



# TRANSPARENCY NEWS

■ NUMÉRO 8  
■ NOVEMBRE  
■ 2009

Publication  
de l'Observatoire de la Corruption

WWW.TRANSPARENCYMAROC.MA

## ÉDITO



### SOMMAIRE :

**EDITO** P.1

**SPÉCIAL TRANSPARENCY** P.3

Communiqué de Transparency Maroc

Conférence de presse organisée par  
Transparency Maroc

Transparency Maroc organise  
sa deuxième Université de la  
transparence

**DOSSIER : LA TRANSPARENCE DANS  
LA GESTION DES RECETTES FISCALES :  
PREALABLE AU DEVELOPPEMENT DU  
CIVISME FISCAL** P.6

Fiscalité, transparence et  
redevabilité : Etat des lieux

Quelle lecture réserver à ce constat ?

Exonérations et évasions fiscales

L'exigence de la transparence dans la  
gestion de l'impôt

L'action de l'Etat

Les réformes engagées par le  
gouvernement

Articulation juridique du système  
fiscal marocain

Quelques propositions pour une  
transparence optimale en matière de  
recettes fiscales

**RÉFÉRENCES ET SOURCES** P.15

**ENTRETIEN** P.16

Les recettes fiscales constituent au Maroc la principale ressource de l'Etat. Elles garantissent sa stabilité financière, en particulier, et contribuent à la reproduction du système politico administratif, en général.

Les autres ressources, à caractère exceptionnel, telles que les recettes provenant de la privatisation, ont permis au Maroc de faire face à un contexte de crise financière, de procéder à des rééquilibrages financiers (...). Tel a été le cas, au cours des 25 dernières années, dans le cadre du plan d'ajustement structurel.

En fait, les recettes à caractère exceptionnel ont tout juste permis le maintien d'un équilibre macro économique sans amorcer de véritables réformes structurelles. Les véritables causes structurelles de la crise économique et financière existent toujours. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que des chantiers importants ont été lancés. L'impact de ces chantiers ne peut être ressenti qu'à moyen ou long terme.

Au cours des quatre décennies qui ont suivi l'indépendance, et à l'exception des barrages construits, les ressources publiques ont été l'objet d'une gestion irrationnelle, voire de gabegie et de détournements. Et à l'instar des graves violations des droits humains qu'a connues (et que continue de connaître<sup>1</sup>) le Maroc pendant plusieurs décennies, les crimes économiques et financiers sont demeurés impunis. L'impunité est d'ailleurs actuellement la caractéristique du sys-

tème et le principal obstacle structurel au changement et à la renaissance de la confiance individuelle et collective.

Certes, des avancées timides mais réelles ont été constatées à travers quelques réformes des finances publiques. Mais globalement, l'opacité continue de régner dans le mode de gouvernance des finances publiques au Maroc. Le domaine des recettes fiscales de l'Etat illustre assez bien cette situation paradoxale. Un regard critique devrait permettre de mettre en lumière la contradiction entre le discours officiel et les pratiques concrètes du pouvoir à travers les services publics concernés.

A cet égard, l'impôt est révélateur de la nature réelle des rapports sociaux. Son mode de gestion est aussi un indicateur essentiel de l'état du mode de gouvernance. Car peut-on parler d'édification d'Etat de droit ou de transition (un mot tellement banalisé qu'il n'a plus de sens) si le contribuable citoyen ne participe ni directement ni indirectement au processus de création de l'impôt ? Peut-on espérer une adhésion ou acceptation massive et volontaire à/de l'impôt si le contribuable citoyen est totalement écarté de la décision publique et ignore totalement le sort de l'impôt collecté ? Peut-on espérer un développement du civisme fiscal lorsque l'opacité règne aussi bien dans la création et la gestion de l'impôt que dans la dépense de l'impôt collecté ?

(suite page suivante)

(suite de l'édito)

Certes, incontestablement, le système fiscal actuel a connu des avancées, particulièrement au cours des dix dernières années. Cela s'est traduit notamment par une législation et une réglementation plus simples, l'existence de procédures contradictoires offrant plus de garanties au contribuable contre le risque d'arbitraire administratif, l'adoption du Code général des impôts, devenu référentiel unique en matière de fiscalité d'Etat, l'évaluation des dépenses fiscales, bien que partielle, la dématérialisation des procédures de gestion et des prestations de services, bien qu'à ses débuts, la nouvelle organisation orientée de plus en plus vers l'amélioration de la qualité de service, et surtout l'existence de compétences humaines jeunes et favorables à une dynamique de changement. Néanmoins, les résistances structurelles au changement demeurent fortes et nombreuses.

Ainsi, si l'évaluation des dépenses fiscales a constitué un pas en avant vers la transparence budgétaire, il n'en demeure pas moins que cette évaluation reste partielle, limitée à certains impôts, et donc insuffisante car n'englobant pas d'autres dépenses fiscales, notamment celles relatives à l'exonération des revenus agricoles. L'évaluation actuelle des dépenses fiscales est plutôt « tendancieuse ». Elle a été focalisée sur les exonérations accordées en matière de TVA au risque d'être politiquement instrumentalisée pour mieux justifier des choix fiscaux portant atteinte à l'équité fiscale, favorables au capital et allant à contre courant du discours officiel en matière de politique sociale et de lutte contre la pauvreté.

La prorogation de l'exonération des revenus agricoles a été adoptée par le Parlement sans être discutée. Cette exonération profite avant tout aux grands propriétaires agricoles qui constituent la base principale du système politique actuel.

A côté des grands propriétaires agricoles, les détenteurs du capital commercial, industriel et financier ont pu pendant longtemps bénéficier de dérogations et d'exemptions. Ils bénéficient actuellement d'un traitement fiscal favorable, après la récente baisse substantielle des taux de l'Impôt sur les sociétés. Le taux actuellement revendiqué est de 17,5 %, alors que plus de 60% des entreprises déclarent des résultats déficitaires et moins de 20% des entreprises contribuent à 80% des recettes de l'Impôt sur les sociétés.

En fait, le fardeau fiscal pèse principalement sur les épaules des travailleurs publics et privés, imposés à la source de leur revenu en matière d'impôt sur le revenu, et à l'occasion de leurs consommations en matière de TVA<sup>2</sup>. Quand on sait que les catégories sociales pauvres et même la classe dite moyenne telle que définie par Lahlimi, dépensent plus de 80% de leur revenu dans la consommation de produits de base, indispensables, il est clair que le système fiscal marocain favorise l'accumulation des richesses au profit d'une minorité et l'appauvrissement de la majorité de la population. Ce système souffre d'un manque d'équité et se trouve donc en contradiction flagrante avec les bonnes intentions officielles affichées et répétées en toute occasion.

Par ailleurs, cette situation est aggravée dans la catégorie des

entreprises par la faiblesse structurelle du contrôle fiscal. Car si la législation prévoit une procédure contradictoire protégeant le contribuable contre le risque d'arbitraire administratif, la réalité est tout autre. En effet, l'Administration fiscale dispose actuellement de ressources très faibles pour faire face à l'évasion et à la fraude (moins de 400 vérificateurs). A cela s'ajoute une opacité quasi-totale dans le processus de programmation au contrôle fiscal. Cette situation est une source de risques importants et de menaces réelles pouvant discréditer l'ensemble du système fiscal actuel et donc l'Etat. Les opportunités et les possibilités qu'offrent actuellement les nouvelles technologies de l'information, le traitement automatique des informations (...) peuvent aider à rendre plus transparent et plus équitable ce processus.

Le développement du civisme fiscal, élément clé et déterminant de la réussite de tout système fiscal déclaratif, est en fait conditionné par la transparence dans la prise de décision fiscale et dans la gestion de l'impôt. Contrat social et contrat fiscal sont inséparables. Pour adhérer massivement à l'impôt, le système fiscal doit être au service du bien être individuel et collectif. Il doit aussi être équitable et transparent. Il doit être l'expression de la volonté des citoyens contribuables. Telles sont les conditions de succès d'un « Etat de droit fiscal ».

<sup>1</sup> En effet, les événements à Sefrou, Tiznit, les cas multiples de torture, les cas d'enlèvement et de détention arbitraire, les atteintes à la liberté de la presse, les procès non équitables, autant d'indicateurs de continuité et donc de non rupture avec les pratiques du passé.

<sup>2</sup> A cet égard, la pression fiscale est toujours présentée globalement. Il serait intéressant de la présenter par classe ou catégorie sociale.





## COMMUNIQUÉ DE TRANSPARENCY MAROC

Le Conseil national de Transparency Maroc a consacré les travaux de sa session du 12 septembre 2009 principalement à l'adoption du plan d'action biennal et du code d'éthique. Cette réunion a été néanmoins l'occasion de débattre des principaux événements qui se sont déroulés depuis la session précédente, qui s'était tenue au mois de mai dernier, en tête desquels figurent le déroulement des élections locales et la publication du décret portant reconnaissance de l'utilité publique de Transparency Maroc.

Le Conseil exprime à cette occasion son soulagement pour le dénouement de la procédure administrative qu'il avait engagée depuis quatre années et remercie tous ceux et celles qui ont soutenu l'association dans cette démarche, aussi bien dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions que par leur action au sein de la société civile. Il considère que la reconnaissance de l'utilité publique engage aussi bien le mouvement qui l'a revendiquée que le gouvernement qui l'a consentie à placer l'action de la société civile au cœur de la politique de lutte contre la corruption.

Le déroulement des élections communales et des autres suffrages qui ont abouti à la désignation des membres et des instances dirigeantes des collectivités locales qui en sont issues, a confirmé, de nou-

veau, que l'achat massif des voix et les transactions politico-administratives continuent de mettre à rude épreuve la crédibilité des acteurs et l'efficacité du cadre institutionnel et juridique malgré sa réforme. L'emprise des notables sur le processus, les alliances contraires aux engagements pris par les candidats et leurs organisations, l'ineffectivité des mécanismes administratifs et judiciaires de dissuasion et de sanction continuent d'entretenir la suspicion des citoyens à l'égard de la sincérité du processus et de la volonté de construction démocratique.

Le Conseil national a salué la qualité du travail de l'association en matière d'évaluation du cadre légal et politique de ces élections et invité le bureau à maintenir cette préoccupation au centre de ses activités. Telles qu'elles sont envisagées pour les deux prochaines années, celles-ci donnent en outre, la priorité à l'accès à l'information, à la protection des témoins et des dénonciateurs de la corruption, à la réforme de la justice, à l'efficacité des mesures de contrôle du patrimoine ainsi qu'au développement du rôle de l'Observatoire et du Centre d'Assistance Juridique. La mobilisation des jeunes à travers de nouvelles activités telles que l'université de la transparence, les prix d'intégrité et la multiplication

des rencontres régionales relève également de l'urgence pour l'association.

Le Conseil a accueilli avec satisfaction l'engagement de nouveaux partenariats avec Transparency International, l'Ambassade des Pays Bas, la Fondation Friedrich Ebert, la représentation de l'UNESCO, la Communauté de Madrid, le Center on Budget and Policy Priorities et Democracy Reporting International. Tout en saluant la pérennisation de la coopération internationale décentralisée, il estime qu'il appartient aussi aux institutions et aux opérateurs économiques nationaux de s'inscrire dans cette dynamique, comme les y invite la convention des Nations Unies contre la corruption et les y encourage la reconnaissance de l'utilité publique à Transparency Maroc.

Le Conseil national a également approuvé la proposition du Bureau d'organiser à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la corruption, le 9 décembre, un séminaire sur la Justice en partenariat avec l'Instance centrale de prévention de la corruption et de fixer au 9 janvier la prochaine assemblée générale électorale.

Le Bureau de Transparency Maroc, saisit l'occasion de la publication du présent communiqué pour annoncer que Transparency

International rend public, ce jour même, 23 septembre 2009, le rapport mondial 2009, consacré cette année à la corruption dans le secteur privé. L'accès à ce document et au communiqué de presse y afférent peut s'effectuer par les portails de l'association marocaine et de Transparency International aux adresses suivantes :

[www.transparencymaroc.ma](http://www.transparencymaroc.ma)  
et [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## CONFÉRENCE DE PRESSE ORGANISÉE PAR TRANSPARENCY MAROC

Le Mardi 06 octobre 2009, Transparency Maroc a organisé à l'hôtel Le Diwan à Rabat une conférence de presse. La rencontre a permis de présenter le rapport mondial sur la corruption 2009 publié par Transparency International (TI), consacré cette année au thème « le secteur privé et la corruption ». Ce rapport donne la parole à plus de 75 experts qui examinent l'échelle, la portée et les conséquences dévastatrices de la corruption dans le secteur privé.

Dans une première intervention, M. Kamal Mesbahi, membre du Conseil national de Transparency Maroc, a signalé que Transparency international s'est intéressée à la corruption dans le secteur privé au vu des problèmes financiers que connaissent les sociétés et banques

internationales. Sur le plan national, M. Mesbahi a souligné un paradoxe entre, d'une part, l'existence de dispositifs juridiques importants sur la lutte contre la corruption, et d'autre part, leur application insuffisante pour assurer la transparence et la moralisation de la vie publique.

M. Mesbahi a ensuite précisé que Transparency International estime le coût lié au manque de transparence dans la passation des marchés publics à un montant équivalent à environ 0,5 % du PIB dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Au Maroc, cela signifie une perte annuelle de quelques 3,6 milliards de dollars (sur la base d'un PIB de 74 milliards de dollars en 2007). Il s'agit là d'une part considérable des 100 milliards de dirhams (13,8 milliards de dollars) consacrés chaque année aux marchés publics au Maroc. Le rapport aborde également la corruption des hommes politiques et leurs abus de pouvoir à des fins personnelles et politiques. Le secteur immobilier reste le plus touché.

M. Abdellatif Ngadi, membre du Conseil national de l'association, a

précisé quant à lui que d'après les recherches effectuées dans le cadre du rapport mondial sur la corruption, la moitié des cadres dirigeants des grandes entreprises internationales interrogées ont estimé que la corruption entraînait une augmentation des coûts de projet d'au moins 10 %.

La rencontre était destinée également à la présentation du numéro 7 de la revue de Transparency News, publiée par l'Observatoire de la corruption, consacrée au déroulement des dernières élections communales. M. Mohamed Ali Lahlou a indiqué que la lecture de la presse ainsi que de certains rapports d'observateurs nationaux, montre que la corruption continue de miner les élections et révèle l'existence de diverses infractions et fraudes.

M. Abdellah Harsi, professeur de droit à l'Université de Fès et membre de Transparency ayant participé à l'étude sur « l'évaluation du cadre pour l'organisation des élections communales », réalisée par Transparency Maroc et Democracy Reporting International (DRI), a confirmé quant à lui, que les élec-



DR





tions marocaines restent dominées par l'argent et la violence ainsi que par l'influence des notables sur la scène politique marocaine.

La conférence a fait l'objet d'une couverture par les chaînes télévisées ainsi que de comptes rendus dans la presse écrite et électronique.

## TRANSPARENCY MAROC ORGANISE SA DEUXIÈME UNIVERSITÉ DE LA TRANSPARENCE

Dans la continuité du partenariat que Transparency Maroc et la fondation Friedrich Ebert Stiftung entretiennent depuis plusieurs années, l'Université de la Transparence s'est tenue à Rabat, du 10 au 14 octobre 2009. Cette deuxième édition de l'Université était consacrée au droit à l'accès à l'information publique, composante essentielle du droit de l'Homme à la communication et moyen efficace pour favoriser la bonne gouvernance et prévenir la corruption.

Cet événement, qui se voulait de dimension maghrébine et orienté vers les jeunes chercheurs, s'est adressé à une trentaine d'étudiants

de 15 à 35 ans, venus d'Algérie, de Mauritanie, de Tunisie et du Maroc, pour relancer l'entreprise de recherche-formation académique en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Les activités de l'Université visent à impliquer les jeunes chercheurs pour soutenir la société civile dans son organisation et son action de plaidoyer en faveur de la lutte contre la corruption, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption et aux principes directeurs de l'UNESCO.

Pour exploiter et développer les produits utiles à la sensibilisation, à la mobilisation et au plaidoyer en vue de l'amélioration de l'accès à l'information dans la région maghrébine et arabe, plusieurs dirigeants de la société civile, des administrations publiques et des groupements professionnels se sont succédé pour présenter leurs propres constats et pour alimenter cette réflexion collective sur les meilleures pratiques et les perspectives d'évolution dans ce domaine. Tous ces experts ont participé activement, par le biais d'exposés et de présentations, à familiariser les participants avec la problématique dans les quatre pays concernés,

à instaurer le débat collectif et à exposer les conclusions des travaux de chaque atelier.

Les travaux ont permis d'établir un état des lieux sur le droit de l'accès à l'information publique dans les pays du Maghreb. Les résultats ont montré des similitudes et des dissemblances entre les pays de la région, incitant à la poursuite d'une action collective en matière de plaidoyer et de mobilisation pour cette cause. L'Université a affirmé la nécessité d'encourager et de soutenir les initiatives en matière de recherche et de formation, sur les questions relatives à l'accès à l'information publique, dans les pays du Maghreb, et à mettre à profit ces occasions pour poursuivre et approfondir les échanges entre les différents acteurs publics, privés et de la société civile concernés par cette question.

Les travaux de cette édition de l'Université de la Transparence, en terme de conclusions et de résultats après ces cinq jours d'échange et de débat, ont montré que la mise en œuvre du droit à l'accès à l'information publique reste une condition essentielle et incontestable à l'instauration d'une société des savoirs, à la mise en œuvre des recommandations du Sommet Mondial sur la société de l'information (2003-2005) et des dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption.



LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE GESTION DE L'IMPÔT EST UN RÉVÉLATEUR DE LA GESTION DES DENIERS PUBLICS PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT. LE MANQUE DE TRANSPARENCE EN LA MATIÈRE EST DÛ À LA CONJONCTION DE FACTEURS HUMAINS ET D'UN CERTAIN NOMBRE DE FACTEURS STRUCTURELS, INHÉRENTS À LA NATURE MÊME DE L'IMPÔT. POUR POUVOIR PRÉTENDRE À UNE TRANSPARENCE OPTIMALE EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES, L'IMPÔT DOIT ÊTRE EFFICACE, STABLE, LISIBLE, ÉQUITABLE ET JUSTE.

L'impôt est un prélèvement obligatoire « librement consenti », effectué par voie d'autorité par l'État ou ses organes, sur les ressources de toute personne, morale ou physique, vivant sur son territoire, sous forme de contribution ou de cotisation sociale, pour être affecté aux services d'utilité générale. L'impôt est sous-tendu, donc, par les principes de l'obligation et de la solidarité sociale. C'est pour cela que ces personnes sont appelées « contribuables ». Au Maroc, l'imposition du contribuable est la somme d'une multitude d'impôts, de taxes et de contributions, notamment l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu (IR), les droits d'enregistrement et les droits de timbre. Dans beaucoup de pays, la plus grosse part des recettes publiques provient des recettes fiscales. Au Maroc, elles ont drainé quelques 167 milliards de DH, soit 90,5% des recettes ordinaires du budget général de l'Etat pendant l'exercice 2008. (Plus de 150 000 millions de dirhams en 2008 rien que pour l'IS, la TVA, l'IR, les droits d'enregistrement et les droits de timbre). L'impôt est la principale ressource financière stable de l'Etat et alimente donc, de manière significative son budget général. Sa perception nécessite l'accord préalable du Parlement.

En optant pour la libéralisation de son commerce extérieur, le Maroc a souffert de la chute des recettes douanières. Pour pallier cette baisse qui a affecté son budget général, l'Etat s'est vu obligé de la compenser par les recettes fiscales internes. D'où, la nécessité d'en faire un bon usage et d'en assurer une meilleure gestion. La charge fiscale pesant sur le contribuable ainsi que la part importante que constituent les recettes fiscales dans le budget général de l'Etat, rendent impératifs, une gestion transparente de ces deniers et un droit de regard de la part des citoyens sur l'usage qui en sera fait, même si cet usage reste à la discrétion du pouvoir politique. L'examen critique de la législation et de la réglementation fiscales positives, ainsi que de l'organisation de l'Administration fiscale chargée de la gestion de l'impôt, devrait permettre de cerner les limites de ce dispositif ainsi que la détermination des zones à risques pouvant générer des pratiques de corruption et autres pratiques abusives. Une telle démarche implique de tenter de trouver des réponses à un certain nombre de questions :

- L'impôt est-il collecté équitablement ? Qui paie l'impôt ?
- Comment est répartie la charge fiscale ?
- Quel coût pour la perception du produit de l'impôt ?

- Le contribuable a-t-il la possibilité de présenter un recours devant les tribunaux pour contester le mode et les bases d'imposition ?
- Existe-t-il des procédures protégeant le contribuable du risque d'arbitraire administratif ?

Il s'agit plus précisément de savoir comment l'impôt est créé ou supprimé, comment sont accordées les exonérations, et enfin comment l'impôt collecté est dépensé. C'est un préalable essentiel à toute gestion saine et efficace des deniers publics. La transparence fiscale constitue donc un fondement de la démocratie et de la citoyenneté.

La transparence dans le processus de décision fiscale est au centre de cette problématique. Cette tentative d'analyse a fait l'objet d'un atelier organisé par l'Observatoire de la Corruption ayant pour ambition l'ouverture de nouveaux chantiers, consacrant ainsi l'approche globale de Transparency Maroc sur la question de la corruption en général et dans le domaine du budget de l'Etat en particulier. Par souci d'efficacité, l'atelier a été exclusivement dédié à la fiscalité de l'Etat gérée par la Direction Générale des Impôts. La fiscalité des collectivités locales fera l'objet d'un atelier spécifique, vu l'importance et la complexité de cette thématique.



## FISCALITÉ, TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ : ÉTAT DES LIEUX

L'État doit avoir une légitimité pour faciliter la levée de l'impôt sur toutes les catégories de citoyens. Le pouvoir politique a en effet toujours eu pour préoccupation de s'assurer que ses prérogatives fiscales n'étaient pas contestées. Cela l'a conduit à multiplier impôts indirects et taxes de toutes natures qui tendent à rendre l'impôt invisible car totalement intégré aux prix des biens et services. Mais en démocratie, le contribuable est avant tout un citoyen. Invité à contribuer aux ressources et aux dépenses publiques, il est en droit d'exiger la transparence fiscale. Le citoyen a le droit d'être informé sur la manière dont l'impôt est créé, collecté et utilisé. En France, à titre d'exemple, l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Depuis son institution, le système fiscal marocain a fait l'objet de plusieurs réformes devant en principe le rendre conforme à une répartition équitable des charges publiques selon les facultés contributives de chaque citoyen conformément aux dispositions de l'article 17 de la Constitution qui dispose :

*« Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir ».*

Toutefois, dans la réalité, notre administration fiscale est classée parmi les secteurs les plus touchés par la corruption. En 2006, ce secteur figurait en haut de l'échelle du baromètre de la corruption avec une note de 3,2 sur 5. D'autres indices tels que l'indice de corruption des pays exportateurs et l'Open Budget confirment ce triste constat.

## QUELLE LECTURE RÉSERVER À CE CONSTAT ?

L'administration fiscale dispose d'un pouvoir discrétionnaire important malgré l'existence de textes de lois et de textes réglementaires régissant le mode de gestion de l'impôt. En effet, si en matière d'I.S, d'I.R et de T.V.A, l'impôt est assis, liquidé, calculé et payé à l'initiative du contribuable (système déclaratif avec paiement spontané de l'impôt), l'administration fiscale peut, à tout moment, remettre en cause les bases déclarées. Et c'est le mode actuel de remise en cause des bases d'imposition qui revêt, souvent, des formes arbitraires avec des risques élevés de marchandage et partant, de pratiques de corruption.

Dans la réalité, l'administration fiscale accule souvent le contribuable à négocier des accords plutôt qu'à recourir à la procédure contradictoire. L'état psychologique du contribuable étroitement lié à une faible confiance dans les institutions publiques, notamment la justice, explique l'acceptation fréquente de ces accords qui ne sont en fait que des pratiques abusives acculant le contribuable à verser des « sommes extra fiscales » pour

## Gouvernance, fiscalité et responsabilité

Le Réseau sur la gouvernance de l'OCDE (Gouvnet) a entamé, en 2006, une réflexion sur les aspects liés à la gouvernance et à la mobilisation des ressources intérieures et plus spécifiquement la fiscalité. Il a lancé, en 2007, un projet sur la fiscalité et la gouvernance dans le but d'explorer les liens entre l'aide dans le domaine fiscal et la gouvernance.

Les travaux de l'équipe chargée du projet ont donné lieu à un certain nombre de documents, notamment un rapport intitulé « Gouvernance, fiscalité et responsabilité : Enjeux et pratiques » qui met en avant les liens entre l'aide dans le domaine fiscal et la gouvernance ainsi qu'une note de synthèse intitulée « Fiscalité, renforcement de l'Etat et aide », soulignant l'importance de la fiscalité pour la gouvernance.

On peut lire dans ce rapport : « les preuves que la fiscalité peut contribuer à la croissance économique sont visibles dans le monde entier. En revanche, on connaît moins l'impact positif que la fiscalité peut avoir sur la qualité de la gouvernance dans les pays en développement. Des recherches récentes du Réseau du CAD (Development Assistance Committee) sur la gouvernance suggèrent que la fiscalité peut soutenir les relations entre Etats et citoyens dans les pays en développement. Le processus fiscal peut non seulement renforcer les capacités des administrations mais aussi constituer, par l'imposition, un moyen de promouvoir la responsabilité de rendre des comptes<sup>1</sup> ». Ce rapport contient des éléments de réflexion importants pour la communauté des donateurs (...etc.) et offre des lignes directrices utiles sur ce que les pays partenaires peuvent faire pour construire des systèmes fiscaux qui entraînent une meilleure gouvernance.

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/46/34/41633515.pdf>

maintenir son entreprise en vie ou éviter la contrainte par corps et la saisie de ses biens. Dans certains cas, l'administration fiscale procède à des redressements et à des contrôles à l'encontre de certaines entreprises en raison de leurs prises de position politiques. Notons dans ce sens les redressements fiscaux dont ont fait l'objet dans le début



Abdelali Benamour

des années 90, les entreprises de Abdelali Benamour et de Hassan Chami, pour sanctionner leurs positions critiques vis-à-vis de la cam-



Hassan Chami

pagne d'assainissement menée par Driss Basri contre des hommes d'affaires soupçonnés de fraude, d'enrichissement illégal et de trafic de drogue.

Ce pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale, bien qu'il soit réglementé, donne lieu dans la pratique à beaucoup d'abus. Dans ce sens, un intervenant à l'atelier organisé par l'Observatoire de la Corruption sur « Les recettes fiscales » a souligné que la corruption dans ce secteur engendre une situation de complicité dans la mesure où aucune des deux parties n'a

intérêt à dénoncer l'acte de corruption. Le fonctionnaire (corrompu) accorde des réductions d'impôt au contribuable (corrupteur) en contrepartie d'une somme d'argent, d'un don en nature ou d'une prestation dans le cadre d'une transaction « gagnant-gagnant ». Ce qui exclut toute possibilité de preuve, voire de poursuite. Selon lui, le manque de transparence que connaît ce secteur est dû à une résistance à l'impôt qui est perçu en général comme un prélèvement arbitraire et non pas comme un acte de citoyenneté accompli volontairement.

L'administration fiscale au Maroc semble tiraillée entre deux modes de gestion : l'un, ancien et l'autre, moderne. Pour preuve, les recettes fiscales sont réparties de manière globale et non appropriée. Le Professeur Mohammed Boussetta, dans une tribune parue dans l'Economiste du 8 janvier 2006, indique qu'elles sont classées selon un critère administratif dépassé.

La transparence fiscale dépend également de la bonne information du citoyen redevable, de la mise en œuvre effective de la responsabilité personnelle et administrative de chaque fonctionnaire et de la transparence des différentes phases de déclaration, d'assiette, de liquidation, de vérification et redressement et éventuellement de contentieux et de sanction. Il est important que chaque acteur soit en mesure de rendre compte de son action, à la lumière des données en sa possession, sans se cacher derrière des instructions, autres que celles de la loi.

L'Administration fiscale ne fournit pas assez d'effort pour mieux communiquer à travers les médias afin de toucher un large public (radio et télévision). L'information fiscale diffusée reste, selon un intervenant, très générale et inutilisable. L'absence quasi-totale de débats télévisés et l'ouverture

de l'administration fiscale limitée aux principaux groupes de pression (Confédération générale des entreprises du Maroc, chambres étrangères de commerce...etc.) sont également à déplorer.

Un intervenant a déploré, pour sa part, l'absence de bonne gouvernance et l'existence d'une opacité quasi totale autour de la communication des informations statistiques, notamment celles afférentes à chaque type d'impôt et à chaque secteur d'activité économique. A titre d'exemple, il est quasi impossible d'avoir une information sur la contribution en matière d'Impôt sur le Revenu (I.R.), sur la part de l'I.R. prélevée sur les salaires par rapport à la totalité des recettes de l'I.R. ou encore la part du régime du forfait par rapport au total des recettes de l'I.R. dans la catégorie des professionnels...etc. Ces informations devraient aider le citoyen en général et le chercheur en particulier à mieux connaître réellement la répartition de la charge fiscale et donc le respect par l'Etat du principe d'équité fiscale.

Sur le plan organisationnel, il est utile de rappeler que toutes les étapes du processus budgétaire sont totalement dominées par l'Exécutif tandis que le Parlement en est exclu la plupart du temps en raison du recours abusif aux dispositions de l'article 51 de la Constitution qui dispose : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publi-*



ques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

De plus, la marge de manœuvre du Parlement en la matière reste très étroite dans la mesure où la plupart du temps, le transfert des fonds à l'intérieur des unités administratives peut être effectué sur simple décret, contournant ainsi l'institution législative qui approuve toujours les suppléments budgétaires demandés par l'Exécutif.

L'Exécutif, lui-même se conforme à des orientations extra-gouvernementales, provenant du réel centre de décision politique (Palais) et/ou des institutions financières internationales dont les aides et prêts sont souvent conditionnés.

Sur un autre plan, la faiblesse structurelle des Commissions locales de taxation et la commission nationale de recours fiscal, qui normalement, devraient jouer un rôle de garde-fou et donc surveiller les éventuels dérapages de l'Administration fiscale, fait que le degré de transparence fiscale est actuellement assez bas. Si l'on ajoute à cela les pratiques courantes de corruption qui sévissent dans la gestion quotidienne de l'impôt, la situation devient alarmante.

## EXONÉRATIONS ET ÉVASIONS FISCALES

Un intervenant à l'atelier a retracé l'évolution historique du système fiscal au Maroc en insistant sur l'exonération de l'impôt agricole dont bénéficient les agriculteurs. Cette exonération a été consentie aux agriculteurs au début des années 80, dans un contexte politico-économique particulier, marqué par la sécheresse et la nécessité de prévenir toute instabilité sociale. Il a ajouté, par ailleurs, que cette exonération, prorogée par le Roi dans son discours du mois d'août 2008, est une dérogation aux prin-

cipes fondamentaux de la démocratie. Cette dérogation s'ajoute aux autres insuffisances que connaît l'édification d'un Etat de Droit au Maroc.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de souligner que les dépassements caractérisant la création et la collecte de l'impôt sur le capital sapent les fondements même du principe de l'équité fiscale, qui a un caractère déclaratif, basé sur le principe d'adhésion volontaire à l'impôt (civisme fiscal). Le rôle important que jouent les différents groupes de pression pour perpétuer certains avantages et pour réduire leurs contributions fiscales, (exonération des officiers militaires supérieurs, des hauts commis de l'Etat, et autres notables ruraux de l'impôt sur les revenus agricoles entre autres), en est une parfaite illustration. Le simple citoyen, malgré ses modestes revenus, continue de payer l'impôt sous peine de subir des poursuites judiciaires.

## L'EXIGENCE DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DE L'IMPÔT

La transparence n'est pas exactement synonyme de communication, et encore moins de concertation. Elle cible des parties prenantes selon leurs intérêts, afin de montrer que les décideurs politiques agissent d'une façon responsable, socialement et économiquement. La transparence dans la gestion des recettes publiques en général et des



AIC Press



AIC Press

recettes fiscales en particulier est l'un des fondements de la démocratie, du civisme et de l'équité fiscale. On demande de plus en plus souvent aux décideurs politiques, la transparence sur les décisions qu'ils prennent, sur leur motivation et leur gestion, pas seulement sur des questions financières ou de lutte contre la corruption. La crédibilité des institutions passe par l'institution d'un système de gouvernance basé sur la reddition des comptes à

## Les Normes Internationales en matière de gestion des Finances publiques

Il n'existe pas de normes universelles applicables de manière formelle à tous les pays. La référence la plus notoire dans ce domaine est le code du FMI. En ce qui concerne la transparence budgétaire, le FMI propose une série de normes, sans préconiser de recommandation d'ordre institutionnel, respectant ainsi la liberté pour chaque pays de choisir l'organisation qui lui convient, pourvu qu'elle permette de minimiser les risques d'une mauvaise gestion des finances publiques. Ces normes couvrent quatre volets :

- Définition des attributions et des responsabilités ;
- Accès du public à l'information ;
- Transparence des procédures budgétaires ;
- Intégrité.

tous les niveaux, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses.

Toutefois, la plupart des informations relatives à la gestion de l'impôt sont d'une accessibilité assez difficile, particulièrement pour le grand public. Même dans les cas où les informations sont plus ou moins disponibles et où la presse fournit des efforts pour les simplifier et les vulgariser, il n'en demeure pas moins qu'elles restent inintelligibles pour la plupart des citoyens en raison de la complexité inhérente à leur technicité. Le grand public ne peut donc avoir accès qu'à des informations d'ordre général de nature purement juridique qu'on retrouve dans les textes législatifs et réglementaires relatifs aux différents impôts comme leurs taux, leurs modalités de calculs, l'assiette...

La quête de la transparence dans la gestion de l'impôt n'est pas fortuite. Du moment que le système fiscal peut être un instrument de régulation économique, de répartition plus équilibrée et plus juste des richesses, il apparaît important d'exiger que cette gestion soit la plus transparente possible. Une gestion transparente des finances publiques et plus précisément des recettes fiscales peut favoriser un environnement financier sécurisé au service de l'investissement national et étranger. Elle est également une condition nécessaire pour renforcer la crédibilité de la gestion publique. Cette exigence constitue, en outre, le fondement même de la bonne gouvernance définie comme une gestion transparente et responsable des ressources humaines, budgétaires et financières dans le but d'un développement équitable et durable.

## L'ACTION DE L'ETAT

Conscient de l'importance de la transparence, de l'éthique et de la prévention de la corruption dans la gestion des finances publiques, l'action financière de l'Etat est soumise à des formes, encadrée par des procédures et mise en œuvre par des acteurs politiques et administratifs. Et c'est tout à la fois en amont du processus budgétaire, lors de la phase de préparation et de décision relative à la fixation des prévisions, et en aval lors de l'exécution, que les préoccupations du contrôle de la gestion publique devraient trouver à s'exercer.

Sur le plan politique, le ton a été donné par le gouvernement lorsqu'il a inscrit son action dans le pacte de bonne gestion en juillet 1998. L'action de l'administration devait s'articuler autour de la moralisation, la rationalisation de la gestion publique et la transparence. Dans ce pacte, le gouvernement avait pris l'engagement d'optimiser et de rationaliser la gestion publique :

- en assurant la maîtrise des coûts ;
- en reconsidérant les modes de gestion publique et les règles de comptabilité publique ;
- en développant les opérations d'audit organisationnel et d'analyses institutionnelles en vue de restructurer l'administration ;
- en veillant à la publication des rapports de vérifications et d'audits dans le but de tenir le citoyen informé à partir de 2007 quant à la manière dont l'administration s'acquitte de ses missions et utilise les deniers publics.

## LES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT

L'Etat a entrepris un effort de codification et a adopté une série de mesures dans la perspective d'assainir et d'améliorer la gestion de l'impôt. Ces mesures participent d'un effort global de mise à niveau de l'ensemble du système fiscal marocain qui englobe aussi bien des réformes structurelles que fonctionnelles. Sur le plan de la codification, il y a lieu de signaler la mise en œuvre en 2000 du code du recouvrement (loi 15-97), l'achèvement du code général des impôts en 2009, avec l'intégration de l'ensemble des textes régissant la fiscalité de l'Etat en un seul texte.



Sur le plan organisationnel, l'administration fiscale a connu un processus de déconcentration qui lui a permis des avancées importantes. Ainsi, la quasi-totalité des affaires contentieuses sont désormais traitées localement par les services d'assiette eux-mêmes. Les émissions d'impôt, les remboursements de la T.V.A et les restitutions de l'I.S sont des actes de gestion accomplis localement. Les services centraux assurent des tâches de conception et de suivi. Néanmoins, cette déconcentration souffre d'un manque de procédures administratives de gestion. Concrètement, le citoyen se retrouve souvent face à des traitements administratifs dif-

férents, selon qu'il est dans une ville ou une autre. Les formalités administratives, à titre d'exemple, ne sont guère harmonisées, clairement définies et communiquées au contribuable, ce qui explique que ce dernier est souvent à la merci de pratiques abusives.

D'autres mesures d'accompagnement ont été adoptées pour assurer une meilleure transparence dans la gestion des deniers publics. Notons dans ce sens, la création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) auprès du Premier Ministre, la révision de la loi relative à la déclaration du patrimoine, le vote et la promulgation de la loi sur le blanchiment d'argent et la mise en œuvre institutionnelle de la loi sur la concurrence.

Au cœur de ce vaste chantier, l'exigence première est la mission de contrôle, surtout à posteriori. Elle s'inscrit dans le droit fil des préoccupations du législateur et de l'exécutif. Elle est appelée à se reconfigurer en fonction du redéploiement du secteur public et des nouvelles orientations de l'action publique. Dans ce sens, la réforme du contrôle financier de l'État s'est matérialisée par l'adoption de la loi du 11 novembre 2003<sup>1</sup> dans le but de renforcer les règles de bonne gouvernance au sein des entreprises et établissements publics et de dynamiser les travaux d'audit.

## ARTICULATION JURIDIQUE DU SYSTÈME FISCAL MAROCAIN

La fiscalité marocaine est régie par le code général des impôts en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce code est le référentiel unique

en matière de fiscalité d'Etat. Il en est de même pour la fiscalité locale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 avec cependant, un retard dans l'élaboration des textes réglementaires d'application. La nouvelle législation fiscale va dans le sens d'une meilleure simplification et harmonisation des procédures, notamment en matière de contrôle fiscal et offre de meilleures garanties légales aux contribuables et ce, à travers le caractère contradictoire de la procédure de contrôle fiscal, avec possibilité de recours devant les commissions et devant les juridictions administratives.

En matière d'organisation, l'administration fiscale a opté pour de nouvelles orientations axées sur l'amélioration du service au contribuable. La quête de l'amélioration passe par une série de mesures, notamment :

- l'organisation par type ou par catégorie de contribuables (fiscalité des grandes entreprises, fiscalité des personnes morales PME, fiscalité des professionnels personnes physiques, fiscalité des particuliers personnes physiques) ;
- l'adoption d'un identifiant fiscal unique ;
- la dématérialisation des procédures de gestion : Système intégré de taxation (SIT) ;
- la déconcentration de la gestion opérationnelle ;
- la création des bureaux d'accueil bien qu'ils soient faiblement et inégalement opérationnels ;
- la formation intensive des ressources humaines à de nouvelles disciplines ouvertes sur l'éthique, la déontologie, la communication, le management... ;
- la généralisation de l'équipement informatique et de l'intranet ;
- la création d'un portail public pour la Direction Générale des Impôts ;
- l'accès plus généralisé à la docu-

mentation fiscale ;

- l'évaluation des dépenses fiscales bien qu'elle ne soit encore que partielle.

S'il est vrai que l'arsenal juridique marocain en matière de fiscalité présente beaucoup d'avantages, il n'en demeure pas moins qu'il souffre encore de beaucoup de faiblesses, qui limitent sa portée en matière de transparence.

En matière de contrôle et d'évaluation législatifs, l'article 51 de la constitution cité plus haut repré-

## Le processus de contrôle des recettes publiques

Le processus de contrôle des recettes publiques s'opère à différents niveaux par un certain nombre d'intervenants et institutions.

L'Inspection Générale des Finances contrôle la régularité des opérations enregistrées dans les comptes des ordonnateurs de recettes et de dépenses publiques alors que la Cour des Comptes opère plutôt un contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, de régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle et sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Au niveau régional et local, les Cours régionales des comptes exercent un contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales. Pour leur part, les inspections générales des ministères et l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) peuvent se charger de l'audit interne, des opérations d'inspections, d'investigations ou d'études.

Sur le plan national, le Parlement exerce en vertu de ses prérogatives, un contrôle a posteriori lors du vote du projet de la loi de règlement.

<sup>1</sup> Dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes

*Des entretiens spontanés avec des citoyens et des citoyennes ont permis de cerner la perception dominante de l'impôt au Maroc. Celui-ci est beaucoup plus perçu comme une obligation ou une contrainte que comme un devoir ou un acte de citoyenneté ou une contribution volontaire. Les arguments exprimés sont notamment les suivants :*

**M.N. : cadre moyen, secteur public**

« Mon revenu salarial est imposé au taux de 40 % en matière d'IR. La plupart des produits que je consomme sont taxés au taux de 20 % en matière de TVA. Je paie aussi des impôts locaux au titre de ma maison (taxe d'habitation et taxe des services communaux). Mais ce qui me révolte, c'est qu'il n'y a presque aucune contrepartie à cet impôt. Mes enfants sont scolarisés dans une école privée. En cas de maladie ou d'accident, je m'adresse à une clinique privée. Les services publics sont défaillants. Pour avoir une attestation administrative quelconque ou un extrait d'acte de naissance, il faut verser une tadouira, cet impôt qui n'est nulle part comptabilisé. La sécurité est aussi très faible. Elle est assurée de manière discriminatoire. Les quartiers riches des grandes villes bénéficient en priorité de la sécurité et des infrastructures de base (éclairage public, routes goudronnées bien entretenues, espaces verts...). En cas d'agression ou de vol dans un quartier populaire, il faut plusieurs heures pour voir la police intervenir. Bref, le citoyen paie beaucoup d'impôts mais ne reçoit rien en contrepartie.

**O. A. : commerçant**

« Je paie beaucoup d'impôts et je ne sais

pas comment les montants de ces impôts sont arrêtés par l'Administration fiscale. Pour la taxe professionnelle, il paraît que c'est la valeur locative qui est retenue comme base. Mais beaucoup de mes voisins exercent la même activité dans un local de même importance et paient beaucoup moins. L'agent du fisc vient de temps en temps leur rendre visite et repart avec le sourire. Quant à l'impôt sur le revenu, je suis au forfait et là aussi c'est l'Administration fiscale qui détermine l'impôt que je dois payer. Il n'y a pas de transparence. Mes revenus modestes ne me permettent pas de recourir à un comptable.

**N.M. : chauffeur de taxi**

Toutes les routes sont souvent dégradées, rarement réparées. En cas de maladie, il faut attendre plusieurs mois son tour pour une radio ou une visite chez un spécialiste dans un centre hospitalier. Sinon, il faut graisser la patte. Tous les soins sont payants. Dans ma profession, il n'y a ni retraite ni protection sociale ou sanitaire. A quoi donc sert de payer des impôts ? Pour qu'ils soient détournés par des bureaucrates qui se sont impunément enrichis par les détournements et la corruption ? Pour le moment l'impôt est surtout au service d'intérêts particuliers au lieu d'être au service de l'intérêt général.

**F.A. Profession libérale :**

Ces dernières années, les investissements publics sont devenus de plus en plus importants. C'est une bonne chose. Une bonne partie de l'impôt collecté est bien dépensée. Il faut continuer. C'est ce qui prépare le changement. Le Maroc a beaucoup de retard dans le domaine des infrastructures de base et dans la lutte contre l'habitat insalubre. Mais l'état

actuel des services publics de santé et d'enseignement est catastrophique. Le Maroc a beaucoup régressé dans ces deux domaines. Il sera très difficile de redresser la situation dans ces deux secteurs et de rétablir la confiance des contribuables.

**M.T. : instituteur :**

L'impôt est une obligation et un devoir. Mais pour que les citoyens adhèrent et accomplissent fièrement leur devoir, il faut que l'Etat assure et protège les droits fondamentaux des citoyens. Sans ces droits, la vie en société est impossible et l'Etat n'aura aucune légitimité. Et si l'Etat n'est pas légitime, l'impôt sera perçu comme un abus, un vol.

Les droits fondamentaux sont des droits civils, politiques mais aussi et surtout des droits économiques, sociaux et culturels. Il faut en finir avec ces images publicitaires de l'Etat charitable distribuant des sacs de produits alimentaires, des cartables (...). Ces images portent atteinte à la dignité humaine des citoyens. Ces actes dits de charité sont financés par l'argent des contribuables. Il faut consacrer la solidarité sociale comme principe. Et l'impôt est un moyen de redistribution, de solidarité, de correction des inégalités sociales, à côté d'autres actions plus profondes touchant les structures sociales générant la pauvreté et la misère.

Actuellement, les jeunes diplômés sont matraqués devant le Parlement. La justice n'est pas indépendante. La corruption est un phénomène banalisé. La misère et la criminalité se développent rapidement. L'impunité règne. Alors il n'y pas de confiance. C'est pour cela que le citoyen est hostile à l'impôt et est indifférent aux élections.

sente un obstacle de taille vers un meilleur contrôle des recettes fiscales, puisqu'il renforce le rôle de l'exécutif, notamment du ministre des Finances et réduit le Parlement



Salaheddine Mezouar

AIC Press

à une simple caisse d'enregistrement. Cet état de fait est illustré, chaque année, de manière claire, lors du vote de la loi de finances. L'opacité qui marque le processus d'élaboration de cette loi va à l'encontre du principe de transparence dans la mesure où ce processus est exclusif et n'encourage pas l'implication des médias, des partis politiques et des autres acteurs, notamment les ONG.

Les griefs qui peuvent être imputés au système fiscal marocain sont nombreux. Sans être exhaustif, on peut les résumer comme suit :

- avantages fiscaux décidés

en dehors des lois de finances notamment pour ce qui est de l'exonération des revenus agricoles ;

- faiblesse du système de contrôle interne au sein de l'Administration fiscale (absence de manuels de procédures de gestion administrative, absence d'audit interne en raison de la confusion entre inspection et audit) ;
- faiblesse du contrôle de gestion (absence d'outils/d'instruments de suivi, indicateurs de gestion, tableaux de bord...) ;
- faible adhésion au système de



télé-déclaration et de télépaiement (à peine 60 entreprises en 2 ans) ;

- absence de plan de carrière et de système de gestion des compétences, devant permettre une gestion dynamique et équitable des ressources humaines ;
- faible communication à travers les média touchant un public large ;
- faiblesse, voire absence d'activités associatives indépendantes ;
- opacité quasi-totale dans le processus d'élaboration et surtout de décision dans les programmes de contrôle fiscal ;
- faible indépendance des commissions de recours fiscal ;
- faible encadrement/formalisation des opérations à hauts risques où prédomine le rapport de forces (Livraison à soi-même de construction, impôt sur le revenu sur le profit foncier, révision pour insuffisance de prix en matière de droits d'enregistrement. Dans ce dernier cas la loi fiscale n'impose pas à l'Administration fiscale de motiver sa décision de révision de prix) ;
- importance du régime du forfait en matière d'impôt sur le revenu, source d'arbitraire et de pratiques occultes, héritage de l'ancien système fiscal ;
- profusion des fausses factures et factures fictives ;
- faible réglementation dans la délivrance des attestations fiscales ;
- faible organisation et faible réglementation du recouvrement forcé, nouvelle tâche de la

Direction générale des impôts (faibles ressources, faibles compétences...).

## QUELQUES PROPOSITIONS POUR UNE TRANSPARENCE OPTIMALE EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES

L'atelier organisé par l'Observatoire de la Corruption a été également l'occasion de faire une restitution des différentes propositions et recommandations, susceptibles de contribuer à davantage de transparence dans la gestion des deniers publics et à la rénovation de la gouvernance fiscale, aux trois stades où celle-ci semble aujourd'hui la plus fragile : en amont de la décision, en développant la concertation ; au cours de la discussion parlementaire, grâce à une réhabilitation de la loi fiscale ; en aval de la décision, grâce à l'évaluation.

En matière de formalisation des procédures de concertation, il serait souhaitable que la concertation sur les projets de texte mais aussi sur les projets d'instruction fiscale soit systématique sur la base d'un projet écrit accompagné d'une étude d'impact réalisée par l'administration.

Dans cette perspective, il faut rappeler la nécessité pour le Maroc de se doter d'un Observatoire indépendant de la fiscalité, qui aurait vocation à alimenter le débat public en fournissant une expertise indépendante sur les enjeux fiscaux ainsi que sur l'utilisation de l'outil fiscal à des fins de politique économique. Une telle démarche présente un double avantage, celui de simplifier suffisamment la fiscalité pour les contribuables afin que le

## Les garanties du contribuable lors de la procédure contradictoire de redressement

Qu'il s'agisse d'une vérification de comptabilité ou d'un examen de la situation fiscale des contribuables, le législateur a prévu un certain nombre de garanties pour assurer une meilleure transparence et équité lors de la procédure contradictoire de redressement.

Le déclenchement du contrôle est obligatoirement notifié au contribuable par un avis de vérification. Dans cet avis, l'administration précise l'identité de l'agent chargé d'accomplir la mission du contrôle, précise les impôts et les années soumis à l'opération, ce qui permettra au contribuable de s'assurer que la prescription ne lui est pas acquise. Enfin, le contrôle s'achève obligatoirement par l'envoi d'un avis de clôture de vérification permettant de vérifier que le représentant fiscal a bien respecté les délais de contrôle prévus par la loi fiscale.

Les résultats des vérifications effectuées, aux termes de l'article 212 du Code Général des Impôts, doivent être motivés et portés à la connaissance du contribuable concerné, soit par :

- un avis d'absence de redressement quand l'administration n'a aucun reproche à formuler ;
- une notification des redressements quand elle envisage de rectifier les chiffres et les bases d'imposition déclarés par le contribuable.

Sur le plan juridique, les redressements notifiés au contribuable, ne constituent que des propositions de redressements, ils ne deviennent définitifs qu'à l'épuisement du formalisme qu'impose la procédure.



Noureddine Bensouda

AIC/Press

principe de «consentement à l'impôt» ne soit plus une formule creuse et celui d'impliquer les citoyens au même titre que tous les autres acteurs sociopolitiques dans le processus d'élaboration des lois de finances, notamment par le recours aux principaux média (radio et télévision).

En aval, il convient de rendre systématique et obligatoire, l'évaluation de toute réforme fiscale trois ans après son entrée en vigueur. Cet enjeu important pourrait être confié au Parlement qui aujourd'hui délibère sur la loi fiscale plus qu'il n'en contrôle l'application. Le rôle joué par le Parlement dans ce sens, obéit à une logique du jeu politique majorité/opposition. La plupart du temps, son contrôle et son évaluation ne sont d'aucune utilité et versent plutôt dans le populisme. Pour y remédier, il est fort recommandé de réviser l'article 51 de la Constitution dans le but de renforcer le rôle du Parlement dans l'élaboration, l'adoption et le contrôle des lois de finances. D'un autre côté, il faut consacrer et respecter la règle fondamentale selon laquelle, tout impôt ne peut être créé, modifié, exonéré ou supprimé que par le Parlement, sans aucune dérogation. Sur un plan plus technique, les commissions des finances pourraient s'appuyer, dans le cadre de leur mission de contrôle, sur des experts, éventuellement mis à leur disposition par l'exécutif.

En matière de contrôle, l'Etat doit renforcer le sien et combattre la mauvaise utilisation de l'impôt. Ceci passe par une série de mesures, notamment :

- le renforcement des attributions de l'Instance Centrale de prévention de la Corruption ;
- le renforcement de la loi sur la déclaration du patrimoine ;
- la mise en place de cellules de contrôle de gestion au sein des directions financières des ministres ;

tères ;

- l'établissement d'un rapport annuel sur la gestion des recettes fiscales de l'Etat, permettant notamment de dégager le coût de gestion de l'impôt ;

Sur un plan plus technique, une série de mesures s'impose également, notamment :

- La mise en place d'une structure spécialisée dans la lutte contre la fausse facturation ;
- L'instauration de l'obligation de facturer à tous les niveaux et dans tous les domaines économiques ;
- L'amélioration du système d'information de gestion des entreprises publiques ;
- La mise en place d'un système de programmation automatique pour le contrôle fiscal qui réduirait au maximum l'intervention humaine, selon des règles et des critères bien définis, limitant le pouvoir discrétionnaire et le risque d'arbitraire de l'administration fiscale ;
- Le renforcement qualitatif et quantitatif de l'indépendance des commissions ;
- La réforme de la réglementation et de l'organisation du recouvrement forcé ;
- Le développement des prestations de service en ligne (délivrance d'attestations par voie électronique, consultation ouverte aux contribuables concernés sur leur situation fiscale...) ;
- La mise en place d'un système de comptabilité ultra simplifié et l'organisation d'une campagne de vulgarisation auprès des petits contribuables professionnels en vue de supprimer à terme le régime du forfait, foyer principal de la petite corruption.

Enfin, il incombe à la société civile de contribuer de manière active à cette dynamique à travers la création d'une association représentant les contribuables au Maroc.

Cette association aurait pour rôle d'observer, de critiquer la gestion de l'impôt et de formuler des propositions pouvant alimenter les programmes des acteurs politiques et sociaux et les groupes de pression.

## Évaluation des dépenses fiscales

Désignation	2005	2006	2007	2008
Nombre de mesures recensées	337	405	410	392
Nombre de mesures évaluées	102	159	178	192
Montant en millions de Dh	15 457	21 456	23 612	26 944

Les dépenses fiscales représentent les exonérations totales ou partielles, les déductions et autres dérogations accordées par la loi fiscale et correspondent aux montants des impôts qui auraient pu être collectés en l'absence de ces exonérations, déductions ou dérogations.

Les mesures recensées, indiquées au tableau, correspondent aux exonérations, déductions et autres dérogations prévues dans le Code général des impôts.

Les mesures évaluées concernent en particulier la TVA. Les dépenses fiscales concernant l'impôt agricole n'ont pas été évaluées. Néanmoins, cette évaluation est un pas courageux vers la transparence budgétaire. C'est aussi un instrument d'éclairage à la prise de décision dans le domaine fiscal. Cet instrument doit être amélioré et développé pour offrir plus de transparence dans la prise de décision et dans la gestion fiscale.

## QUESTIONS À M. ABDELKADER BERRADA

PROFESSEUR DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE  
ET DE FINANCES PUBLIQUES

### Comment à votre avis peut-on résoudre la problématique réforme fiscale et transparence ?

Une réforme fiscale qui mérite son nom est tout sauf un pur produit de la bureaucratie et, partant, des agences de conseil étrangères. C'est dire que sa conception autant que sa gestion nécessitent aussi une participation active d'institutions réellement représentatives des citoyens marocains partout où ils se trouvent (Parlement, syndicats, universités, ONG, etc.). À cette condition seulement, la légitimité d'une réforme fiscale garantit sa transparence.

Cela étant, force est de reconnaître que la « réforme fiscale » en cours au Maroc depuis 1999 s'écarte largement de ces fondamentaux. Elle présente les symptômes d'une double dérive.

Primo, elle se singularise par l'absence d'une base légale dans la mesure où aucune loi-cadre n'est venue remplacer celle du 23 avril 1984 qui a depuis déjà longtemps montré ses limites. En guise de réponse à la question de savoir sur quelle base légale repose la réforme en vigueur du système fiscal, on se contente d'invoquer officiellement, sans plus de précision, les Assises Nationales sur la Fiscalité au Maroc organisées à Rabat les 26-27 novembre 1999 à l'initiative du ministère des finances. Or, en dépit de l'intérêt qu'elles présentent, les ANSLF ne pouvaient cependant ni avoir force de loi ni dispenser les pouvoirs publics de préparer une nouvelle réforme fiscale en bonne et due forme en remplacement de celle du 23 avril 1984. Jusqu'à preuve du contraire, les travaux de ces assises, insuffisamment représentatives, ainsi que les recommandations qui en ont découlé n'ont été inscrits à l'ordre du jour ni d'un conseil de gouvernement ni d'un conseil des ministres et encore moins d'une session du parlement.

Secundo, cette réforme dénommée « transition fiscale » s'inscrit dans le cadre de l'accord de libre-échange des biens et services conclu entre le Maroc et l'Union Européenne (2002-2012). Cet accord asymétrique est exagérément contraignant pour les finances publiques parce que mal négocié par la partie marocaine. Les moins-values fiscales associées au démantèlement tari-

faire sont estimées à plus de 2,5 milliards d'euros et leur compensation s'opère au travers de la TVA qui joue à ce titre le rôle de variable d'ajustement, autrement dit d'impôt de substitution. Il va de soi que la fiscalisation tous azimuts des biens et services de grande consommation en réponse aux conditions draconiennes posées par l'Union-Européenne rend la vie encore plus difficile pour de larges couches de la population. Ceci revient à leur ôter le pain de la bouche, quand ce n'est pas à les priver de soins, des bancs de l'école, etc. Le « cynisme fiscal » ne serait-il pas à l'origine d'une imposition de plus en plus de fournitures scolaires à la TVA au taux plafond de 20% et non plus de 7% comme il découle de la loi n° 30-85? Le résultat ne s'est pas fait attendre: le Maroc marche à reculons; il occupe actuellement la 130e place en termes d'indicateurs de développement humain (IDH). C'est la preuve que l'Etat fait mauvais usage de l'impôt qu'il prélève d'ailleurs dans bien des cas au mépris de l'impératif d'équité.

### Les récentes réformes fiscales entreprises par l'Etat ont-elles permis de surmonter les différents obstacles d'ordre juridique, administratif et de contrôle dont souffrait la gestion de la fiscalité au Maroc ?

L'essentiel reste à faire dans ce domaine afin de permettre à la fiscalité de jouer un rôle adapté aux exigences d'une croissance à haute priorité économique et sociale.

Il faudrait surtout tendre vers une meilleure répartition de la charge fiscale - plutôt qu'une aggravation de son niveau (prélèvements fiscaux - impôts d'Etat + impôts locaux + charges sociales - PIB marchand) - en réduisant notamment la part exagérée des impôts indirects en général et de la TVA en particulier. En attendant de mûrir la réflexion à ce propos, certaines mesures s'imposent d'urgence :

Tout d'abord, il importe de garder présent à l'esprit qu'un identifiant fiscal unique appliqué aux particuliers et aux sociétés de groupe tarde à voir le jour ou à entrer en application. Il s'en suit que les contribuables qui exercent plusieurs activités et/ou optent délibérément pour une dispersion géographique ou matrimoniale de leurs biens

(suite de l'entretien page suivante)

## RÉFÉRENCES ET SOURCES

### I – Journaux et magazines

Achourouk, Akhbar Alyaoum, Al Akhbar, Al Alam, Al Bayane, Al Michael, Al Watan Al Ane, Aladala wa attanmia, Alahdath Almaghribia, Alayam, Alittihad Alichitiraki, Aljarida Aloula, Alhayat, Almaghribia, Al Massae, Almounataf, Almountakhab, Alousboue assahafi, Aloussbouia aljadida, Alqabas, Alwatan Al ane, Annahar Almaghribiya, Arraey, Asdae, Assabah, Assabahia, Assahrae Al Maghribiya, Attajdid, Au fait, Aujourd'hui Le Maroc, Bayane Al Yaoum, Challenge Hebdo, Economie et Entreprises, Finances News Hebdo, Labyrinthes, La Gazette du Maroc, La vie économique, L'Economiste, L'Economiste Magazine, L'Express, Le journal Hebdomadaire, Le Matin du Maghreb et du Sahara, Le Monde, Le Reporter, Le Soir Echos, Les échos, Libération, L'Observateur, L'Opinion, Manager public, Maroc Hebdo, Nichane, Perspectives du Maghreb, Problèmes économiques, Rissalat Al Ouma, Telquel.

### II – Agences de presse

• Maghreb Arab Presse (MAP), Agence France Presse (AFP), Agence Reuters, Panapress.

### III – Textes de loi :

• Code Général des Impôts  
• Bulletin Officiel, N°5695 bis, 31/12/2008, portant Loi de Finances 2009  
• Dahir n° 1-90-01 (15 ramadan 1410) portant promulgation de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé (B.O. 18 avril 1990)

### IV – Rapports et études

• Propositions pour une réforme de la Gouvernance fiscale, Février 2005, Institut de l'Entreprise, France  
• Décentralisation fiscale: L'expérience Marocaine, Sbihi Mohamed  
• La gouvernance fiscale, Hervé Bidaud, Reflets, Mars-Avril 2008

### V – Sites internet :

• [www.maghrebiya.com](http://www.maghrebiya.com)  
• [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma)  
• [www.yabiladi.com](http://www.yabiladi.com)  
• <http://www.oecd.org/dataoecd/43/18/40456560.pdf>

## TRANSPARENCY NEWS

### Publication de l'Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc

**Comité de suivi :** Azedine Akesbi, Sion Assidon, Ahmed Bernoussi, Rachid Filali Mknassi, Rajae Kassab, Abdleaziz Messaoudi, Abdellatif Ngadi, Abdleaziz Nouaydi, Bachir Rachdi, M'hammed Yassine • **Directeur de l'Observatoire :** Mohamed Ali Lahlou • **Rédacteur en chef :** Michèle Zirari • **Rédaction :** Younes Foudil • **À collaborer à ce numéro :** Abdleaziz Messaoudi • **Documentation :** Soumia Ait Bouchtba, Fatima Zahra EL Belamachi • **Communication :** Dounia Najjaati • **Maquette et mise en pages :** Scriptura Éditions - Rabat • **Photos :** AIC PRESS • **Imprimerie :** Adams Graphic - Rabat.

ISSN : 2028-0432 • DL : 2009 PE 0118

Transparency-News est une publication interne diffusée par Transparency-Maroc et conçue par L'Observatoire de la Corruption, avec l'appui de l'Ambassade des Pays-Bas au Maroc.

(suite de la page précédente)

(terrains à bâtir, immeubles, villas, établissements, etc.) parviennent à dégonfler au maximum la charge fiscale qu'ils auront à supporter. Il s'agit là à n'en pas douter d'une grave entorse au principe d'équité fiscale horizontale.

Ensuite, l'Etat se doit de combattre des pratiques qui permettent le blanchiment de l'argent sale via l'impôt. Les activités bancaires, commerciales touristiques et immobilières s'y prêtent plus facilement que d'autres et l'administration fiscale n'est pas censée ignorer les manifestations d'une imposition toxique. Au niveau du secteur bancaire en particulier, les accords de Bâle II commencent à peine à connaître un début d'application. Selon toute vraisemblance, 7 à 8% des recettes fiscales hors IR salariaux proviendraient de cette source.

Par ailleurs, le besoin se fait grandement sentir d'accélérer le recouvrement des arriérés fiscaux dont le stock se situe encore à un niveau anormalement élevé (arriérés au titre de l'IS, l'IR professionnels, la taxe urbaine, la TVA). C'est que l'Etat n'a pas cherché jusqu'à présent à veiller à une application stricte du texte sur le recouvrement des créances publiques. Et pour cause, même si on se garde de jouer la carte de la transparence sur ce plan, force est de reconnaître que les gros débiteurs se recrutent essentiellement parmi les hauts cadres de l'Etat, les parlementaires et les affairistes privés influents. Ce comportement n'a rien de celui d'un Etat de droit. Cela se comprend, l'accent mis sur l'aggravation de l'impôt sur la dépense (TVA, TIC) en guise de réforme fiscale est le propre d'un «Etat Mou», une catégorie d'analyse dont la paternité revient à G. Myrdal et que T. Balogh présente ainsi : *the 'Soft State', «that is, the nepotism, the favouritism, the corruption, the unbridled self-seeking of the dominant class» (THE ECONOMICS OF POVERTY, second edition, 1974, Weidenfeld and Nicolson, London, p.131).*

**Est-ce que la prorogation des exonérations fiscales dans le domaine agricole pourrait être considérée comme une mesure qui renforce la transparence et l'équité en matière fiscale ? Une évaluation des dépenses fiscales dans ce domaine et du manque à gagner pour le Trésor Public a-t-elle été effectuée ?**

La dispense d'acquittement de l'impôt sur les bénéficiaires agricoles (au titre de l'IR et l'IS) n'est appelée à prendre fin qu'en 2013. Ceci signifie qu'elle aura duré plus d'une trentaine d'années. Cette mesure discrétionnaire, aux conséquen-

ces fâcheuses sur le bien-être de la population rurale, prête le flanc à deux critiques.

Elle porte d'abord gravement atteinte au principe fondamental d'égalité devant l'impôt. Invoquer les effets de la sécheresse à l'appui de cette variante d'exonération fiscale est un argument qui ne résiste guère à l'examen. Il aurait suffi, afin d'éviter à une minorité d'agriculteurs (exploitants et/ou propriétaires: 15% du total) d'être mis à contribution même en cas de mauvaises récoltes liées à des catastrophes naturelles (sécheresse, inondations, etc.), de prévoir un gel ponctuel de la règle d'imposition minimale indépendamment du résultat obtenu. Encore faut-il rappeler que l'agriculture irriguée se ressent moins que l'agriculture bour des effets de conditions climatiques défavorables et que les revenus correspondants jouissent d'un traitement



fiscal préférentiel (abattement de 50% des revenus de la céréaliculture et de l'élevage de bétail) !

Cette mesure discriminatoire joue par ailleurs à l'encontre d'une redistribution positive des revenus. Les moins-values fiscales de cette nature se chiffrent vraisemblablement à 9 milliards de dirhams (1981-2013). Elles sont à interpréter dans un double sens:

1. Un tel manque à gagner pour le Trésor est, pour une large part (4-5 milliards DH), tout bénéfique pour l'oligarchie foncière en particulier qui se permet ainsi de mener une vie de Pacha. Ce privilège fiscal s'ajoute d'ailleurs à l'accapement à son bénéfice exclusif de plus de la moitié des terres de colonisation et du gros des subventions inscrites à l'actif du Fonds De Développement Agricole (FDA). Tous ces avantages réunis ne font que renforcer le processus de concentration/centralisation du capital privé autochtone.

2. Il compromet, en même temps, l'accès

de larges couches de la population rurale surtout aux infrastructures sociales de base (écoles, centres de santé, infrastructures sportives, bibliothèques, routes, etc.).

**Pensez-vous que l'administration fiscale fournit suffisamment d'efforts pour maintenir les citoyens informés en matière d'impôt surtout en ce qui concerne le coût de sa gestion ?**

Il reste beaucoup à faire sur ce terrain. Même les deux chambres du parlement souffrent encore d'un déficit patent d'informations en matière fiscale. Le rapport sur les dépenses fiscales, qui il faut bien le souligner comporte de nombreuses lacunes, ne saurait suffire à lui seul à combler ce vide.

Un mode de communication pouvant être utile aux particuliers fait également toujours défaut. Ils cherchent des informations, des explications que l'administration ne se montre pas disposée à leur fournir dans la limite des besoins et à temps. La culture du contribuable fraudeur a encore de beaux jours devant elle. En outre, l'information disponible tout en étant difficile d'accès est loin de répondre aux besoins des chercheurs et des opérateurs économiques. Le moment est venu de rendre publics les rapports du FMI préparés à la demande de la direction des impôts. La conception, la gestion et l'évaluation de la politique fiscale ne sont-elles pas l'œuvre du FMI ? Apprendre que l'administration marocaine se limite à un rôle d'exécutant dans un domaine aussi vital ne doit-il pas faire réfléchir plus d'un ?

**Que pensez-vous du mode de programmation au contrôle fiscal en rapport avec la transparence et l'équité ?**

Le contrôle fiscal devrait dépendre d'une structure administrative autonome et jouissant de garanties suffisantes qui la mettent en condition de résister aux pressions et non plus de la direction générale des impôts. Cette dernière en étant juge et partie se montre généralement laxiste quand il s'agit de contribuables au pouvoir ou qui ont partie liée avec le pouvoir et répressive quand il s'agit de contribuables indépendants. La fraude fiscale au Maroc, il faut bien le reconnaître, quand elle n'est pas le fait de corrupteurs (contribuables privés non salariés) et de corrompus (agents du fisc) reste largement pratiquée par les poids lourds du système en place.