



ترانسپیرانسی المغرب
transparency maroc
association reconnue d'utilité publique

Risques de corruption dans la gestion de l'impôt

Plateforme
d'analyse
et de plaidoyer



OXFAM



ترانسبرانسبي المغرب
transparenc y maroc

association reconnue d'utilité publique

Risques de corruption dans la gestion de l'impôt

**Plateforme
d'analyse
et de plaidoyer**



Table des matières

Introduction	7
I. Rappel des travaux antérieurs réalisés dans le cadre du projet « transparence dans la gestion de l'impôt »	7
II. Dispositions fiscales intégrées dans les lois de finances des années 2016, 2017 et 2018, et ayant un impact en matière de transparence dans la gestion de l'impôt	9
<i>1. Loi de finances de l'année 2016</i>	<i>9</i>
<i>2. Loi de finances de l'année 2017</i>	<i>11</i>
<i>3. Loi de finances de l'année 2018</i>	<i>12</i>
III. Matrice des risques de corruption dans la gestion de l'impôt et recommandations de TM	14
<i>Matrice des risques de corruption et recommandations visant le développement de la transparence dans la gestion de l'impôt</i>	<i>15</i>

Ce document a été élaboré par **Driss Al-Andalousi**, 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, pour les informations, avis et participations constructives qui ont permis de réaliser ce travail.

Novembre 2018

Avec l'appui de



Introduction

Fraude fiscale et corruption sont souvent de grands complices comme la pauvreté est inséparable des inégalités sociales structurelles, voire en est même la conséquence.

La « gouvernance fiscale » peut constituer l'une des portes d'entrée des réformes structurelles visant la mise en place d'un « modèle de développement » fondé sur l'équité, la justice sociale et le respect de la dignité humaine. L'Etat, pour mener avec succès ses politiques publiques, a besoin principalement de ressources propres durables sans perturber la dynamique de mobilisation économique et sociétale nécessaire à la croissance et au développement.

I. Rappel des travaux antérieurs réalisés dans la cadre du projet « transparence dans la gestion de l'impôt »

Dans la gestion de l'impôt, le risque de corruption est un risque important, suffisamment démontré par de nombreuses enquêtes menées aux niveaux national et international. A titre d'exemple, l'OCDE y a consacré de nombreuses études et a établi des rapports permettant d'évaluer les pertes de ressources publiques (...)¹. Après avoir donné priorité pendant plusieurs années à la lutte contre la corruption dans le domaine des « marchés publics », domaine bien connu pour sa « fertilité » en termes de pratiques douteuses, Transparency Maroc (TM),

consciente de la nécessité d'adopter une démarche globale et systémique, s'est penchée sur le volet relatif aux « recettes publiques », plus particulièrement les « recettes fiscales » du budget général de l'Etat qui représentent presque 65% des dépenses publiques de l'Etat, avec une moyenne annuelle de 22% du PIB. La gestion des « recettes fiscales » de l'Etat constitue un domaine où le phénomène de la corruption est une menace transversale, pouvant porter atteinte aussi bien à l'équilibre budgétaire qu'aux principes fondamentaux que sont l'équité et la solidarité sociale. Il est d'ailleurs bien établi aujourd'hui que la corruption dans la gestion de l'impôt est l'un des principaux facteurs d'aggravation des inégalités sociales et d'obstruction à une véritable dynamique de développement.

Dans une première étape, l'étude a été volontairement limitée à un segment constitué par des « zones de risques » considérées comme les plus importantes de par les enjeux et de par le déficit de transparence dans l'ensemble du processus depuis la naissance de la norme fiscale (production législative, interprétation et application réglementaire et administrative...) à son application matérielle effective. C'est là un choix découlant des constats faits grâce à la cartographie des risques et au flair de l'équipe-projet dont les membres bénéficient d'une expertise basée sur plusieurs années d'expérience de terrain.

Ainsi le premier travail réalisé a permis, à travers une cartographie des risques, de repérer les principaux risques en examinant les processus de gestion du contrôle fiscal dans sa globalité, depuis la phase de la programmation au contrôle sur place jusqu'au recours devant les commissions fiscales, en passant par celle des accords. C'est aussi le cas de la délivrance des at-

¹ Voir notamment : 1) Stratégie de développement du climat des affaires. Maroc. Dimension : Anti-corruption. OCDE. 2010 ; 2) Eléments de mesures et d'outils volontaires des entreprises en matière d'intégrité. OCDE. 2012 ; 3) Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

testations, faisant actuellement de plus en plus l'objet d'une dématérialisation, ce qui ne peut que contribuer positivement à plus de traçabilité et à plus de transparence. Le remboursement de la TVA a récemment et partiellement fait l'objet d'une externalisation au profit des banques, ce qui constitue là aussi un pas en avant vers plus de transparence, bien que, sur le plan budgétaire, il s'agit d'un simple « transfert de problèmes » dont l'impact sur le secteur financier mérite d'être évalué et connu. Mais le recouvrement forcé, niche importante de corruption et zone à haut risque demeure le « parent pauvre » dans la gestion fiscale. L'amnistie prévue cette année par la loi de finances de l'année 2018, en matière de recouvrement, n'a malheureusement pas été intelligemment accompagnée d'une refonte du dispositif juridique en vigueur ; le Code de recouvrement des créances publiques (CRCP) est la source principale des faiblesses constatées car contenant de nombreuses dispositions devenues « obsolètes » et favorisant les mauvaises pratiques ou pratiques douteuses, sans oublier la faible traçabilité du processus de gestion administrative du recouvrement forcé, faiblesse inhérente aux nombreuses insuffisances et défaillances existant en matière de contrôle interne.

Les faiblesses constatées dans l'ensemble des processus examinés peuvent trouver leur origine dans la norme fiscale ou au niveau organisationnel, à travers l'application effective et matérielle des règles fiscales. Ce déphasage entre la norme et la réalité est fréquent et concerne souvent l'ensemble des impôts. Depuis plus d'une année, l'intention de procéder à une « relecture » du Code Général des Impôts, mis en place depuis 2008, a été exprimée officiellement. Néanmoins cette opération semble rencontrer des obstacles inhérents notamment à la difficulté

de distinguer les modifications ayant exclusivement un objectif de simplification et d'harmonisation et celles pouvant impacter l'assiette et le calcul de l'impôt, dimension politique relevant du pouvoir législatif, et donc devant être soumise à une procédure différente.

En fait, depuis les années 1980, les réformes fiscales ont été constamment perçues comme étant un ensemble d'opérations exclusivement techniques nécessitant par conséquent un savoir et une expertise. D'où la faible, voire l'absence d'implication d'autres acteurs, notamment les ONG représentant les consommateurs. L'inexistence d'un « Conseil consultatif des Impôts » et d'associations regroupant les diverses catégories de contribuables, contribue certainement à la faible adhésion de l'impôt. Le « consentement à l'impôt », pierre angulaire de tout système fiscal démocratique et moderne, reste à construire, aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau sociétal.

Cette démarche, à la fois descriptive et analytique, non exhaustive, a permis de faire des observations et de formuler des recommandations pouvant être prises en compte par les acteurs officiels dans le cadre du processus permanent de réforme du système fiscal.

La réalisation de ce projet par TM, avec l'appui d'Oxfam, a débuté en 2015. Certaines observations et recommandations ont été prises en compte au cours des trois années 2016 à 2018. En effet, la lecture des trois lois de finances adoptées au cours de ces trois années permet de relever les nouvelles dispositions pouvant impacter directement ou indirectement la gestion de l'impôt en termes de transparence et donc de lutte préventive contre le phénomène de la corruption au sens le plus large. Parallèlement à l'intégra-

tion de ces dispositions, l'administration fiscale a connu de grands progrès dans le processus de dématérialisation/digitalisation de l'impôt, surtout au niveau des prestations de services au profit des contribuables (déclaration en ligne, télépaiement, demande et délivrance d'attestations en ligne). C'est là un processus irréversible favorable au changement, au développement de la transparence, à la qualité de service et in fine à la croissance des recettes fiscales.

Néanmoins, bien que constituant un levier important, voire déterminant, dans la réussite du changement, la dimension « ressources », et surtout celle afférente aux « ressources humaines », demeure quasi-absente. La faible participation/implication des « ressources humaines », les frustrations accumulées, l'absence de système transparent et équitable d'évaluation des compétences (...), constituent autant de freins et de facteurs de démotivation et de démobilité, contribuant ainsi à la création de conditions objectives favorables aux mauvaises pratiques et donc défavorables au changement espéré.

Cette observation découle d'une vérité élémentaire propre à toute organisation. La réussite ou l'échec des projets de réforme dépend étroitement de l'adhésion/implication/participation effective des ressources humaines, acteur incontournable dans la changement.

II. Dispositions fiscales intégrées dans les lois de finances des années 2016, 2017 et 2018, et ayant un impact en matière de transparence dans la gestion de l'impôt

L'examen des lois de finances 2016, 2017 et 2018 a permis de relever un certain nombre de nouvelles dispositions fiscales favorables à la transparence dans la gestion fiscale. Certaines de ces dispositions figurent parmi les recommandations faites par TM. Il s'agit notamment des dispositions fiscales suivantes.

➤ 1. Loi de finances de l'année 2016

- 1) Dispense de la déclaration annuelle du revenu global pour les contribuables disposant uniquement d'un revenu professionnel déterminé d'après le régime du bénéfice forfaitaire (BF), imposés sur la base du bénéfice minimum (BM), et dont le montant annuel de l'IR est inférieur à 5 000 dirhams. Cette nouvelle disposition concerne une population importante de contribuables professionnels pour lesquels la base d'imposition (bénéfice minimum) est déterminée unilatéralement par l'administration fiscale. Cette catégorie est en fait à cheval entre le formel et l'informel. Le dépôt des déclarations annuelles par ces contribuables est souvent perçu comme un « moment de marchandage » et de « renouvellement du rapport administratif informel » entre le « chef de secteur » et le contribuable. Néanmoins, si la dispense de déclaration annuelle réduit les risques inhérents à une relation physique directe, elle ne met pas fin totalement à ces risques. Deux autres facteurs contribuent, à ce ni-

veau, aux pratiques douteuses : d'une part, la non mobilité ou faible mobilité des gestionnaires de l'impôt et le faible encadrement administratif, sur la base de procédures formalisées, traçables et vérifiables de l'opération de détermination du bénéfice minimum, d'autre part, l'absence d'accompagnement pédagogique des contribuables forfaitaires en vue de les encourager à adopter une comptabilité simplifiée. A cet égard, le nouveau régime de l'auto-entrepreneur, mis en place par la loi de finances de l'année 2014, peut constituer une meilleure alternative au régime du forfait.

- 2) Mesure relative à la TSAVA (Taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles). Le mode de paiement a été simplifié et externalisé. L'échange d'informations avec le service des mines doit permettre de détecter automatiquement les défaillants et de les relancer. Cette nouvelle mesure a permis de mettre fin à un mode de gestion archaïque et coûteux. Néanmoins, dans l'immédiat, le coût de ce changement a été totalement assumé par les contribuables. Mais, à moyen terme, le bénéfice sera partagé par l'ensemble des parties prenantes, y compris les contribuables, en termes de gain de temps et de qualité de service, grâce à la diversité et à la concurrence entre les prestataires.
- 3) Plafonnement du montant des charges déductibles dont le règlement peut être effectué en espèce, à 10 000 dirhams, par jour et par fournisseur. Cette mesure permet à l'administration fiscale de mieux traquer la fraude fiscale et contribue au développement d'un environnement économique plus transparent, grâce à la traçabilité des transactions.
- 4) Généralisation progressive de la télé déclaration et du télépaiement avec l'institution d'une sanction pour infraction aux dispositions relatives à la télé déclaration et au télépaiement. C'est là une mesure ayant une portée stratégique en matière de transparence et devant renforcer qualitativement la lutte contre la fraude fiscale. Le contact direct et physique entre l'administration fiscale et le contribuable est réduit au maximum. Le rôle des professions intermédiaires entre l'administration fiscale et le contribuable est appelé à se développer. Néanmoins, l'administration fiscale n'a guère prévu une campagne d'accompagnement et d'appui spécifique aux TPE et PME pour assurer une bonne transition dans le changement.
- 5) Renforcement du droit de communication.
- 6) Aggravation des sanctions pour infraction aux dispositions fiscales relatives à l'exercice du droit de communication par l'administration fiscale. Le droit de communication constitue un outil stratégique en matière de lutte contre la fraude fiscale. Mais les résistances les plus fréquentes et les plus importantes proviennent surtout de certaines institutions publiques : TGR pour les marchés publics ; Ministère de l'Agriculture et des Pêches Maritimes (...), pour le Registre Agricole et les informations relatives aux autorisations accordées dans le domaine de la pêche en haute mer (...). Ainsi, bien qu'entrées en vigueur depuis 2014, les nouvelles dispositions relatives à la fiscalité agricole demeurent difficilement applicables faute d'une collaboration efficace entre les deux Ministères concernés (Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère de l'Agriculture et des Pêches Maritimes). C'est aussi le

cas de l'Agence Nationale chargée de la Conservation Foncière qui détient des informations clés permettant notamment d'assurer le suivi des patrimoines immobiliers.

- 7) Sanctions applicables en cas de rectification de la base imposable (...). Intégration du principe de proportionnalité. Adaptation des sanctions en fonction de la gravité des infractions constatées, avec précision des cas de mauvaise foi pour l'application de la majoration de 100%. Cependant, dans la réalité, un grand déphasage est observé à ce niveau entre les dispositions fiscales prévues et la pratique administrative effective. Ce déphasage trouve son origine principalement dans l'importance du pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale dans l'application des sanctions.
- 8) Sanctions pour paiement tardif des impôts, droits et taxes. Les sanctions ont été réajustées en fonction du retard observé pour encourager les contribuables à régulariser spontanément leur situation.
- 9) Institution d'une sanction pour infraction aux dispositions relatives à la télé déclaration et au télépaiement. Mesure devant contribuer à la généralisation de la télé déclaration et au télépaiement de tous les contribuables.
- 10) Simplification des procédures de recours devant les commissions (Commission locale de taxation et Commission nationale du recours fiscal).
- 11) Réduction du délai de notification des redressements.
- 12) Institution d'une procédure pour le dépôt des déclarations rectificatives. Cette mesure permet de réduire le pouvoir d'appréciation de l'administration

fiscale et donne au contribuable la possibilité de procéder volontairement à la correction de ses erreurs sans subir des sanctions.

- 13) Réaménagement de la durée de vérification sur place (6 mois au lieu de 12 mois pour les grandes entreprises, et 3 mois au lieu de 6 mois pour les TPE et PME). Mesure permettant de tenir compte de l'adaptation de l'administration fiscale aux nouvelles possibilités qu'offrent les NTIC, et d'accroître le « turnover » fiscal.
- 14) Réduction du délai de réponse aux réclamations. Mesure devant être accompagnée par la mise en place d'un système administratif de suivi rigoureux, de la réception et du traitement des réclamations, à la réponse aux contribuables.

➤ 2. Loi de finances de l'année 2017

- 1) Institution d'une réduction permanente de l'IS en cas d'introduction en bourse. Mesure devant contribuer au développement d'un environnement économique plus transparent, compte tenu des exigences prévues pour les sociétés désirant s'introduire en bourse.
- 2) Dispense de la déclaration de revenu global pour les contribuables disposant des revenus ou profits soumis à des taux libératoires. Mesure de simplification devant contribuer notamment à une optimisation dans la gestion de l'impôt. D'autant plus que lesdits revenus ou profits taxés à des taux libératoires sont déclarés par la partie versante.
- 3) Mesures de simplification et de clarification. Mesures de reformulation de certaines dispositions fiscales dans un sens plus clair, évitant les interpréta-

tions divergentes, voire contradictoires, sources de litiges. Ces mesures anticipent les travaux en cours s'inscrivant dans le chantier relatif à la « relecture » du Code Général des Impôts.

- 4) Institution de l'obligation pour les notaires d'accomplir la formalité d'enregistrement par procédé électronique. Les notaires sont des partenaires incontournables pour la DGI dans le chantier stratégique de la transformation digitale. La réussite de leur adhésion est un préalable nécessaire à la construction d'un système d'information fiable et efficace.
- 5) Clarification des obligations des rédacteurs d'actes. C'est là une mesure visant l'extension des obligations prévues pour certains professionnels intermédiaires entre l'administration fiscale et le contribuable.
- 6) Institution de sanctions pour non conservation des documents comptables. Mesure visant le renforcement des moyens de traçabilité, base du contrôle fiscal et de la transparence dans les rapports administration fiscale-entreprise.
- 7) Institution de la notion d'abus de droit en matière fiscale et d'une commission consultative de recours pour abus de droit. C'est là une mise à niveau du système fiscal dans sa globalité et son adaptation aux standards internationaux. Cette mesure a un impact positif indirect sur le développement de la transparence dans les relations administration fiscale-contribuable.

➤ 3. Loi de finances de l'année 2018

- 1) Dématérialisation de la formalité de l'enregistrement accomplie par les adouls, experts comptables et comptables agréés. C'est là une extension de l'obligation introduite dans la LF 2017 pour les notaires.
- 2) Droit de timbre : restriction du champ d'application et dématérialisation du mode de recouvrement. Le droit de timbre est susceptible d'être objet de falsification surtout avec les nouvelles technologies de l'information et de communication. L'évolution/modernisation du système fiscal impose une révision radicale des anciens impôts dont le droit de timbre introduit au Maroc au début du 20ème siècle.
- 3) Institution de l'obligation de joindre à la déclaration du résultat fiscal un état des ventes par clients professionnels. L'application de cette mesure devra contribuer à une avancée qualitative du système d'information de l'administration fiscale en la dotant d'un outil performant de contrôle.
- 4) Refonte du régime fiscal applicable aux coopératives et aux associations d'habitation. Niche de fraude importante permettant de détourner l'impôt. C'est aussi une « zone grise » où l'abus de droit est flagrant. Cette nouvelle mesure est favorable au développement de la concurrence loyale dans le secteur de l'immobilier et doit contribuer au développement d'un environnement économique plus transparent.
- 5) Institution d'un régime/cadre fiscal régissant la cessation temporaire d'activité des entreprises. Cette segmentation, après celle relative à la catégorisation des entreprises, doit permettre de mieux cerner les entreprises à risques, en matière de fraude fiscale. Cette mesure permet de réduire les difficultés de gestion administratives rencontrées et spécifiques aux « sociétés cadavres »,

c'est-à-dire les personnes morales identifiées fiscalement, existant juridiquement, mais n'ayant pas souscrit leurs déclarations depuis plus de quatre ans. Il est aussi question d'éviter d'aggraver la situation des entreprises déjà en difficulté.

- 6) Institution de la notification électronique en matière de contrôle fiscal. Par cet instrument, la traçabilité des opérations de contrôle fiscal est renforcée. Le risque de « tractations occultes » est réduit. Puisque le suivi des opérations de contrôle est matérialisé. Les bases notifiées ne sont plus connues uniquement par le contribuable, le vérificateur et sa hiérarchie immédiate. Le changement des bases rectifiées et initialement notifiées doit être justifié.
- 7) Simplification de la procédure de déclaration de transfert du siège social, de changement du domicile fiscal ou du principal établissement. Par cette mesure, le pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale est réduit et le suivi est facilité. Un nombre important de contentieux est ainsi évité.
- 8) Renforcement de l'obligation d'adoption de l'identifiant commun de l'entreprise. C'est un peu la « CIN » de l'entreprise. L'identifiant commun constitue la clé principale et nécessairement préalable à la construction d'un système d'information efficace et performant.
- 9) Dématérialisation des services fournis par l'administration fiscale. C'est là la voie de réussite de l'adhésion volontaire du contribuable au principe de la digitalisation de l'impôt, dans la mesure où le contribuable y perçoit aussi son intérêt.
- 10) Institution d'une demande de consultation fiscale préalable (Rescrit). Cette mesure va permettre la mise en

place d'un dispositif formel permettant d'anticiper les divergences ou litiges, évitant ainsi les « tractations occultes ». Cette procédure pourra aussi alimenter la doctrine fiscale et harmoniser, voire uniformiser la pratique administrative dans la gestion de l'impôt.

- 11) Institution de l'obligation d'utilisation des logiciels de facturation. C'est là un préalable indispensable à la construction d'un système d'information performant. La mise en œuvre de ce dispositif pourra mener vers un changement radical dans les rapports entre l'administration fiscale et les contribuables, en termes de traçabilité, de preuves et de transparence.
- 12) Institution d'obligations de tenue, de conservation et de présentation de la comptabilité sous format électronique. A l'instar de la mesure précédente, il s'agit d'obligation visant un renforcement de la traçabilité des informations comptables et donc de la transparence de l'entreprise avec son environnement.
- 13) Institution de l'obligation de conservation de la comptabilité sur support électronique. Même observation. Par ailleurs, cette mesure est favorable à une mise à niveau des entreprises dans le nouvel environnement dominé par les NTIC.
- 14) Sanction en cas de non conservation de la comptabilité sur support électronique. Même observation.
- 15) Institution d'une obligation de présenter la comptabilité sur support ou format électronique. Même observation. Néanmoins, il y a lieu de noter l'absence de plan d'accompagnement des TPE et des PME pour faciliter et réussir ce passage vers une digitalisation complète de la gestion comptable et fiscale des entreprises.

- 16) Clarification des irrégularités graves de nature à remettre en cause la valeur probante de la comptabilité. Cette mesure doit permettre une réduction du risque de divergence lors du contrôle fiscal. Elle renforce les garanties du contribuable et réduit le pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale.
- 17) Institution d'une mesure fiscale visant la facilitation de la mise en œuvre des engagements découlant des conventions fiscales, notamment en matière d'échange d'informations ayant une incidence fiscale. L'ouverture accrue de l'économie nationale à l'international et l'importance du risque de fraude fiscale au niveau international imposent nécessairement l'adaptation du système fiscal afin de pouvoir doter l'administration fiscale de procédures et de moyens efficaces.

III. Matrice des risques de corruption dans la gestion de l'impôt et recommandations de TM

Des avancées importantes ont été constatées, au cours des trois dernières années, à travers les nouvelles dispositions fiscales sus-évoquées pouvant impacter directement ou indirectement le niveau de transparence dans la gestion de l'impôt.

Des progrès importants ont aussi été observés dans la digitalisation des processus de gestion administrative de l'impôt et des services aux contribuables (entreprises, professionnels et particuliers), malgré certaines réticences émanant de certaines institutions publiques, au niveau de la mise en place des canaux d'échange automatique d'informations.

Néanmoins, de nouvelles mesures et de nouvelles actions devraient être intégrées dans le processus entamé des réformes du système fiscal. Ce processus est nécessairement permanent. La matrice suivante présente les principaux risques relevés par l'équipe-projet et les recommandations susceptibles d'éclairer les acteurs officiels, en particulier les parlementaires, et d'alimenter les prochaines réformes à envisager. En effet, de par les dispositions de l'article 39 et 71 de la Constitution, c'est, en principe, le pouvoir législatif qui a le dernier mot dans le domaine fiscal. Cette matrice a pour objectif aussi de servir de base de plaidoyer pour les associations partageant les mêmes objectifs que Transparency Maroc, en matière de développement de la transparence et de renforcement de l'intégrité des divers intervenants dans la gestion de l'impôt.

➤ Matrice des risques de corruption et recommandations visant le développement de la transparence dans la gestion de l'impôt

Zone du risque-corruption relevé par TM	Observation et recommandation TM
I. Axe relatif à la législation et à la réglementation fiscale	
<p>1. Processus de décision ou de production/élaboration des normes fiscales</p>	<p>Il s'agit d'une dimension politique stratégique devant relever exclusivement du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. La politique fiscale, à l'instar des politiques publiques, doit connaître un processus transparent et ouvert à la participation de tous les acteurs économiques et sociaux. Les exonérations et autres dérogations fiscales en vigueur doivent être soumises à un débat parlementaire. Les dépenses fiscales (DF) doivent être évaluées sur le plan économique et social et pas uniquement en termes de manque à gagner budgétaire. Les DF doivent, dans un premier temps être rationalisées et articulées aux objectifs des politiques publiques. Les dérogations fiscales doivent être liées à des contrats programmes dans le cadre du partenariat public privé (PPP). L'évaluation des DF doit être périodique sur la base des objectifs fixés. Dernière en date, l'exonération accordée dans la LF 2018, en matière de droits d'enregistrement et dont a profité une entreprise d'assurance appartenant à un ministre (Plus de 40 millions de dirhams de manque à gagner pour l'Etat).</p> <p>Le rôle de l'administration fiscale doit être purement technique et intervenir en aval dans l'interprétation et l'application stricte de la loi fiscale et non pas dans son élaboration. L'intervention des « experts » agissant souvent au profit des groupes de pression doit être bien encadrée et contrôlée.</p>
<p>2. Paiement en espèce</p>	<p>Ce mode de paiement est un facteur favorable important dans la fraude fiscale et la corruption. Il doit être limité au maximum dans toutes les transactions et encadré juridiquement, avec la mise en place de mécanismes d'alerte et de « taxes fiscales décourageantes ». Toute transaction doit être appuyée par des pièces justificatives traçables (comportant des identifiants obligatoires et les informations clés de l'opération).</p> <p>La généralisation du système de facturation doit être un objectif stratégique partagé communément par tous les départements et acteurs publics et privés concernés.</p>
II. Axe relatif au contrôle fiscal	
<p>1. IR/Profits fonciers</p>	<p>Actuellement le soubassement du référentiel des prix des biens immobiliers, est administratif (note circulaire et notes de service) avec un périmètre limité. Ce référentiel administratif permet de définir l'assiette et le calcul de l'impôt. Cette pratique administrative est contraire aux dispositions prévues par l'article 71 de la Constitution.</p> <p>Mettre en place un référentiel dont le soubassement principal est légal et dont le mode d'application, prévu par la loi, est défini annuellement par voie réglementaire avec un mécanisme d'actualisation automatique basé sur l'évolution des prix des principaux intrants dans la formation de la valeur immobilière marchande.</p> <p>Généralisation du référentiel à toutes les transactions immobilières.</p> <p>Automatisation de la gestion du contrôle et renforcement de la traçabilité des actes de gestion avec un suivi particulier des grandes opérations immobilières.</p>

<p>2. Contrôle fiscal sur pièces CFSp</p>	<p>Mode de contrôle introduit et formalisé en 2016. Dispositions fiscales introduites par la LF 2016. Une note de service prévoit l'obligation de motiver la relance du contribuable en précisant les insuffisances constatées.</p> <p>Ce type de contrôle doit être généralisé/systématisé, de manière automatique à toutes les déclarations, comme premier examen permettant la détection des insuffisances.</p> <p>Généralisation des conventions d'échange d'informations entre la DGI et les principaux pourvoyeurs institutionnels d'informations à incidence fiscale (TGR, Ministère de l'Agriculture et des Pêches, Offices,...).</p> <p>Le contrôle sur pièces doit devenir l'une des principales sources de programmation du contrôle fiscal sur place (CFSP).</p> <p>Le CFSp doit être étroitement articulé à l'exercice du droit de constatation. Principe de complémentarité. Prévoir la création de « brigades fiscales d'intervention mobile » pouvant intervenir sur la base d'un programme élaboré à partir des constatations résultant du CFSp ou de campagnes spécifiques à l'intégration du secteur informel.</p> <p>Le CFSp doit aussi être mené dans une optique de préparation à des opérations d'examen de la situation fiscale d'ensemble (articles 29 et 216 du CGI). Développer une cohérence globale du contrôle fiscal.</p> <p>Formaliser et renforcer la traçabilité des actes de gestion du CFSp.</p>
<p>3. Contrôle fiscal sur place (CFSP)</p>	<p>Zone où le risque de corruption est très important</p>
<p>3.1. Programmation</p>	<p>Automatisation de la programmation. Le principe a été adopté. Mais la déclinaison effective se caractérise par un retard important. Cette approche doit permettre une détection des risques de fraude fiscale grâce au traitement automatique des informations internes et externes.</p> <p>Doter l'administration fiscale d'un système d'information mature et performant, axé principalement sur le métier central du contrôle fiscal.</p> <p>Ce processus devrait périodiquement faire l'objet d'une évaluation externe (Cour des Comptes,...).</p>
<p>3.2. Déroulement du CFSP</p>	
<p>3.2.1. Accords amiables : principale zone de risque dans le CFSP.</p>	<p>Aucune disposition légale ne régit les « accords amiables ». Cette étape du CFSP est actuellement encadrée uniquement par des notes de service. Actuellement, ces « accords amiables » répondent à une logique « recettes » et non à une logique visant le changement du comportement fiscal du contribuable. Le court terme l'emporte sur le moyen terme. Il est nécessaire de trouver un compromis entre ces deux objectifs.</p> <p>Encadrer les « accords amiables » par des dispositions légales et réglementaires. Réduire au maximum le pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale, dans la conclusion des accords. Renforcer la traçabilité des actes de gestion pris à ce niveau pour faciliter le suivi et le contrôle des décisions prises.</p>
<p>3.2.2. Travaux de vérification</p>	<p>Actuellement, malgré les récents progrès (feuille de route, dialogue avec le contribuable, réunion de clôture des travaux de vérification), les travaux de vérification demeurent caractérisés par une faible traçabilité.</p> <p>Réduire le pouvoir discrétionnaire du vérificateur et de sa hiérarchie immédiate.</p> <p>Prévoir explicitement, par voie légale ou réglementaire, la possibilité d'intervention inopinée de l'administration fiscale (Inspection interne) ou d'un corps externe (IGF, Cour des Comptes,...) au cours des travaux de vérification.</p>

3.3. Voies de recours	<p>Chez les magistrats présidant les commissions fiscales, il y a un déficit de formation en droit fiscal.</p> <p>Renforcer la formation des magistrats en matière de comptabilité, de droit commercial, de droit des sociétés et de droit fiscal.</p> <p>Etablir des conventions entre la DGI et l'Institut de formation des magistrats.</p> <p>Procéder au regroupement et à la publication systématique des décisions prises par les Commissions fiscales et les Tribunaux Administratifs (Recueils annuels des décisions fiscales des Commissions fiscales, des tribunaux administratifs..).</p>
3.4. Droit de communication	<p>Mettre en place/généraliser les conventions d'échange d'informations entre la DGI et les principaux pourvoyeurs institutionnels d'informations à incidence fiscale.</p> <p>Ajuster et renforcer les sanctions en cas de refus de communication des informations proportionnellement à la gravité des informations non communiquées. Prévoir des sanctions spécifiques aux institutions publiques (sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la révocation des responsables administratifs,...).</p>
3.5. Droit de constatation	<p>Actuellement, le dispositif relatif au droit de constatation est faiblement mis en œuvre.</p> <p>Prévoir la création, au niveau des « services d'assiette », de « brigades fiscales d'intervention mobile », avec un statut proche de celui des agents de la douane, définissant leurs prérogatives et garantissant leur protection physique, morale et juridique.</p> <p>Formaliser la pratique du droit de constatation et renforcer la traçabilité des actes de gestion et des décisions prises à l'issue des opérations de constatations.</p> <p>Prévoir des programmes communs d'intervention conjointe Douane-DGI, Administration fiscale locale-DGI...</p> <p>Renforcer les sanctions en cas de refus ou de résistance à l'exercice du droit de constatation.</p>
3.6. Examen de la situation fiscale d'ensemble (ESFE)	<p>Actuellement, ce dispositif est rarement mis en application. Il dépend étroitement de la qualité des informations internes et externes dont dispose l'administration fiscale.</p> <p>Mise en œuvre effective de l'ESFE.</p> <p>Constitution d'une base de données nationale, structurée et alimentée en permanence, systématiquement et automatiquement par des sources fiables, externes et internes à l'administration fiscale (patrimoine des contribuables, transactions mobilières et immobilières, informations communiquées par les administrations fiscales étrangères...).</p> <p>Révision de l'article 29 du CGI avec une extension/intégration d'autres indicateurs de richesse (possession de tableaux d'art, bijoux, terrains nus, chevaux de race, polygamie, frais de chirurgie esthétique, frais de scolarité des enfants dans des établissements scolaires étrangers, dépenses festives,...).</p>
III. Recouvrement	
1. Recouvrement spontané	<p>Le recouvrement spontané a connu de grands progrès en termes d'externalisation et de dématérialisation. Ces progrès ont notamment permis un meilleur classement du Maroc dans le climat des affaires (Doing Business). Un effort particulier devrait cibler et accompagner les petits contribuables pour aller vers une généralisation réussie de la télé déclaration et du télépaiement.</p>

2. Recouvrement forcé (RF)

Zone opaque où le risque de corruption est très élevé en matière de recouvrement.

Le processus de gestion du RF n'est pas actuellement totalement formalisé et dématérialisé pour garantir la traçabilité complète de tous les actes de gestion, leur suivi automatique et leur contrôle à distance.

Les attributions et prérogatives des structures chargées du recouvrement ne sont pas définies clairement dans un support réglementaire pour pouvoir ensuite formaliser les processus de gestion et entamer leur dématérialisation.

Le Code de Recouvrement des Créances Publiques (CRCP) contient de nombreuses dispositions ne répondant plus à la réalité économique et sociale actuelle. Son actualisation est une action urgente pour lever les obstacles à la modernisation des processus de gestion du RF, dans une optique d'adaptation aux NTIC.

IV. Remboursement de la TVA

1. TVA sur les investissements

Dans un but d'optimisation du coût de gestion de l'impôt et tenant compte du fait que la TVA sur l'acquisition des équipements est récupérable par les entreprises concernées, l'achat en exonération des biens d'investissement est une option à retenir. L'administration fiscale doit juste renforcer ses moyens de contrôle a posteriori, en mobilisant ses ressources vers sa fonction principale, celle du contrôle.

Il est incompréhensible que l'administration fiscale encaisse une TVA qui doit être ensuite totalement restituée à l'entreprise versante.

2. TVA non apparente

Il s'agit là plus d'une « subvention déguisée » que d'un remboursement. Le mode actuel de remboursement de la TVA dite non apparente, comporte un risque élevé de fraude fiscale (la traçabilité du paiement des achats des produits agricoles n'est pas exigée) et de corruption.

Ce système peut être supprimé et remplacé par des aides publiques directes et ciblées sur la base de contrats programmes. Cette option est conforme à la lettre et l'esprit aussi bien de la loi organique des finances qui prône la transparence budgétaire que du dispositif régissant le partenariat public privé.

3. TVA sur les exportations

Généralisation de l'externalisation de l'opération de remboursement de la TVA, pas seulement dans la phase finale de paiement, sur la base d'un cahier de charges, avec un système de contrôle a posteriori. De cette manière, l'administration fiscale sera appelée à se concentrer quasi exclusivement sur son métier central qui est le contrôle au sens le plus large, ce qui n'est qu'une réponse adéquate à la nature déclarative du système fiscal.

V. Autres observations et recommandations

1. Gestion des ressources

L'administration fiscale est composée d'êtres humains, fonctionnaires, constituant la première force, et la première source de réussite ou d'échec dans le changement.

Les conditions de travail, la politique de formation, le système d'évaluation des compétences, de motivation et de promotion, ont un rôle déterminant dans la dynamique de changement.

1.1. Ressources matérielles

Actuellement, les conditions de travail, surtout dans les sites lointains, sont démoralisantes et démotivantes, voire inhumaines. Le processus de déconcentration de la gestion des ressources devrait être soutenu et accompagné qualitativement, avec la mise en place de procédures d'expression et de traitement des besoins, avec une hiérarchisation des priorités.

1.2. Ressources humaines

C'est la « colonne vertébrale » de l'administration fiscale. La dimension matérielle et surtout morale joue un rôle fondamental dans le renforcement de l'éthique.

La nomination des responsables, à tous les niveaux, doit être basée sur la connaissance et maîtrise du métier, la compétence et l'intégrité. En dehors de ces critères, les nominations à des postes de responsabilité ne peuvent être perçues que négativement et être source de frustrations et de découragement/démobilisation/démotivation.

Actuellement, il n'existe pas un véritable système de gestion des compétences avec un « plan carrière » permettant de créer des conditions de transparence en matière de promotion.

Au départ, lors du recrutement, la formation n'est pas assurée par une structure spécialisée (Ecole des Impôts), avec une stratégie adéquate en matière de formation, répondant à des besoins prioritaires préalablement définies.

Création d'une Ecole des Impôts est nécessaire, en fédérant les efforts au niveau de l'ensemble du Ministère de l'Economie et des Finances, et en capitalisant sur les expériences des autres Directions de ce Ministère.

Mise en place d'un système transparent d'évaluation des compétences, base des décisions de motivation (primes) et de promotion (avancement et nomination à des postes de responsabilité).

2. Ouverture sur l'environnement et participation des acteurs officiels

Deux « Assises fiscales » ont été organisées, en 1999 et en 2013. Ces assises ont été un moment d'écoute et de connaissance des attentes des divers acteurs économiques et sociaux, dans le domaine fiscal. Ce type de rencontre devrait être institutionnalisé et organisé au moins une fois tous les cinq ans.

Par ailleurs, l'ouverture sur l'environnement ne devrait pas être limitée uniquement à certains acteurs économiques (CGEM et Chambre de Commerce). Elle devrait aussi se faire au profit des syndicats professionnels, des écoles et des universités et des associations.

La communication à travers les médias est aussi un outil stratégique à développer, dans un but de vulgarisation de la matière fiscale, de sensibilisation et de connaissance des droits et des obligations des contribuables.

La formation des parlementaires.

Les rencontres de vulgarisation au profit des jeunes et des ONG (...).

La création d'une association nationale des contribuables est très souhaitable. Elle pourrait fédérer toutes les catégories de contribuables et permettre à l'administration fiscale de disposer d'un interlocuteur de qualité.

Enfin, la création d'un Conseil National des Impôts s'impose dans un contexte où l'impôt est de plus perçu comme étant au cœur du contrat social et du « vivre ensemble ».