/Revenu foncier
- 2/- Le Contrôle fiscal :
 - 2-1/- Le contrôle sur pièces ;
 - 2-2/- Le contrôle sur place ;
 - 2-2-1/- La programmation au contrôle sur place ;
 - 2-2-2/- Le déroulement du contrôle fiscal sur place ;
 - 2-2-3/- Les accords ;
 - 2-2-4/- Les voies de recours ;
 - 2-2-5/- Les commissions fiscales ;
 - 2-2-6/- Le tribunal administratif
 - 2-2-7/- Spécificités du contrôle sur place ponctuel.
 - 2-3/- Le droit de communication ;
 - 2-4/- Le droit de constatation ;
 - 2-5/- L'examen de la situation fiscale d'ensemble ;
 - 2-6/- Le contrôle en matière d'I.R/Profit foncier ;
 - 2-6/- Le contrôle en matière de D.E.T.
- 3/- Le Recouvrement :
 - 3-1/- Le recouvrement spontané ;
 - 3-2/- Le recouvrement forcé ;
 - 3-2-1/- Description du processus ;
 - 3-2-2/- Principaux risques.

1. La délivrance des attestations fiscales

La délivrance de certaines attestations par l'administration fiscale constitue des zones de risques en matière de corruption. Une attestation est certes un droit du citoyen qu'il soit personne morale ou personne physique, professionnel ou particulier, mais elle revêt une importance particulière dans l'exercice de certaines fonctions à caractère économique. La délivrance ou non d'une attestation conditionne l'exercice d'un certain nombre d'actes ayant une incidence sur la vie d'une entreprise, en particulier les PME et TPME, ainsi que

sur celle du contribuable particulier pour pouvoir accéder à un droit ou à un service. Délivrer une attestation de la part de l'administration fiscale est un acte générateur d'un ensemble d'effets autant sur le citoyen que sur l'argent public. Une attestation ouvre la voie à l'accès à un revenu, à un droit ou la finalisation d'une transaction commerciale ou administrative. Les exemples d'attestations ayant un impact direct sur le quotidien du citoyen sont nombreux et leur gestion présente un certain nombre de risques. Ces derniers sont porteurs de possibles transactions irrégulières qui ont un impact soit sur le citoyen contribuable, soit sur l'entreprise, soit sur l'administration ou l'entreprise ou l'établissement public soit enfin sur l'administration fiscale, voire sur la collectivité toute entière.

• 1.1. Attestations et marchés publics

La relation entre l'administration fiscale et les marchés publics revêt un caractère direct et un autre de nature indirecte. La part la plus importante des marchés publics qui transitent par le support budgétaire public sont à l'origine financés grâce à la recette fiscale. L'emprunt intérieur et extérieur reste relativement marginal dans la structure de financement des marchés de l'État. Les marchés publics ne concernent pas seulement ceux relatifs à l'investissement. Il y a un grand nombre de marchés qui sont classés dans le budget de fonctionnement et qui portent sur divers objets allant des marchés de location de voitures, aux marchés de fournitures du matériel ou d'équipement de bureau, de gardiennage des édifices publics, de nettoyage des administrations en passant par des prestations d'études et de consultation. Il s'agit de milliards de dirhams affectés annuellement aux marchés publics. Pour participer aux divers appels d'offres lancés par les administrations publiques, les entreprises doivent, quel que soit leur forme, être en règle avec l'administration fiscale et aussi avec la caisse nationale de la sécurité sociale. Participer à une adjudication publique nécessite le respect de la règle fiscale et notamment le paiement de la contribution au titre de divers impôts et taxes. Le principe de la transparence figure parmi les piliers de passation de la commande publique (chapitre premier –dispositions générales – article premier du décret relatif aux marchés publics du 20 mars 2013). Ce principe n'est pas seulement applicable à l'administration mais aussi aux soumissionnaires. Les maîtres d'ouvrage doivent veiller à ce que les dossiers des adjudicataires contiennent une attestation fiscale qui permet de s'assurer de sa conformité en matière de paiements d'impôts. L'article 24 du décret relatif aux marchés publics du 20 mars 2013 précise que les personnes physiques ou morales qui peuvent valablement participer et être attributaires des marchés publics, doivent, entre autre, être en « situation fiscale régulière, pour

avoir souscrit leurs déclarations et réglé les sommes exigibles dûment définitives, ou à défaut de règlement, constitué des garanties suffisantes par le comptable chargé du recouvrement et ce conformément à la législation en vigueur en matière de recouvrement. »

L'article 25 du décret susvisé précise que le concurrent auquel « il est envisagé d'attribuer le marché... » doit présenter une « attestation ou sa copie certifiée conforme à l'originale délivrée depuis moins d'un an par l'administration compétente du lieu d'imposition certifiant que le concurrent est en situation fiscale régulière ou à défaut de paiement qu'il ait constitué des garanties... »

La nouvelle réglementation des marchés publics n'exige plus la présentation de l'attestation fiscale au moment de la soumission mais au moment de l'attribution. Cette nouveauté permet certes d'alléger les procédures d'examen des offres des soumissionnaires en leur évitant que leur offre ne soit pas rejetée avant son examen, mais constitue un risque pour la poursuite de la procédure. La non présentation de l'attributaire du marché choisi par la commission peut retarder l'approbation du procès-verbal par l'ordonnateur. Ce retard peut se répercuter sur la durée d'exécution et aussi sur le coût des prestations.

Le texte des articles 24 et 25 du décret de 2013 parle de l'administration compétente sans préciser s'il s'agit de la Direction Générale des Impôts ou de la Trésorerie Générale du Royaume. La fonction « recouvrement » est exercée par ces deux administrations relevant du Ministère de l'économie et des finances, mais ayant dans les faits, un pouvoir très important dans la structure institutionnelle du pays. Actuellement, ce sont les entités relevant de la TGR qui délivrent l'attestation aux personnes physiques et morales qui présentent leurs offres dans les cadres des appels d'offres des administrations publiques. La TGR ne s'occupe que du recouvrement d'un nombre limité de taxes et notamment la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe des services communaux. Les plus grands impôts à savoir l'impôt sur les sociétés, la TVA, l'IR/salaires, les Droits d'enregistrement et de Timbre, sont gérés tant au niveau de l'assiette qu'au niveau du recouvrement par la Direction Générale des Impôts. Le texte sur les marchés publics parle de « l'administration compétente » sans préciser de quelle situation fiscale il s'agit. Le risque de corruption provient surtout de la complexité et de l'opacité des procédures appliquées et non définies clairement. Le contribuable se trouve dans une situation où il peut être victime de pression, voire de chantage. Pour régler les difficultés et obstacles rencontrés, il risque d'être acculé à marchander ce service.

Le deuxième risque que présente l'attestation fiscale dans le cadre des marchés publics est sa durée de validité. Une attestation délivrée au mois de décembre de l'année N reste valable jusqu'au mois de novembre de l'année N+1. Durant cette période, l'entreprise adjudicataire pourrait se retrouver dans une situation de non-conformité avec l'administration fiscale. La solution à cette situation doit être la production d'une attestation récente qui doit être délivrée après les résultats des travaux des commissions d'adjudication et avant la notification de l'approbation.

En France, cette question a été traitée au mois de mai 2016. Les attestations de régularité fiscale et sociale sont délivrées aux entreprises au moment de l'attribution des marchés. Les documents présentés par l'entrepreneur ne doivent pas dépasser six mois. Les attestations sociales et fiscales sont délivrées en ligne et contribuent ainsi à faciliter le travail de l'entreprise et surtout évitent tout contact direct et physique avec l'administration.

La formalisation de la procédure de production des attestations fiscales liées aux marchés publics doit permettre la mise en place d'un « guichet unique dématérialisé ». Les administrations relevant du ministère de l'économie et des finances et concernées par la délivrance de cette attestation, à savoir la TGR et la DGI, sont dans l'obligation de faciliter le travail des entreprises dans le domaine des marchés publics. Un formulaire unique doit permettre au maître d'ouvrage d'avoir une assurance sur la position fiscale de l'entreprise au niveau de l'ensemble des composantes de notre système fiscal.

Les importants investissements réalisés dans les projets de dématérialisation doivent notamment permettre l'interconnexion des administrations, notamment la DGI et la TGR, et la mise en place de télé procédures, permettant au contribuable de consulter son compte fiscal, de connaître sa situation fiscale, et de demander en ligne ladite attestation de régularité fiscale sans se déplacer physiquement. Le traitement automatique et permanent des déclarations souscrites doit permettre la génération automatique des informations attestant soit le caractère fiscal régulier du contribuable, soit au contraire les défaillances en matière de déclaration et de paiement. Dans ce cas, le contribuable devra recevoir un message/une notification l'invitant à régulariser sa situation fiscale pour pouvoir accéder au service demandé.

• 1.2. Attestations d'achat en exonération en matière de TVA.

Le Code Général des Impôts (CGI) prévoit des dérogations en matière de TVA. En plus de l'achat en exonération prévue en faveur des entreprises nouvellement créées. Pendant les trois premières années, la liste des personnes et des institutions pouvant acheter en exonération de TVA est longue. Le bénéfice

de cet avantage doit normalement répondre à des objectifs liés à l'intérêt général, à l'encouragement de l'engagement social, à l'appui à une activité économique ou à se conformer avec les dispositions d'une convention internationale ou d'un accord avec un bailleur de fonds comme la Banque Mondiale ou les organismes relevant de l'Union Européenne. S'il est utile d'accorder l'exonération pour les objectifs susvisés, il est parfois difficile de contrôler l'usage qui est fait des biens acquis en exonération de la TVA.

Outre l'exonération accordée aux entreprises nouvellement créées pendant les trois (3) premières années, les exonérations prévues par le Code général des impôts touchent les opérations de plusieurs institutions dont notamment :

« - Les opérations réalisées par les coopératives et leurs unions légalement constituées dont les statuts, le fonctionnement et les opérations sont reconnus conformes à la législation et à la réglementation en vigueur régissant la catégorie à laquelle elles appartiennent. Cette exonération est accordée dans les conditions prévues à l'article 93-II... » qui précise que :

« L'exonération prévue à l'article 91-IV-1° ci-dessus s'applique aux coopératives :

- lorsque leurs activités se limitent à la collecte de matières premières auprès des adhérents et à leur commercialisation ;
- ou lorsque leur chiffre d'affaires annuel est inférieur à dix millions (10.000.000) de dirhams hors taxe sur la valeur ajoutée, si elles exercent une activité de transformation de matières premières collectées auprès de leurs adhérents ou d'intrants, à l'aide d'équipements, matériels et autres moyens de production similaires à ceux utilisés par les entreprises industrielles soumises à l'impôt sur les sociétés et de commercialisation des produits qu'elles ont transformés. »

2°- Les prestations fournies par les associations à but non lucratif reconnues d'utilité publique, les sociétés mutualistes ainsi que les institutions sociales des salariés constituées et fonctionnant conformément aux dispositions du dahir n° 1-57-187 du 24 jourmada II 1383 (12 novembre 1963) portant statut de la mutualité, tel qu'il a été modifié ou complété ou de prestations de services réalisées par les organismes précités. »

Il est souvent difficile de contrôler l'usage de l'exonération et des abus sont souvent constatés à ce niveau. Les conflits qui éclatent au sein des coopératives et des associations d'utilité publique permettent d'étaler les usages effectifs qui sont faits de l'avantage accordé par la loi à des fins, en principe, « nobles ».

Ainsi, tel est l'exemple avancé qui n'a pas cessé d'être à l'origine de beaucoup de détournements. Il s'agit de l'exonération accordée pour l'acquisition des « véhicules neufs acquis par les personnes physiques et destinés exclusivement à être exploités en tant que voiture de location (taxi) ». Beaucoup de difficultés bloquent les services des impôts pour s'assurer de l'usage effectif des voitures de location. C'est en particulier le cas des entreprises qui procèdent à la location de voitures. Achetés en exonération de TVA, un véhicule automobile de gamme moyenne ou de luxe peut constituer un moyen d'enrichissement de certains propriétaires d'agences de location de voitures. Le suivi et le contrôle a posteriori étant presque inexistants, le véhicule acheté en exonération finit entre les mains d'un acquéreur qui l'utilise à des fins purement personnelles.

Le phénomène étant devenu trop flagrant, l'ancien gouvernement a inséré dans l'« ancien Projet » de loi de Finances au titre de 2017 une disposition pour abroger l'exonération qui profite aux agences de location de voitures.

En réalité, en l'absence d'exonération, l'entreprise assujettie à la TVA a le droit de récupérer la TVA sur les achats et dépenses sur la TVA collectée. Aussi l'exonération a surtout un impact positif sur la trésorerie des entreprises.

De manière générale, à défaut de supprimer ce type d'exonérations et de prévoir des aides directes ciblées, l'encadrement administratif par des procédures garantissant la traçabilité et le suivi dans le traitement et la délivrance des attestations doit permettre la réduction du risque de corruption et de fraude à ce niveau.

• 1.3. La livraison à soi-même en matière d'immeuble destiné à l'habitation personnelle

Soumise à la TVA, l'opération de construction d'un bien immeuble pour soi-même donnait lieu à des acrobaties lors de l'obtention du permis d'habiter ou de l'achèvement des constructions. Les vendeurs de factures des différents matériaux entrant dans la construction, s'adonnaient à un commerce juteux. Le tarif était connu de la part de tous. Acheter une facture de 10 000 dhs coûtait un montant de 400 dhs soit un montant en deçà des 20% de TVA. Les services fiscaux ne pouvaient ignorer ce jeu mais ne disposaient pas de moyens adéquats et suffisants pour le contrer. Les attestations étaient délivrées sur la base d'un dossier plein de factures dont la vérification était « fastidieuse » et pour certains « très rentable ». Le procédé a changé avec l'instauration de la contribution sociale de solidarité en 2013 et avec l'instauration d'une taxe, calculée forfaitairement au mètre carré, appliquée aux constructions d'une superficie supérieure à 300 M2. Cette mesure a eu comme effet une décélé-

ration du rythme des achats de factures. Néanmoins, le risque existe toujours en matière de justification des investissements au titre de l'IR/Profit foncier.

• 1.4. Les paiements en espèces au niveau de certaines professions libérales (avocats, médecins, cliniques,...)

Les dispositions introduites par la loi de finances (LF) 2016 ont permis de mieux régler les paiements en espèces effectués par les contribuables. Si la facture payée en espèces dépasse les 10 000 dhs, la déductibilité de la TVA ne peut pas dépasser 50 % du montant de ladite facture. Le même traitement est réservé au niveau de l'IS et ce dans la mesure où la facture n'est intégrée comme charge qu'à concurrence de 50% de son montant. La perte pour l'entreprise était grande et pouvait lui faire subir des pertes au niveau de la récupération de la TVA et réduire « sur le plan comptable » ses charges au niveau de l'IS. La loi de finances 2016 va procéder à la mise en place d'un traitement fiscal des paiements en espèces qui va renforcer la limitation du règlement en espèces notamment entre les PME et leurs clients. Le seuil de 10 000 dhs par jour et par fournisseur sans dépasser 100 000 dhs par mois et par fournisseur est appliqué au niveau de la déductibilité de la TVA et de la charge fiscale de l'IS. Néanmoins cette limitation n'est pas prévue dans le cas des ventes de produits agricoles frais et d'animaux vivants. Ce qui comporte de sérieux risques surtout dans le circuit d'approvisionnement des entreprises agroalimentaires au profit desquelles un dispositif particulier a été mis en place par la LF 2016 pour permettre à certaines filières de récupérer une « TVA apparente » en appliquant une méthode forfaitaire de calcul et de récupération de ladite taxe. La facilité pourrait être compréhensible, faute de bancarisation des petits et moyens exploitants agricoles... Il reste néanmoins important de souligner que cette dérogation ouvre grandement la voie à la création de circuits informels et partant au développement des risques sur l'usage de l'argent en liquide sans relation avec le compte « caisse » de l'entreprise. Avec 10 fournisseurs exigeant des paiements en liquide, une entreprise pourrait dépenser 1 million de dhs par mois et bénéficier d'un traitement fiscal normal. Le « Noir » pourrait trouver dans cette voie un moyen de se développer à travers la sous facturation et faciliter ainsi le blanchiment de l'argent pouvant provenir d'activités illicites. Bien plus, la technique de fractionnement des achats ne peut être stoppé par les limites posées par la loi de finances 2016. L'essentiel dans tout processus concernant le paiement est d'assurer la traçabilité de toutes les opérations de l'entreprise et partant permettre les recoupements nécessaires à l'établissement des composantes du chiffre d'affaires.

• 1.5. Les attestations et le travail des notaires

Il s'agit surtout de l'attestation de régularité fiscale, dite quitus fiscal, délivrée aux cédants d'immeubles.

Les notaires trouvent beaucoup de problèmes à accéder à l'information fiscale grevant les immeubles cédés. Ils sont considérés comme des auxiliaires de l'administration. Le notaire est considéré par le code de recouvrement comme un tiers détenteur qui peut faire l'objet de poursuites et qui peut engager sa responsabilité à l'égard de l'administration fiscale. Apurer la situation fiscale d'un bien immobilier avant sa cession s'avère, dans certains cas, très difficile. Le notaire peut subir deux sortes de pression. Celle de l'acheteur et celle de l'acquéreur. Le premier exige la finalisation de l'acte de cession et veut récupérer, le plutôt possible, ses droits pécuniaires, soit sous forme de chèque ou parfois d'espèces et l'acquéreur veut s'assurer que le bien acquis soit « propre » sur le plan fiscal, c'est-à-dire non grevé de tout impôt ou taxe, au moment de la cession. La course qu'opère le notaire ou ses agents est, dans beaucoup de cas, infernale, notamment lorsque le bien cédé est très ancien ou ayant fait partie des actifs d'une société familiale, ou ayant comme origine un partage entre héritiers. Certains notaires soucieux du respect des procédures finissent, parfois, par renoncer à la conclusion de l'opération de cession par peur de se retrouver impliqués dans des affaires pénales ou fiscales. D'autres, ayant l'habitude de traverser les circuits administratifs avec facilité arrivent à fausser le jeu et amplifient les risques autant pour leurs clients que pour l'administration fiscale.

Cette situation fait partie des zones de risque élevé de la gestion fiscale et impose la mise en place d'une procédure claire, simple et dématérialisée qui pourrait permettre la conclusion des contrats de cession dans la transparence. Les notaires optant pour la rupture avec les pratiques douteuses et voulant exercer leur fonction dans le respect de la réglementation en vigueur doivent trouver dans cette procédure un moyen pour éviter la perte de temps et contrer les falsificateurs et les fraudeurs du fisc.

Les dysfonctionnements qui touchent les transactions sur le marché du foncier ont mis en avant la profession des notaires comme acteur central dans le déroulement des différentes opérations. Si la fonction d'un notaire est de veiller à la protection et à la préservation des droits des acquéreurs et des propriétaires des biens immobiliers ou d'autres droits, le Trésor Public les a mis au centre de son dispositif d'apurement des arriérés au moment de la conclusion des contrats de cession. Cette situation qui vient s'ajouter au travail relatif à la protection des deniers et de leur gestion dans le respect de la réglementation, leur impose un certain nombre de déplacements auprès de

plusieurs administrations. Un notaire pourrait se retrouver devant des situations qui le poussent à renoncer au traitement de la demande de ses clients. Le notaire recourt au service des coursiers ou des stagiaires pour récupérer auprès des administrations relevant du ministère des finances une série de documents. Le contact direct avec les responsables de bureaux, de secteurs ou de services constitue tant un handicap qu'un lieu de risque. Les entretiens avec certains notaires ont permis d'évaluer ce risque et de sentir la nécessité de dématérialiser l'obtention des différentes attestations exigées à l'occasion des transactions immobilières.

Les notaires, et notamment les jeunes, parmi eux, soulèvent la difficulté d'interprétation de l'article 95 du code de recouvrement (Loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques).

« **Article 95** : En cas de mutation ou de cession d'immeuble, il est fait obligation aux adouls, notaires ou toute autre personne exerçant des fonctions notariales, à peine d'être tenus solidairement avec le contribuable au paiement des impôts et taxes grevant l'immeuble objet de cession, de se faire présenter une attestation des services de recouvrement justifiant du paiement des cotes se rapportant à l'année de mutation ou de cession et aux années antérieures. Tout acte de l'espèce qui serait présenté directement par les parties au receveur de l'enregistrement doit être retenu par celui-ci jusqu'à production de l'attestation prévue à l'alinéa précédent. »

En application des dispositions de cet article, le notaire est dans l'obligation d'exiger l'assainissement de la situation fiscale du bien immeuble objet de la cession sous peine de sanctions de paiement solidaire des impôts et taxes grevant ledit bien.

Lors des entretiens avec certains notaires, il est apparu que l'opération d'assainissement se trouve, parfois, bloquée par le fait de l'administration. Le percepteur remet au notaire deux demandes de renseignements à faire remplir à savoir :

- La fiche concernant la TNB (taxe sur les terrains non bâtis) et devant être remplie par la Commune.
- La fiche devant être remplie par les services de la Direction Générale des Impôts qui doit attester que le terrain n'est pas construit et par conséquent non soumis aux taxes d'habitation et des services communaux.

Une fois les deux fiches dûment servies, le percepteur remet au notaire un document appelé attestation fiscale modèle 480P.

Dans beaucoup de cas, les services de la DGI refusent de remplir la deuxième fiche devant attester que le terrain est nu et qu'il n'est pas soumis aux taxes

précitées. Le refus est motivé par le fait qu'un terrain nu n'est pas du ressort de la gestion des services fiscaux relevant de la DGI. D'autres services régionaux relevant de l'administration fiscale traitent la fiche de renseignements et ne font aucune objection à sa délivrance aux demandeurs.

Cette situation provoque un blocage des transactions immobilières et constitue un moyen qui peut pousser à des comportements privilégiant les contacts à travers des intermédiaires spécialisés dans le jeu de la fraude et de la corruption. Les jeunes notaires rencontrés expliquent la raideur de certains responsables et leur attachement « constant » aux orientations de la hiérarchie par l'absence de règles et procédures claires et dématérialisées. Avancer vers un système qui privilégie la séparation méthodologique et physique entre le notaire et les différentes composantes de l'administration fiscale pourrait sécuriser le parcours de l'assainissement de la situation des biens immeubles avant leur cession.

• 1.6. Attestation d'exonération des promoteurs : exonérés mais obligés d'avoir une attestation

La loi prévoit que le promoteur est exonéré mais le notaire est tout de même obligé de produire une attestation d'exonération relative au bien immeuble en question. La situation peut paraître normale ; sauf que la plupart du temps, les services fiscaux profitent de cette occasion pour procéder à une vérification de l'ensemble du dossier fiscal du promoteur. Cette situation donne lieu à une difficulté supplémentaire pour le notaire. Celui-ci n'est en principe solidaire que des impôts grevant le bien immobilier. L'occasion est souvent propice aux yeux de l'administration fiscale pour procéder à la régularisation fiscale de la situation globale du promoteur. L'attestation d'exonération ne peut être délivrée et le notaire se retrouve en difficulté devant ses clients et devant l'administration.

Au lieu d'arriver à ce stade et débloquer les transactions immobilières, l'administration peut faire les recoupements nécessaires et recouvrer les impôts non payés par les promoteurs.

L'attestation d'exonération est elle aussi un moyen qui amplifie le risque en matière de gestion fiscale. Elle est non seulement improductive au regard des dispositions de la loi, mais elle donne lieu à des situations qui pourraient nuire à la vente de logements et aggraver des situations d'endettement de certains promoteurs.

• 1.7. Cas du dépôt du TPI-IR/Revenu foncier

La vente d'un bien immeuble est l'occasion d'observer la multiplicité des

pratiques au sein d'une même administration. Certains notaires qualifient cette situation de « pagaille ». Les demandes de l'administration sont, parfois, multiples et relativement contradictoires. Elles peuvent être résumées comme suit :

- Présenter une copie du contrat avec timbre et un relevé de consommation de l'eau et de l'électricité délivré par une régie ou une société de gestion déléguée ;
- Une copie du contrat et une déclaration sur l'honneur de la personne imposable ;
- Une déclaration globale des membres de la famille propriétaire du bien à céder ;
- Des attestations rédigées par le Moqaddem prouvant que la personne ou les personnes propriétaires occupent le bien destiné à être cédé ;

L'entrée en scène de plusieurs acteurs dans cette opération rend le terrain fertile à la prolifération des risques de corruption. Rémunérer le facilitateur devient, presque, une fatalité pour ceux qui veulent conclure à tout prix une transaction immobilière. À titre d'exemple, un bien situé à Dar Bouazza relève de la commune de Sidi Rahal dont la gestion fiscale se situe au niveau des services fiscaux de Hay Hassani, à Casablanca. Le parcours est long et cette longueur fragilise la situation du contribuable et le soumet à des pressions insupportables.

Il est très utile de gagner la confiance d'une grande partie des notaires et de les encourager à être au service de l'administration fiscale. Ils disposent de données assez riches sur le marché de l'immobilier et sont considérés comme « des auxiliaires » de l'administration fiscale surtout en matière de recouvrement. Instaurer des procédures fluides, unifiées et dématérialisées pourrait non seulement réduire les risques potentiels mais aider l'administration fiscale à mieux cerner les mutations du marché de l'immobilier.

De manière générale, au niveau de la délivrance des attestations fiscales, il y a lieu de noter que, souvent, ces attestations administratives n'ont pas de soubassement légal ni réglementaire, le traitement administratif est variable d'un service à un autre, en termes de pièces justificatives à fournir par le contribuable et en termes de délais.

Aussi, un travail d'assainissement, de simplification, d'harmonisation et surtout de dématérialisation est un préalable nécessaire pour mieux encadrer les risques évoqués en matière de corruption.

2. Contrôle fiscal

Le système fiscal au Maroc est depuis 1985 un système déclaratif. Les impôts sont en principe généralement déclarés et payés spontanément. C'est le contribuable qui, en règle générale, détermine l'assiette de l'impôt et procède à sa liquidation et au paiement des droits. L'administration fiscale intervient en cas de défaillance pour régulariser la situation des contribuables. Elle intervient aussi pour examiner le contenu et la sincérité des déclarations souscrites. Enfin, elle peut intervenir sur place pour procéder à l'examen de la comptabilité des entreprises, de manière ponctuelle ou ciblée, ou bien de manière exhaustive.

• 2.1. Le contrôle sur pièces

Les déclarations souscrites par les contribuables doivent faire l'objet d'un examen. Il s'agit d'un contrôle qui se déroule au sein de l'Administration fiscale. Celle-ci peut demander au contribuable des informations complémentaires ou des pièces justificatives. Elle peut aussi exercer le droit de communication lui permettant de collecter des informations auprès de différentes sources selon la nature des activités et des revenus des contribuables.

Actuellement, après une longue période d'hésitation et de tâtonnements, l'administration fiscale est en train de mettre en place des procédures administratives internes pour formaliser et encadrer la pratique administrative du contrôle interne.

L'un des principaux obstacles actuellement à la mise en œuvre du droit de communication et de l'échange d'informations (article 214 du CGI) est relatif au secret professionnel, sur le plan fiscal, régi par l'article 214 et 246, qui fait que seule l'administration fiscale peut demander des informations unilatéralement et ne peut pas en communiquer, à l'exception des quatre administrations et organismes explicitement cités dans le II de l'article 246 :

- l'Administration des Douanes et Impôts Indirects ;
- la Trésorerie Générale du Royaume ;
- l'Office des Changes ;
- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

En principe, l'article 214 devrait permettre la mise en place de mécanismes permanents d'échange réciproque d'informations entre la DGI et les principaux organismes publics pourvoyeurs d'informations, sans oublier la dimension internationale, sur la base de conventions fiscales internationales définissant les périmètres et les modes d'échange.

24 Néanmoins, certains organismes continuent à exprimer de la réticence en ma-

tière de mise en place de ces mécanismes permettant l'échange réciproque et la circulation /transmission permanente d'informations ayant un impact fiscal.

C'est notamment le cas de certaines administrations publiques, telles que le Ministère de l'agriculture et des pêches maritimes, pour accéder aux informations relatives aux exploitations agricoles ou aux autorisations de pêche en haute mer, ou encore le Ministère de l'équipement et des travaux publics, pour l'exploitation des carrières (...) ou de la T.G.R, du secteur bancaire et de celui des assurances.

La force principale des administrations fiscales modernes réside actuellement dans leur système d'information et ses connexions aux principales sources d'informations ayant un impact fiscal.

Actuellement, la principale faiblesse au niveau du contrôle sur pièces réside dans **l'absence de manuels de procédures de gestion administrative interne** – des travaux ont été récemment – entamés pour combler cette lacune.

L'existence de ces manuels, leur opérationnalisation effective et leur actualisation systématique constituent les conditions préalables nécessaires au renforcement du système de contrôle interne.

Autre faiblesse à souligner, le système d'archivage qui demeure défaillant. Certes de nombreuses notes de service ont été diffusées, une charte interne de l'archivage a été adoptée au sein de la DGI, néanmoins la mise en œuvre effective connaît beaucoup de retard. Cette situation ne permet pas de garantir la sécurité physique des documents papiers ou électroniques ni leur traçabilité.

La loi de finances 2016 a introduit une nouvelle procédure permettant la formalisation de certaines pratiques administratives qui représentaient des sources de risque et d'abus. Cette procédure ou ces procédures permettent à l'administration fiscale de relancer le contribuable pour souscrire une déclaration rectificative à la suite d'un contrôle sur pièces qui a permis de constater des omissions ou des anomalies ou insuffisances. Cette relance doit être effectuée sur la base de motifs explicites communiqués au contribuable concerné.

Ainsi, la principale source de risque réside actuellement au niveau des « travaux de cabinet » qui ne sont pas formalisés et harmonisés, par domaine. Cette étape de formalisation et d'harmonisation des pratiques de travaux de cabinet est nécessaire préalablement aux travaux de dématérialisation qui doivent automatiser l'essentiel de ces travaux et réduire au maximum les risques liés aux manipulations physiques.

• 2.2. Le contrôle sur place

Le contrôle sur place est rigoureusement régi par le Code Général des Impôts à travers le livre II relatif aux procédures fiscales. L'administration fiscale a le droit de contrôler les déclarations souscrites à travers l'examen ou la vérification de la comptabilité de l'entreprise qui doit être tenue selon les règles prévues pour la réglementation en vigueur. Les bases d'imposition peuvent être rectifiées à l'issue des travaux de vérification. Mais ces rectifications doivent être obligatoirement motivées. Le contribuable, à travers la procédure contradictoire peut contester les résultats de la vérification comptable. Il peut le faire aussi à travers les voies de recours auprès des commissions locales de taxation ou auprès de la commission nationale de recours fiscal. En dernière instance, aussi bien l'administration fiscale que le contribuable peuvent contester les décisions des commissions devant le Tribunal Administratif.

L'examen du processus tout entier du contrôle sur place, de la programmation au contrôle jusqu'aux décisions rendues par les commissions ou le Tribunal Administratif, en passant par les travaux de vérification de la comptabilité va permettre de détecter les principales zones de risques en matière de corruption.

2.2.1. LA PROGRAMMATION AU CONTRÔLE SUR PLACE

L'une des principales faiblesses plusieurs fois évoquées par les différents acteurs économiques et notamment la CGEM, est afférente à l'absence d'un système de collecte et de traitement des informations en vue de détecter des comportements frauduleux et surtout de constituer une base à la programmation automatique au contrôle fiscal, en vue de réduire au maximum les risques inhérents à l'intervention humaine et au pouvoir discrétionnaire. Si le principe en lui-même est admis par l'administration fiscale qui déclare mettre en place une approche basée sur le risque fiscal, la déclinaison effective de ce principe, en démarche, attend sa concrétisation. En fait, la mise en place effective de ce système de programmation automatique est aussi conditionnée par le processus de dématérialisation en cours et la généralisation de conventions d'échange d'informations aux niveaux national et international et la réussite du contrôle sur pièces récemment mis en place et en cours de développement. Ce dernier (contrôle sur pièces) ainsi que le traitement automatique des informations collectées devra permettre de programmer les contribuables présentant réellement des risques de fraude.

Néanmoins, les opérations de programmation fiscale, même totalement automatisées et encadrées, ne doivent pas relever exclusivement des préroga-

tives de l'administration fiscale. Cette phase doit faire l'objet d'un audit externe par certaines institutions, telle que la Cour des Comptes.

2.2.2. LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

Le déroulement des travaux de vérification est certes bien encadré sur le plan légal, depuis l'envoi de l'avis de vérification, auquel doit être obligatoirement jointe une copie de la Charte du contribuable, jusqu'à la première notification des rectifications qui doivent être obligatoirement motivés. Mais l'encadrement est faible sur le plan administratif. En général, le vérificateur est accompagné du Chef de brigade au départ des travaux, lors de la « réunion d'ouverture » et qui disparaît ensuite. Durant le déroulement des travaux de vérification, l'entreprise est confrontée à un seul interlocuteur. Ce n'est qu'à la fin, lors de la clôture des travaux de vérification que peut réapparaître le chef hiérarchique du vérificateur. Cette situation fragilise aussi le cadre vérificateur qui peut être exposé aux pressions et aux tentatives de corruption. Cette étape mérite d'être revue et mieux encadrée par le fisc, en prévoyant notamment des travaux de vérification menés par des équipes polyvalentes composées de profils spécialisés, avec des réunions et des comptes rendus périodiques. De même, il y a lieu de prévoir explicitement la possibilité au fisc de contrôler a posteriori par les auditeurs internes, les travaux de vérification effectués.

2.2.3. LES ACCORDS

C'est la phase cruciale du contrôle fiscal. En effet, le rapport de force est défavorable au contribuable, en particulier les contribuables à faible capacités contributives, ne pouvant guère recourir aux prestations des experts.

Cette phase n'est guère encadrée par la loi. Le pouvoir discrétionnaire est presque absolu, en matière de réduction ou de suppression des majorations. Le risque est très élevé lorsqu'il s'agit de redressements suite à des réintégrations basées sur des appréciations de fait : taux de chute, relations de dépendance, prix de transfert ou transfert de bénéfices, provisions pour dépréciation de stocks (...).

A l'instar des commissions locales de taxation et de la CNRF, les « commissions administratives » doivent faire l'objet d'une réglementation quant à leur organisation et à leur fonctionnement.

Les décisions doivent être prises de manière collégiale avec consignation dans des procès verbaux à archiver pour garantir leur traçabilité.

Les montants à recouvrer suite à accord doivent aussi faire l'objet d'un suivi particulier à assurer par une brigade de recouvrement spécialisée à mettre en place.

2.2.4. LES VOIES DE RECOURS

Outre le recours administratif hiérarchique qui est possible à tout moment pour le contribuable, il existe des recours devant des commissions fiscales instituées par la loi :

Trois commissions fiscales sont prévues par le C.G.I :

- Les commissions locales de taxation ;
- La commission nationale de recours fiscal ;
- La commission locale communale.

2.2.4.1. Les commissions locales de taxation (CLT)

Ces commissions interviennent pour les réclamations sous forme de requêtes présentées par les contribuables dans les cas suivants :

- Rectifications en matière de revenus professionnels déterminés selon le régime du bénéficiaire forfaitaire, de revenus et profits fonciers, de revenus et profits de capitaux mobiliers et des droits d'enregistrement et de timbre ;
- Vérification de comptabilité des contribuables dont le chiffre d'affaires déclaré au compte de produits et charges, au titre de chaque exercice de la période non prescrite vérifiée est inférieur à 10 millions de dirhams.
- Ces commissions statuent sur les litiges qui leur sont soumis et doivent se déclarer incompétentes sur les questions qu'elles estiment portant sur l'interprétation des dispositions légales ou réglementaires.
- A noter que les CLT sont instituées par l'administration qui en fixe le siège et le ressort. C'est donc l'une des parties aux litiges qui procède à l'institution desdites commissions. Il y a donc un risque en matière de neutralité et d'impartialité : risque de dépendance.

Chaque Commission Locale de Taxation comprend :

- 1/- Un magistrat qui en est le président ;
- 2/- Un représentant du gouverneur ;
- 3/- Le chef du service local des impôts ou son représentant qui tient le rôle de secrétaire rapporteur ;
- 4/- Un représentant des contribuables appartenant à la branche professionnelle la plus représentative de l'activité exercée par le contribuable requérant. L'inspecteur reçoit la requête adressée à la CLT et la transmet avec dossier à ladite commission. Un délai maximum de 3 mois est fixé pour la communication par l'administration des requêtes et documents à la CLT. A défaut de communication de la requête dans les délais, les bases

d'imposition ne peuvent être supérieures à celles déclarées ou acceptées par le contribuable.

Se pose la question du contrôle du délai de transmission. Existence d'un risque de collusion entre administration et CLT, sachant que les secondes sont instituées par la première, compte tenu du risque de dépendance.

Le secrétaire rapporteur de la commission convoque les membres au moins 15 jours avant la date fixée pour la réunion. Il informe les deux parties de cette date, 30 jours au moins avant cette date.

La commission statue valablement en présence du président et de deux autres membres. Elle délibère à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Les décisions des CLT doivent être motivées et notifiées aux deux parties par les secrétaires rapporteurs des CLT dans les 4 mois suivant la date de la décision. La commission doit statuer dans un délai de 12 mois, à compter de la date de la réception de la requête transmise par l'administration. Si la CLT n'a pas pris de décision dans ce délai, le secrétaire rapporteur de la commission en informe par lettre les parties dans les 2 mois. Le délai maximum de 2 mois est fixé pour la communication par l'administration de la requête à la CNRF. A défaut de communication de la requête dans ce délai, les bases d'imposition ne peuvent être supérieures à celles déclarées ou acceptées par le contribuable. A noter que les représentants des contribuables sont désignés pour une période de 3 ans par le gouverneur parmi les personnes physiques membres des organisations professionnelles qui présentent des listes de candidats.

Ainsi, la désignation des représentants des contribuables par le gouverneur, agent d'autorité, traduit surtout le souci de la priorité accordée à la stabilité et à la sécurité, plus qu'à la qualité de l'expertise technique.

Les décisions des CLT peuvent être contestées par voie judiciaire, aussi bien par l'administration fiscale que par le contribuable. Le recours par voie judiciaire ne peut être intenté en même temps que le recours devant les commissions locales.

2.2.4.2. La commission nationale du recours fiscal (CNRF)

La CNRF examine les recours relatifs :

- A l'examen de l'ensemble de la situation fiscale des contribuables ;
- Aux vérifications de comptabilité des contribuables lorsque le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 10 millions de dirhams.

Il en est de même des requêtes adressées aux CLT et pour lesquelles la décision n'a pas été prise dans le délai de 12 mois.

Cette commission est placée sous l'autorité du Chef de gouvernement. Elle statue sur les litiges qui lui sont soumis et doit se déclarer incompétente sur ces questions portant sur l'interprétation des dispositions légales et réglementaires.

La CNRF comprend :

- Sept magistrats désignés par le Chef de Gouvernement sur proposition du ministre de la justice ;
- Trente fonctionnaires, désignés par le Chef de Gouvernement, sur proposition du ministre des finances. Les fonctionnaires sont détachés auprès de la Commission ;
- Cent personnes du monde des affaires désignées par le Chef de gouvernement (...).

Le conflit d'intérêts est évité en prévoyant que tout représentant des contribuables ne peut siéger à la CNRF pour un litige dont il a eu déjà à connaître en CLT. La CNRF se subdivise en sept sous commissions délibérantes.

Le président de la CNRF est désigné par le Chef de Gouvernement sur proposition du Ministre de la Justice.

L'organisation et le fonctionnement administratifs internes de cette commission sont fixés par voie réglementaire.

Le recours devant la CNRF est présenté sous forme de requête adressé à l'inspecteur des Impôts.

L'inspecteur reçoit la requête et la transmet avec le dossier à la CNRF. Dans un délai maximum de 3 mois. A défaut de communication de la requête dans ce délai les bases d'imposition ne peuvent être supérieures à celles déclarées ou acceptées par le contribuable.

Le président de la CNRF confie les recours pour instruction aux fonctionnaires et répartit les dossiers entre les sous-commissions qui se réunissent à l'initiative du président. Le secrétaire rapporteur convoque les membres de la commission au moins 15 jours avant la date fixée pour la réunion et informe les deux parties, 30 jours au moins avant cette date.

Chaque sous commission est composée :

- D'un magistrat, président ;
- De deux fonctionnaires tirés au sort parmi ceux qui n'ont pas instruit le dossier ;
- De deux représentants des contribuables (...);

Un secrétaire rapporteur est choisi en dehors des deux fonctionnaires membres de la sous-commission par le président de la commission sous voix délibérative.

La commission convoque obligatoirement les deux parties.

En cas de partage égal de voix, celle du président est prépondérante. Les décisions doivent être motivées et notifiées dans un délai de 4 mois suivant la date de la décision. La commission doit statuer dans un délai maximum de 12 mois à compter de la date de réception de la requête.

Si la décision n'a pas été prise dans les délais, aucune rectification ne peut être apportée à la déclaration du contribuable ou à la base d'imposition retenue par l'administration en cas de taxation d'office aux bases acceptées par le contribuable. Les décisions de la CNRF peuvent être contestées aussi bien par l'administration fiscale que par le contribuable par voie judiciaire. Le recours judiciaire ne peut pas être intenté en même temps que le recours devant la CNRF.

A ce niveau, les principales faiblesses, sources de risques de corruption résident dans la faible formation/spécialisation des magistrats en droit fiscal, l'absence de règlement intérieur définissant le mode d'organisation et de fonctionnement internes de la CNRF, la dépendance matérielle de cette commission vis-à-vis de l'Administration fiscale, (l'immeuble actuellement occupé par la CNRF est loué par le Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Impôts, et toute la logistique est fournie par cette administration, les cadres et les agents détachés auprès de la CNRF continuent d'être rémunérés par leur administration d'origine, salaires, et primes, les magistrats reçoivent des primes de cette administration....). Cette situation de dépendance comporte objectivement des risques d'affaiblissement de la neutralité et donc des risques d'affaiblissement de la neutralité/objectivité/impartialité de la CNRF.

A cela s'ajoute l'absence de dispositions réglementaires clarifiant le mode d'organisation et de fonctionnement interne de la CNRF. Malgré l'existence d'un décret pris le 29 octobre 2009 qui prévoit la nomination d'un secrétaire général à la CNRF, ledit décret n'a pas encore officiellement été mis en application.

2.2.4.3. Le tribunal administratif

Il n'existe pas une juridiction spécialisée en matière de contentieux judiciaire fiscal. C'est le Tribunal administratif qui est compétent. Le contribuable peut recourir au Juge administratif à la suite du contrôle fiscal ou à la suite d'une réclamation.

La complexité des procédures de recours devant le Tribunal administratif et le coût de ce recours constituent des risques de découragement du contribuable qui désire contester l'impôt. Il risque de choisir des voies plus ou moins infor-

melles pour régler ses problèmes avec le fisc. C'est surtout le cas des contribuables à faible capacité financière.

Les décisions des CLT et de la CNRF peuvent être contestées dans le délai de 60 jours suivant la date de notification des décisions desdites commissions.

Il ne peut être sursis au recouvrement des impôts, droits et taxes exigibles à la suite du contrôle fiscal que sur la base de garanties suffisantes, et ce en application du Code de Recouvrement des créances publiques.

A la suite d'une réclamation, si le contribuable n'accepte pas la décision de l'administration, il peut aussi saisir le tribunal compétent dans le délai de 30 jours suivant la date de la notification de la décision précitée. A défaut de réponse de l'administration dans le délai de 3 mois suivant la date de réclamation, le contribuable peut également introduire une demande devant le tribunal compétent dans le délai de 30 jours suivant la date de l'expiration du délai de réponse précité.

2.2.4.4. Le recours administratif

Dans la procédure administrative, le contribuable dispose d'un délai de 6 mois pour adresser sa réclamation à l'administration fiscale. Ensuite, le contribuable dispose d'un délai de 30 jours pour contester la décision prise par l'administration fiscale devant la juridiction administrative. La réclamation ne fait pas obstacle au recouvrement.

La simplification des procédures de recours fiscal a certes réduit les risques d'arbitraire et de corruption. Néanmoins, cette réduction n'a pas totalement éliminé les pratiques occultes qui survivent dans les zones opaques de l'administration fiscale. Cette opacité a pour principale origine le retard voire l'absence de procédures administratives internes permettant la traçabilité du traitement des réclamations et l'élimination maximale des déplacements physiques des contribuables et leurs contacts directs et répétitifs avec les agents chargés de la gestion de l'impôt.

2.2.5. SPÉCIFICITÉS DU CONTRÔLE SUR PLACE PONCTUEL

Depuis 2011, le contrôle fiscal ne peut porter que sur un impôt, une période déterminée, ou encore une opération... L'objectif de ce changement a été de renforcer le rôle persuasif du fisc dans la lutte contre la fraude fiscale.

Néanmoins, l'organisation interne du fisc a peu évolué et l'intervention ponctuelle présente de nombreux risques. En effet, le vérificateur intervenant ponctuellement pour un aspect précis, peut découvrir d'autres anomalies sans lien avec cet aspect et procéder à un marchandage/chantage du contribuable en le menaçant de transformer l'intervention ponctuelle en contrôle

exhaustif. Il pourra bien marchander son silence puisqu'il est le seul à être en contact direct avec l'entreprise vérifiée.

A cet égard, pour faire face à ce risque, il y a lieu de modifier le C.G.I., notamment l'article 212, et de préciser dans l'avis de passage ou avis de vérification, qu'à tout moment, peut intervenir auprès du vérificateur désigné, un autre vérificateur ou un supérieur hiérarchique ou une mission d'audit et d'inspection, pour vérifier le bon déroulement des travaux de vérification. Cette disposition devrait permettre de résoudre le risque de complicité entre le contribuable et le vérificateur.

• 2.3. Le droit de communication

Le droit de communication fait partie du contrôle de l'impôt. Ce droit est exercé par l'administration fiscale. L'article 214 du CGI établit comme règle fondamentale et générale, l'application de ce droit vis-à-vis de tous les pourvoyeurs d'informations ayant un impact fiscal, sauf disposition contraire.

Le droit de communication doit être exercé dans les formes de notification prévues à l'article 219 du CGI. Cette procédure permet de garder les éléments de preuve et de traçabilité de la demande.

Que peut demander l'administration fiscale ?

Elle peut demander communication de l'original ou la délivrance d'une reproduction sur support papier ou informatique des documents de service ou comptables détenus par les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et tout organisme soumis au contrôle de l'Etat, sans que puisse être opposé le secret professionnel. Ainsi, a priori, aucun service public n'est exclu. Néanmoins, dans la pratique, ce droit est rarement exercé auprès des administrations publiques. A titre d'exemple, la Direction générale des collectivités locales centralise toutes les dépenses des collectivités locales, et notamment celles relatives aux dépenses de location d'immeubles. Voilà un recoupement qui peut être systématiquement mis à la disposition de l'administration fiscale pour que celle-ci puisse exercer le contrôle des déclarations au titre des revenus locatifs/fonciers. Cet exemple peut être généralisé à toutes les administrations et aux établissements et entreprises publics.

Néanmoins, le mode actuel d'organisation interne de l'administration fiscale pour exercer le droit de communication présente beaucoup de failles.

La demande de communication est exercée principalement de manière ponctuelle, au cas par cas, et non pas systématiquement. Exercée au moment même du contrôle, elle présente de nombreux risques, parmi lesquels le risque de complicité entre le contribuable en cours de contrôle et le pourvoyeur d'informations. La faible traçabilité administrative interne de cette demande comporte aussi des risques.

L'exercice du droit de communication est aussi exercé vis-à-vis des entreprises privées. Dans ce cas, ce droit porte sur l'ensemble des documents comptables dont la tenue et la conservation sont obligatoires de par la loi et la réglementation en vigueur. Mais le texte fiscal va bien au-delà en parlant de « tous les actes, écrits, registres et dossiers, détenus par les personnes physiques ou morales exerçant une activité » imposable.

La seule limite est prévue au profit des professions libérales dont l'exercice implique des prestations de service à caractère juridique (avocats, notaires...), fiscal ou comptable. Dans ce cas, le droit de communication ne peut pas porter sur la communication globale du dossier. Voilà une restriction pour le moins incompréhensible et pouvant devenir un sérieux obstacle au contrôle. Car, déjà, l'agent du fisc est lié, en tant qu'agent public par le secret professionnel régi aussi bien par le Dahir de 1958 relatif à la Fonction publique que par le Code pénal.

Le droit de communication peut être exercé directement, sur place, dans les locaux ou bien par écrit, dans un délai de 30 jours. Les demandes de communication doivent préciser la nature des renseignements ou des documents demandés, les exercices ou périodes concernés ainsi que la forme, le mode et le support de communication desdits renseignements et documents.

Combiné au droit de constatation, l'exercice du droit de communication peut avoir lieu de manière ponctuelle et inopinée.

Néanmoins, il y a lieu de noter le caractère symbolique des montants des amendes prévues pour défaut de réponse malgré leur révision à la hausse, en 2016 (astreinte journalière de 500 dirhams, dans la limite de 50.000 dirhams).

Les sanctions ne sont guère applicables aux cadis chargés du taoutiq, ni aux administrations publiques, ni aux collectivités territoriales.

Les dispositions relatives au droit de communication gagneraient à être mises à niveau en tenant compte des nouvelles opportunités qu'offrent les nouvelles technologies de l'information.

Par ailleurs, sur le plan international, l'administration fiscale peut demander communication des informations auprès des administrations fiscales des Etats ayant conclu avec le Maroc des conventions tendant à éviter des doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu.

Cette disposition mérite d'être revue pour être étendue aux autres impôts et taxes.

En fait, à ce niveau, avec la mondialisation économique et financière, il est nécessaire de procéder à la mise à jour de toutes les conventions fiscales bilatérales ou multilatérales et de mettre en place un système automatique

d'échange d'informations basé sur le respect du principe de la réciprocité.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'une entreprise imposable au Maroc et ayant des relations avec des entreprises situées hors du Maroc, l'administration fiscale peut demander à la première des informations et /ou des documents relatifs à la nature des relations liant les deux entreprises, à la nature des services et /ou des produits commercialisés, à la méthode de détermination des prix des opérations réalisées entre ces entreprises, ainsi qu'aux régimes et aux taux d'imposition des entreprises situées hors du Maroc.

L'objectif ici est le contrôle des liens de dépendance qui peuvent donner lieu à des prix de transfert ou à d'autres pratiques frauduleuses.

Actuellement, le risque de fraude et de corruption au niveau international devient de plus en plus important compte tenu des ouvertures des frontières et de la multiplication des accords de libre échange. Il est donc nécessaire, en parallèle, de prévoir systématiquement un volet fiscal pour accompagner ce mouvement et sécuriser les ressources publiques.

• 2.4. Le droit de constatation

Le droit de constatation a été introduit dans le CGI en 2008. Ce droit existait déjà au niveau de la fiscalité locale (patente devenue Taxe Professionnelle).

Le droit de constatation fait partie du droit de contrôle exercé par l'administration fiscale. Il peut être exercé de manière ponctuelle et inopinée sans cependant donner lieu à des redressements. Le Code général des impôts ne prévoit pas comment le droit de constatation doit être exercé.

Ledit Code prévoit uniquement le périmètre d'application et le mode de déroulement ainsi que les conséquences possibles. En effet, en vertu du droit de constatation, l'administration fiscale peut demander aux contribuables de présenter les factures, ainsi que les livres, les registres et les documents professionnels se rapportant à des opérations ayant donné au devant donner lieu à facturation et procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation pour rechercher les manquements aux obligations fiscales.

En 2015, le droit de constatation a été renforcé, en visant plus spécifiquement la catégorie des forfaitaires dont l'IR annuel est supérieur à 5 000 dirhams.

C'est là un pas en avant dans le développement de la transparence surtout qu'il s'agit là de catégories de contribuables à haut risque fiscal ayant un pied dans l'économie formelle et gardant l'autre dans l'informel. L'obligation de conserver les pièces justificatives des achats pour les contribuables dont le revenu professionnel est déterminé selon le régime du bénéfice forfaitaire et

dont l'IR est supérieur à 5 000 dirhams gagnerait à être généralisée à tous les forfaitaires et aux auto-entrepreneurs. Cette généralisation est un préalable nécessaire à l'intégration fiscale des activités informelles et au renforcement qualitatif du système d'information de l'administration fiscale.

Le droit de constatation s'exerce de manière inopinée après remise d'un avis de constatation par les agents du fisc.

L'avis de constatation doit permettre l'identification des agents du fisc qui interviennent. Ces derniers peuvent demander au contribuable des copies des pièces ayant donné lieu à facturation ainsi qu'aux pièces justifiant les opérations d'achat.

Le droit de constatation peut être exercé dans tous les locaux des contribuables aux heures légales. La durée de constatation sur place est fixée au maximum à 8 jours ouvrables.

A la fin de l'opération de constatation, les agents du fisc établissent un avis de clôture de ladite opération signé par les deux parties avec remise d'un exemplaire au contribuable. Les manquements éventuellement relevés sur place donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal dans les 30 jours qui suivent la clôture de l'opération de constatation. Une copie de ce PV est remise au contribuable qui dispose de 8 jours pour faire part de ses observations.

Les constatations consignées dans le PV ne donnent pas lieu à des régularisations ni à des redressements. Elles peuvent néanmoins être opposées au contribuable dans le cadre d'un contrôle fiscal.

A travers le droit de constatation, le souci principal est de doter l'administration fiscale d'une marge de manœuvre pour pouvoir intervenir de manière inopinée et renforcer son action de lutte contre la fraude fiscale dans un système fiscal principalement déclaratif.

Néanmoins, le déficit constaté actuellement au sein de l'administration fiscale en termes d'organisation spécifique pour l'exercice du droit de constatation et d'absence de procédures internes de gestion pour encadrer les pratiques administratives notamment l'exercice effectif du droit de constatation, peut être une source de risques importants en matière de corruption. Un encadrement procédural interne est, à ce niveau, urgent et indispensable pour la maîtrise de ces risques.

• 2.5. L'examen de la situation fiscale d'ensemble

Rarement mis en œuvre, ce dispositif devrait pourtant renforcer le système de contrôle de l'administration fiscale.

Le fondement de ce dispositif réside dans l'article 29 du CGI qui permet d'évaluer les dépenses des contribuables lors de l'examen de l'ensemble de la situation fiscale des contribuables. Pour cela, l'administration fiscale peut procéder à une comparaison entre les revenus déclarés, taxés d'office ou bénéficiant d'une dispense de déclaration et entrant dans les champs d'application de l'IR, et les dépenses constatées ou recoupées. Ces dépenses doivent être supérieures à 120.000 dirhams. Elles sont afférentes aux :

- Frais relatifs à la résidence principale dont la superficie couverte est supérieure à 150 mètres carrés ainsi qu'à chaque résidence secondaire, déterminés par application à la surface des constructions des tarifs au mètre carré comme suit :

Superficie couverte	Tarif au mètre carré (en dirhams)	
	Résidence Principale	Résidence Secondaire
Tranche de la superficie couverte allant jusqu'à 150 mètres carrés	Néant	100
Tranche de la superficie couverte allant de 151 mètres carrés à 300 mètres carrés	150	150
Tranche de la superficie couverte supérieure à 300 mètres carrés	200	200

Qu'en est-il des logements à usage mixte, à la fois pour habitation et pour exercice d'une activité professionnelle ? Qu'en est-il des logements possédés à l'étranger ?

L'évaluation de ce premier type de dépenses, pour gagner en transparence, devrait être faite systématiquement pour tous les contribuables en alimentant systématiquement/automatiquement la base de données de l'administration fiscale tout en prévoyant un traitement automatique des données saisies avec la production d'états périodiques par contribuable.

Une coopération à ce niveau pourrait être envisagée avec la Direction de la Conservation foncière et la Cour des Comptes (Déclaration de patrimoine).

L'état actuel du système d'information de l'administration fiscale ne permet pas ce type de traitement. Or, la comparaison manuelle, laissée à la merci des agents du fisc, comporte un grand risque d'erreur et de négligence voire tout simplement de complaisance et de corruption.

Deuxième type de comparaison avec les dépenses :

- Les frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules de transport des personnes fixés à :
 - 12 000 dirhams par an en ce qui concerne les véhicules dont la puissance fiscale ne dépasse pas 10 CV.

- 24 000 dirhams par an en ce qui concerne les véhicules d'une puissance supérieure.

A noter que les montants indiqués n'ont jamais fait l'objet d'actualisation, notamment pour tenir compte de l'évolution du taux d'inflation et du pouvoir d'achat.

Là aussi, l'accès permanent à la base de données du « service des mines » doit permettre au fisc de puiser et de traiter les informations relatives aux propriétaires de véhicules au niveau national.

Troisième type de dépenses à comparer :

- Les frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules aériens et maritimes fixés à 10% du prix d'acquisition ;

Autres types de dépenses :

- Les loyers réels acquittés par le contribuable pour ses besoins privés ;
- Le montant annuel des remboursements en principal et intérêts des emprunts contractés par le contribuable pour ses besoins autres que professionnels ;
- Le montant des sommes versés par le contribuable pour l'acquisition de véhicules ou d'immeubles non destinés à un usage professionnel y compris les dépenses de livraison à soi-même des biens immeubles ;

Là aussi l'accès à la base de données du « service des mines » et à la base de données de la Conservation foncière, doit permettre un traitement automatique et systématique en vue de suivre les opérations et établir des informations fiables sur les dépenses des contribuables concernés.

- Les acquisitions de valeurs mobilières et de titre de participation et autres titres de capital et de créance ;
- Les avances en comptes courants d'associés et en compte de l'exploitant et les prêts accordés aux tiers.

La liste dressée par le CGI est limitative. De ce fait, toute dépense de nature différente à celles indiquées ne peut pas être retenue dans le cadre de ce type de contrôle. Or, il existe d'autres types de dépenses qui méritent d'être prises en considération. C'est notamment le cas de l'achat ou acquisition des bijoux, des voyages, des achats de chevaux de race (...).

Par ailleurs, le traitement des informations relatives aux dites dépenses devrait être le moins discrétionnaire possible et le plus automatique, grâce à l'établissement de conventions d'échange d'informations avec les divers détenteurs /pourvoyeurs de ce type d'informations.

• 2.6. Le contrôle en matière d'I.R./Profit foncier et de D.E.T.

Depuis 2015, la mise en place d'un référentiel des prix des transactions immobilières a permis relativement de réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale. Cependant, ce référentiel ne concerne pas les immeubles situés dans des zones rurales et n'est pas encore généralisé à toutes les régions. De même, il ne concerne guère les immeubles à usage professionnel et les fonds de commerce.

La généralisation du référentiel et son actualisation annuelle et systématique demeurent à l'ordre du jour.

De même, les agents du fisc ont aussi souvent tendance à procéder à la taxation d'office, en matière d'IR/Profits fonciers sans avoir au préalable mené des investigations pour informer le contribuable concerné à sa nouvelle adresse.

Les procédures administratives internes de gestion doivent permettre une réduction du pouvoir discrétionnaire du fisc et un renforcement de la traçabilité dans les zones où la prise de décision présente des risques élevés de corruption. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'apprécier les dépenses d'investissements pour constructions ou aménagements ou autres. C'est surtout le cas lorsque des enquêtes sur place sont nécessaires.

Les décisions prises dans le cadre des accords doivent être encadrées par des procédures pouvant être tracées et consignées dans des PV signées par les principaux responsables de l'administration fiscale et par le ou les contribuables concernés. L'archivage de ces décisions doit être obligatoire et le mode de conservation doit être effectué selon des normes de sécurité.

3. Le recouvrement

Le Recouvrement constitue l'étape ultime de la mission de l'administration fiscale. A quoi pourrait servir un système fiscal si l'impôt en définitif n'est pas recouvré ?

• 3.1. Le recouvrement spontané

Depuis les réformes fiscales des années 1980, le mode de recouvrement de l'impôt est devenu principalement spontané. C'est le contribuable lui-même qui procède au paiement de l'impôt spontanément après avoir calculé le montant. Ce n'est qu'en cas de défaillance que le receveur de l'administration fiscale devra intervenir. Cette intervention du fisc se fait sur la base du Code de Recouvrement des créances publiques qui fixe les règles et définit les procédures applicables. Les principaux risques à ce niveau proviennent des textes législatifs et réglementaires en vigueur, adoptés en 2000, faiblement

conçus à la lumière des nouvelles technologies de l'information. Le déficit de civisme fiscal est aussi aggravé par la faible communication et la faible vulgarisation des droits et des obligations des contribuables.

Des progrès importants ont cependant été réalisés les dernières années dans la dématérialisation et surtout dans l'externalisation du mode de recouvrement du paiement spontané de l'impôt. Néanmoins, cette tendance gagnerait à être accompagnée par des campagnes de communication ciblant en particulier la catégorie des petits contribuables (forfaitaires, auto entrepreneurs...). Par ailleurs, il y a lieu de noter que les frais de l'externalisation du recouvrement spontané sont supportés exclusivement par les contribuables. Or, pour faire adhérer plus équitablement les contribuables à ce processus nécessaire et irréversible, il y a lieu de prévoir un partage équitable de ces frais entre les divers intervenants, notamment les banques, principales bénéficiaires et les établissements de paiement appelés à jouer un rôle déterminant dans ce processus, surtout auprès de la catégorie des petits contribuables.

Le développement du mode de paiement spontané à distance constitue un acquis en matière de transparence et de maîtrise de risques de corruption à ce niveau. Mais il y a lieu de prévoir des actions transitoires d'accompagnement en ciblant particulièrement les catégories de contribuables à revenus modestes ou moyens.

• 3.2. Le recouvrement forcé

Cette étape est hautement et souvent conflictuelle. Métaphoriquement, le « fœtus se présente mal ». Il va falloir procéder à une « opération chirurgicale » pour « donner naissance au bébé – impôt ».

Le contribuable doit être préalablement averti avant de passer aux étapes ultimes prévues en matière de recouvrement forcé. Or c'est à ce niveau que les risques principaux de corruption peuvent être détectés. La dématérialisation incomplète actuellement du processus de recouvrement forcé constitue la principale source de risque.

Mais au préalable, il y a lieu de souligner le caractère anachronique et obsolète des textes législatifs et réglementaires en vigueur régissant le recouvrement forcé.

La principale recommandation à faire à ce niveau a donc trait à une refonte préalable et nécessaire du code de recouvrement des créances publiques, datant du 03 mai 2000.

Cette refonte doit notamment permettre une actualisation des dispositions devenues anachroniques ou reprises de l'ancien dispositif sans tenir compte de l'évolution économique et technique.

A titre d'exemples, il y a lieu de citer la procédure de l'affichage physique prévue dans l'article 43 dudit code et qui date d'une époque révolue, sachant que les différents modes d'affichage peuvent actuellement être prévus autrement, notamment via l'internet à travers des sites ou portails légaux. C'est aussi le cas des articles relatifs à la procédure de saisie, largement dépassés par la réalité économique actuelle, ainsi que le cas des avis à tiers détenteurs (ATD) dont la procédure elle-même est une source de pratiques arbitraires.

3.2.1. PRINCIPAUX RISQUES DE CORRUPTION EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT LIÉS À LA CONFORMITÉ

Actuellement, à défaut d'un système d'information partagé entre les diverses structures responsables du recouvrement, il n'est guère possible de rattacher l'ensemble des créances à un seul redevable concerné, qu'il soit personne physique ou personne morale. Un même contribuable peut faire l'objet de plusieurs poursuites par plusieurs receveurs ou percepteurs voire par l'un d'entre eux seulement.

Aucun système d'alerte automatique n'est actuellement prévu pour arrêter la prescription des actions de recouvrement forcé. En cas de contrôle de gestion, d'inspection ou d'audit, il n'est guère possible de qualifier une défaillance constatée et de trancher s'il s'agit de mauvais acte de gestion ou de délit délibéré pour mettre fin à une créance. D'autant plus que la notion de prescription en matière de recouvrement a une signification divergente, voire opposée entre l'administration fiscale et les tribunaux administratifs.

La non traçabilité des derniers avis sans frais permet une absence de preuve matérielle et juridique.

Les obstacles à la réception effective des commandements sont nombreux et l'impossibilité pratique de procéder à l'affichage permet aux pratiques de corruption de se justifier et de se cacher derrière les difficultés administratives d'ordre pratique. Il est possible d'assister à des connivences entre les agents de recouvrement et les contribuables concernés. Les premiers peuvent tarder l'envoi des commandements dans les délais légaux.

De manière générale, les administrations responsables, et surtout la DGI, dont l'expérience en matière de recouvrement est relativement récente, doivent mettre en place des manuels de procédures de gestion administrative interne en vue d'harmoniser les pratiques administratives de gestion, renforcer le système de contrôle interne et préparer l'étape de dématérialisation et d'interconnexion sur des bases solides et saines.

3.2.2. AUTRES RISQUES EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT

A l'instar de l'expérience de l'externalisation des modes de recouvrement spontané, il est possible d'étendre cette expérience au recouvrement forcé, afin que l'administration fiscale puisse se concentrer sur son métier principal qui est celui du contrôle au sens large.

A court terme, l'expérience de la collaboration des huissiers, entamée récemment sur la base d'une convention, mérite d'être périodiquement évaluée. De nombreuses informations disponibles en interne ne sont guère collectées, traitées et exploitées automatiquement que ce soit dans une optique de contrôle ou de recouvrement forcé.

Les conventions relatives à l'échange d'informations gagneraient à être étendues à tous les établissements et organismes publics ou privés pourvoyeurs potentiels d'informations clés en matière fiscale.

Que ce soit en matière de contrôle ou de recouvrement forcé, le principal objectif dans la gestion de l'impôt devrait être stratégiquement la transformation du comportement des contribuables vers une meilleure adhésion à la conformité fiscale.

4. Graphique



5. Matrice des risques de corruption dans la gestion de l'impôt

Domaine	Risque	Recommandation
1°/ Contrôle fiscal		
11- Phase programmation au contrôle. - Programmation manuelle. - Programmation automatique mais processus de décision discrétionnaire.	- Non programmation au contrôle fiscal de cas de fraude ; - Retrait manuel après programmation.	Automatisation du processus de programmation avec contrôle périodique/ audit par un organe de contrôle externe.
12- Phase affectation des dossiers au contrôle fiscal	Affectation de dossiers de manière non objective, non neutre, complicité (...)	Mettre en place un mécanisme d'attribution des dossiers garantissant la neutralité et l'objectivité
13- Droit de communication, collecte d'information, de recoupements (...)	Faible traçabilité des demandes Exploitation non exhaustive des informations collectées	Renforcer la traçabilité des demandes et dématérialiser le mode de traitement des informations collectées.
14- Travaux de contrôle sur place.	Complicité et complaisance entre le vérificateur et le contribuable	- Instaurer un système de vérification par des binômes ou par des équipes. - Prévoir dans la loi et la réglementation la possibilité d'intervention inopinée de la hiérarchie ou de l'inspection.
15- Respect des procédures	- Vice de procédures. - Complaisance et complicité. - Non respect de délais.	Mettre en place des tableaux de bord périodiques pour assurer le suivi des travaux de vérification, avec des mécanismes automatiques d'alerte.
16- Notifications. Résultats des travaux de vérification. Rédaction des rapports.	- Faible traçabilité des travaux de contrôle réalisés. - Impossibilité de revenir aux travaux antérieurs pour comprendre les motifs de redressement. - Faible position devant les commissions.	Rendre obligatoire l'établissement du rapport sommaire, ou des rapports complémentaires.
17- Les « accords »	- Transactions frauduleuses. - Complicité et complaisance.	Mettre en place des procédures réglementaires et des procédures administratives internes renforçant la traçabilité et la transparence des décisions prises dans le cadre des accords.
18- Archivage	Disparition de documents, d'éléments de preuve...	Mettre en place un système d'archivage garantissant la bonne conservation et la sécurité des dossiers.

Domaine	Risque	Recommandation
2°/ Commissions		
21- Commissions locales de taxation	Complaisance – complicité – Annulation de redressements fondés.	Renforcer la formation des magistrats en droit fiscal. Rendre obligatoirement publique les audiences. Prévoir la présence comme observateur d'un membre représentant un organe de contrôle : IGF, Cour des Comptes...
22- CNRF	Complaisance – complicité – Annulation de redressements fondés.	Renforcer l'indépendance de la CNRF en la dotant d'un budget autonome et de ressources humaines ayant un statut particulier.
3°/ Contrôle IR/Profit foncier		
31- Taxation d'office. Cette taxation d'office est parfois/souvent faite volontairement pour amener le contribuable à déposer une réclamation et se voir accorder des dégrèvements de sommes élevées.	Surtaxation menant vers le contentieux et la révision sur la base de transactions douteuses.	- Eviter la taxation d'office. - Recherche préalable du contribuable. - Maximum d'investigations préalables avant la taxation d'office.
32- Révision du prix déclaré pour insuffisance. - Application du référentiel des prix. - Référentiel actuellement applicable à un périmètre restreint.	- Non révision du prix déclaré ou révision erronée. - Pourvoi discrétionnaire important.	Généralisation du référentiel à toutes les transactions immobilières et à toutes les régions. Mettre en place un système d'actualisation du référentiel. Renforcer la traçabilité des décisions prises, leur transparence et l'archivage sécurisé des dossiers liquidés.
4° Remboursement TVA		
41- Traitement des demandes de remboursements.	- Acceptation de factures fausses ou complaisantes. - Réseaux de trafic de factures fictives.	Mettre en place un système automatique de détection des factures. Généralement obligatoire des factures et des tickets de caisse. Aggraver les sanctions relatives aux fausses factures.

Domaine	Risque	Recommandation
42- Liquidation des demandes de remboursement	Non respect de la règle FIFO Traitement de faveur	Mettre en place un système de traitement automatique des dossiers. Dématérialiser tout le circuit de traitement. Mettre en place des tableaux de bord et des mécanismes de suivi pour surveiller le mode de traitement et veiller au respect de la règle de FIFO.

5° régime du forfait

51- Etablissement des bases d'imposition (bénéfice minimum) Pouvoir discrétionnaire important de l'administration fiscale. Absence de procédures administratives internes pour la fixation du bénéfice minimum.	- Sous évaluation des bases d'imposition. - Relations de complaisance et complicité entre le contribuable et l'agent du fisc.	Suppression du régime du forfait et généralisation du régime de l'auto entrepreneur avec obligation de conserver les pièces justificatives des achats ; ou bien : Mise en place d'un système automatique de fixation des bases d'imposition (bénéfice minimum) et actualisation automatique et périodique du bénéfice minimum, en tenant compte de la croissance du PIB, du taux d'inflation, de l'évolution du pouvoir d'achat (...).
---	--	---

Domaine	Risque	Recommandation
6° Délivrance d'attestation		
6.1. Attestation de régularité fiscale Attestation délivrée par la perception relevant de la TGR, mais concernant outre les aspects relatifs au paiement de l'impôt, ceux afférents aux obligations déclaratives. Aussi le contribuable a affaire à deux administrations qui, bien que relevant du même Ministère, ne coordonnent guère pour mettre une procédure simple.	Recours à des pratiques douteuses pour contourner la complexité des procédures en place	Mettre en place un système permettant de générer automatiquement la situation fiscale du contribuable ; Permettre au contribuable de s'adresser, à travers son compte fiscale, à une seule administration, la TGR ou la DGI ; Ces deux administrations doivent se mettre d'accord et mettre en place une interconnexion permettant à chacune de consulter la base de données et de donner suite à la demande du contribuable, dans les meilleurs délais.
6.2. Autres attestations Attestation d'achat en exonération de TVA Attestation de non imposition Attestation de revenu (...)	Zone connue pour des pratiques fréquentes de corruption et de complaisance ; Pertes importantes pour le Trésor ; Atteintes aux droits d'autres contribuables.	Commencer par un assainissement des attestations. Harmoniser au niveau national les conditions et les délais de délivrance. Pour l'ensemble des attestations, il y a lieu soit de les supprimer, lorsque ni la loi ni la réglementation ne les prévoient, soit de les simplifier au maximum, de les délivrer en ligne, et d'encadrer administrativement la gestion.

Domaine	Risque	Recommandation
7° Recouvrement		
7-1 Recouvrement spontané	Défaillance	Relance automatique et génération automatique des défaillants Généralisation de l'externalisation
7-2 Recouvrement forcé	Difficultés administratives pratiques dans l'application des dispositions légales et réglementaires en vigueur compte tenu de leur anachronisme : affichage physique du commandement, DASF, ATD...	Actualisation du dispositif légal et réglementaire en matière de recouvrement forcé. Prévoir la possibilité de recourir aux NTIC. Prévoir une refonte totale du Code de recouvrement des créances publiques.
	Connivence entre agents de recouvrement et contribuables.	Industrialiser la gestion du recouvrement forcé, en mettant notamment en place un système de prise en charge automatique couvrant l'ensemble des étapes de recouvrement forcé.
	Dispersion des créances	Regroupement automatique de toutes les créances concernant le même contribuable, personne physique ou morale.
	Pratiques de gestion du recouvrement forcé non uniformisées	Harmonisation des pratiques et des procédures, leur formalisation et leur simplification comme préalable au traitement industrialisé du recouvrement forcé.



 ترانسپرانسی المغرب
transparency maroc
association reconnue d'utilité publique

