

# « INFORMATION et TRANSPARANCE de LA GESTION FISCALE AU MAROC »

7 mars 2015



**OXFAM**

*Etude réalisée avec l'appui d'Oxfam*

# PLAN DE PRESENTATION

- I- INFORMATION FISCALE : LA BASE DE LA TRANSPARENCE**
- II- ACCUEIL ET GESTION DES RÉCLAMATIONS**
- III- LA DÉLIVRANCE DES ATTESTATIONS**
- IV- LE TEXTE FISCAL ET LA SIMPLIFICATION DE SA LECTURE**
- V- LE CONTRÔLE FISCAL**
- VI- LE RECOURS FISCAL ET L'ARBITRAGE : DE L'AUTONOMIE ET AU DÉFICIT DE SPÉCIALISATION :**
- VII- ENQUÊTE DE SATISFACTION**
- VIII- CARTOGRAPHIE DES PRINCIPAUX RISQUES OU PRINCIPALES ZONES A RISQUES :**
- IX- PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR UNE TRANSPARENCE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'IMPÔT.**
- X- ELEMENTS CONSTITUTIFS DU GUIDE DU CITOYEN**

# I- INFORMATION FISCALE : LA BASE DE LA TRANSPARENCE

- **« Celui qui rencontre le plus de succès dans la vie est celui qui est le mieux informé. »**
- **L'article 27 de la Constitution de 2011 consacre le DAI de manière générale :- droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public**
- **Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi**
- **Le DAI devrait être la règle et ne peut être restreint que de manière exceptionnelle par la loi.**

# I- INFORMATION FISCALE : LA BASE DE LA TRANSPARENCE

- **Le citoyen paie ses impôts ; le droit de savoir : comment l'argent public est dépensé. Le projet de loi sur le DAI a été mis en veilleuse.**
- **Proférer contre quelqu'un la menace de dénonciation au fisc est presque l'équivalent d'une dénonciation qui a un lien avec un comportement délictueux ou passible du pénal.**

## 1-Le projet sur l'accès à l'information : avancée et limites :

- La note d'information dudit projet considère le **droit à l'information comme un facteur de « renforcement de la démocratie participative »**.
- **Les entreprises publiques** qui sont en général des personnes morales de droit privé **demeurent en dehors du champ d'application de la loi sur l'accès à l'information sauf lorsqu'elles sont investies d'une mission de service public.**
- Le projet du gouvernement délimite néanmoins le droit d'accès à l'information en imposant **l'indication du motif de la demande.**
- Le projet de loi sur le DAI a été mis en veilleuse.

## 2- La spécificité de l'accès à l'information fiscale :

- Les contribuables marocains ne forment pas un bloc monolithique et leur relation à l'administration fiscale dépend de beaucoup de facteurs liés à leur situation sociale, à leur niveau d'accès au savoir et à l'éducation, le milieu géographique et la culture qui régit ses relations avec le pouvoir en général.
- L'ignorance du contribuable de ses droits et obligations sur le plan fiscal, est un facteur qui favorise les abus et le développement de l'informel.

## 2- La spécificité de l'accès à l'information fiscale :

- Dans le domaine spécifiquement fiscal, il est possible de relever en particulier :
  - ✓ **La publication d'un rapport annuel sur les dépenses fiscales depuis 10 ans, mais non exhaustif.**
  - ✓ **Contrôle fiscal** : les procédures de programmation au contrôle fiscal ne sont pas clairement définies ;
  - ✓ La faible vulgarisation ;

## 2- La spécificité de l'accès à l'information fiscale :

- ✓ La faible mobilisation des médias autour des textes fiscaux ; Le recours prépondérant à la langue française par l'Administration fiscale ;
- ✓ Référentiel des prix des cessions immobilières élaboré sans consultation des contribuables, notamment les associations de consommateurs ;
- ✓ Absence quasi-totale des débats sur la fiscalité ;
- ✓ **Budget « citoyen » : un instrument avant tout de propagande.**



## 2- La spécificité de l'accès à l'information fiscale :

- ✓ Construction des budgets sur la base de stratégies de développement clairement définies et déclinées en politiques publiques ;
- ✓ Rencontres sur la fiscalité souvent limitées aux associations des professionnels.

### 3-La communication institutionnelle et ses instruments dans la pratique de la DGI :

- La Division des études et de la communication se charge de **vulgariser l'information fiscale et de gérer la documentation qui se rapporte aux impôts et taxes.**
- La spécificité d'informer un grand public sur la législation fiscale est une **tâche très importante qui demande disponibilité et compétence.**

### 3-La communication institutionnelle et ses instruments dans la pratique de la DGI :

- L'exemple de **la campagne de sensibilisation au sujet de l'annulation des pénalités et des majorations en 2013 a bénéficié d'une attention particulière** et a permis à la DGI de communiquer d'une façon intensive (rapport d'activités 2013).
- Plus récemment, **la mise en place d'un centre d'appel, opérationnel au mois de septembre 2014.**
- **Durant le mois de février : campagne de presse pour une explication du référentiel des prix de l'immobilier.**

#### 4-La fiscalité est toujours absente dans notre espace audiovisuel :

- Nécessité d'une émission régulière sur une télévision et sur une station de radio dédiée aux questions fiscales

#### 5-Les questions réponses : une pratique à consolider :

- Discuter annuellement un recueil des questions - réponses

## 6- Les moyens pouvant permettre d'élargir les moyens d'accès à l'information fiscale :

- L'information sur le caractère déclaratif des impôts.
- Promouvoir les relations avec les entités publiques et privées en matière d'information (La convention avec le ministère de l'éducation nationale ; La convention avec la CGEM ; Convention avec la Fédération des chambres marocaines de commerce, de l'industrie et des services). Rien n'a été fait pour appliquer ces conventions.

# II-ACCUEIL ET GESTION DES RÉCLAMATIONS

**La norme ISO 10002 : 2004 « Lignes directrices pour le traitement des réclamations dans les organismes »** fait partie intégrante de la référentielle qualité ISO 9000. Cette norme associée définit les exigences clés pour gérer avec succès le processus de traitement des réclamations. Elle édicte, à cet égard, neuf principes directeurs, à savoir :

- **Visibilité** : les clients, employés et autres parties associées doivent savoir comment et où formuler une réclamation.
- **Accessibilité** : le processus de traitement des réclamations doit être facilement accessible à tous les réclamants (informations associées rédigées dans un langage clair, facile à comprendre et à utiliser).
- **Réactivité** : il convient d'accuser réception immédiatement de chaque réclamation auprès du réclamant.

- **Objectivité** : chaque réclamation doit être traitée de manière équitable et objective tout au long du processus de traitement des réclamations.
- **Frais** : les frais relatifs au processus de traitement des réclamations ne doivent pas incomber au réclamant.
- **Confidentialité** : il convient de ne pas divulguer les informations à caractère personnel du réclamant sans son consentement express.



- **Approche orientée client** : l'organisme encourage les retours d'informations, y compris les réclamations, et démontre par ses actions son engagement à résoudre les réclamations.
- **Responsabilisation** : l'organisme établit clairement les responsabilités et délégations pour les actions et les décisions de l'organisme concernant le traitement des réclamations.

- **Amélioration continue** : il convient que l'amélioration continue du processus de traitement des réclamations et de la qualité des produits/services soit un objectif permanent de l'organisme.

# 1-Importance de la réclamation dans la relation fiscale

- Selon les derniers chiffres disponibles, **le stock des réclamations a atteint en 2013 un nombre de 32 104 réclamations soit une augmentation de 23,80% par rapport à 2012.**
- **La réclamation est en elle-même un signal fort de la compréhension des textes fiscaux et du refus de l'utilisateur d'un niveau d'imposition qui lui est réclamé.**
- Sur un plan sociologique et même psychologique, **la réclamation est aussi une expression qui fait référence à un système relationnel forgé par des décennies de perception d'images négatives sur la relation avec l'administration fiscale.**

## 2-La gestion des réclamations par la DGI :

- La **taxe d'habitation** et la **taxe professionnelle** constituent la principale composante des stocks des réclamations

## Composition des réclamations traitées au cours de 2013

<b>Nature d'impôts</b>	<b>Nombre de réclamations traitées</b>	<b>%</b>
<b>Taxe d'habitation et taxe de services communaux</b>	<b>19 744</b>	<b>26,33</b>
Taxe professionnelle	9 086	12,12
Impôt sur le revenu (forfait)	21 467	28,63
IR/PF	9 844	13,11
Impôt sur les sociétés	3 506	4,68
TVA	2 985	3,98
Droit d'enregistrement et de timbre	1 641	2,18
Autres -Divers		
<b>TOTAL</b>	<b>74 988</b>	<b>100,00</b>

Source : Direction Générale des Impôts

- **Ce travail gagnerait, néanmoins, en efficacité à travers une évaluation permanente des actions, et surtout une formalisation des processus de traitement de la réclamation.**

### 3-Les pistes d'amélioration du traitement de la réclamation :

- Améliorer la prise en charge « automatisée » de toutes les réclamations ;
- Répondre dans des délais raisonnables et fixés en fonction d'une catégorisation des dossiers ;
- Mettre en place un document électronique de référence (doctrine et jurisprudence) ;

### 3-Les pistes d'amélioration du traitement de la réclamation :

- **L'accusé de réception est le document clé** dans ce processus d'établissement de la confiance et de fluidification des circuits de l'information fiscale.
- **L'autonomie et le contrôle continu** doivent être au centre de la délégation des pouvoirs aux différents responsables et à tous les échelons.
- **Prendre l'exemple de l'administration des douanes** traitement automatisé avec possibilité de suivre le traitement du dossier de réclamation.



# III- LA DÉLIVRANCE DES ATTESTATIONS

- ✓ La délivrance des attestations constitue une des zones à risques dans le rapport de l'administration avec les usagers.
- ✓ Standardiser les conditions d'obtention des attestations concernant les exonérations et dématérialiser, autant que ce peut, permet de réduire le risque de corruption ou d'abus de pouvoir.

# **IV- LE TEXTE FISCAL ET LA SIMPLIFICATION DE SA LECTURE**

- **Assises fiscales de 2013 ;**
- **La synthèse du débat a mis en relief l'impact du manque de clarté sur la marge d'interprétation de la législation ;**

# V- LE TEXTE FISCAL ET LA SIMPLIFICATION DE LA LECTURE

- Seules les entreprises bien encadrées et disposant d'un personnel ou de conseillers expérimentés peuvent faire face à l'interprétation de l'administration ;
- Les développements sur les propositions des panelistes se sont limités au **rescrit fiscal**, à la publication des barèmes de référence en matière immobilière, à l'accélération de la dématérialisation des procédures et à la publication de la jurisprudence en matière de contrôle fiscal et des contentieux fiscaux.

# 1- La normalisation du texte et la limitation des pouvoirs :

- Chaque fois qu'un texte juridique donne un pouvoir discrétionnaire à une administration ou à un responsable, une zone de risque se crée et rend difficile l'exercice des contrôles internes ou externes.
- Le risque peut se présenter sous forme d'une utilisation de ce pouvoir pour créer des relations de corruption comme il peut donner lieu à une atteinte aux droits de la communauté

## VI- LE CONTRÔLE FISCAL

- Un contrôle fiscal est souvent associé à une « correction » ou « punition » d'un adversaire politique ou d'un adversaire tout cour.
- Le dernier rapport d'activités de la DGI a introduit un critère de choix en matière de programmation des vérifications fiscales. Il s'agit des dossiers qui représentent un fort enjeu fiscal.

# 1-La charte du contribuable dans le cadre du contrôle fiscal :

- **La charte du contribuable** dans le cadre du contrôle fiscal est certes un document d'une grande importance qui énonce des principes fondamentaux, des droits et des obligations et qui ouvre la voie à des accords à l'amiable, **mais la question qui reste sans réponse est celle liée aux critères de choix des entités à contrôler.** A noter que les dossiers réglés à l'amiable évolue substantiellement d'une année sur l'autre. **Les chiffres avancés dans ce domaine avoisinent les 90%.**

## 2-L'apport de la charte du contribuable :

- La pratique en matière de contrôle évolue progressivement vers des relations « contractuelles ».
- Toutes les étapes sont décrites « au début, en cours et à la clôture » de la vérification.
- La charge de la preuve est à la charge du contribuable ou de l'administration fiscales selon les situations, mais l'appréciation de l'irrégularité grave est toujours un droit de l'administration.

## **Les principes fondamentaux :**

- *Présomption de bonne foi ;*
- *Reconnaissance du droit de contrôle de l'administration ;*
- *Garantie de contrôle selon une procédure légale ;*
- *Droit de défense selon une procédure contradictoire ;*
- *Droit d'être assisté par un conseil au choix ;*
- *Obligation de conservation des documents comptables.*



## 3-Observations à propos de la charte du contribuable :

- Le droit d'être assisté crée une disparité dans le traitement des vérifiés.
- **Les conseillers fiscaux**, dont une partie a exercé dans l'administration fiscale, **sont outillés en matière de procédures et peuvent constituer un point de force en faveur de ceux qui paient plus et mieux.**
- **La conservation des documents comptables peut constituer un point de faiblesse pour les PME.**

- L'autre point qui constitue un réel problème pour les entreprises est celui lié aux délais des vérifications : **de 6 à 12 mois.**
- La charte n'enlève pas le pouvoir d'appréciation à l'administration, mais le limite à des cas déterminés et notamment lorsque :
  - ✓ « **la comptabilité présente des irrégularités graves ou lorsqu'elle présente des insuffisances au niveau des chiffres d'affaires ;**
  - ✓ **Les bénéficiaires ont été transférés par une entreprise disposant de liens de dépendance avec d'autres entreprises ;**
  - ✓ **l'importance de certaines dépenses engagées ou supportées à l'étranger par les entreprises étrangères ayant une activité permanente au Maroc n'apparaît pas justifiée »**

## 4-Les observations du CESE sur le contrôle fiscal :

- **L'accord amiable est choisi en tant que la moins mauvaise des solutions** et « par manque de confiance dans les procédures administratives et judiciaires » ;
- **Lente diffusion des « bonnes pratiques » de contrôle** et se traduit par des redressements souvent jugés disproportionnés.

- L'abandon de presque la moitié des redressements se fait par voie transactionnelle.
- « **Les voies de recours prévues sont fréquemment décevantes.** En effet, la complexité ne profite à aucun des acteurs du contrôle fiscal et traduit l'impuissance à obtenir des décisions doctrinales profondes et durables, et ce bien que **le peu de données disponibles sur les procédures au niveau des commissions et des tribunaux** interdisent de porter un jugement définitif sur le fonctionnement de ces commissions. »

## 5-L'apport en recettes du contrôle fiscal :

- Nombre de vérificateurs, inférieur à 350, au niveau national ;
- **7,8 milliards** de dirhams **en 2012** contre **9,6 milliards** de dirhams **en 2013** soit une **progression de 22,45%**.

- **Les accords à l'amiable ont représenté en 2013 environ 98,3% des droits recouverts suite à des contrôles sur place.** Ces droits ont atteint environ **4,9 milliards** de dhs
- **Recul du rôle des commissions** a sûrement une relation avec leur degré d'efficacité et surtout avec le choix de plus en plus grand de l'accord à l'amiable.

## 6-L'accord à l'amiable entre la souplesse et la zone de risque :

- **L'absence d'un cadre juridique** devant retracer l'opération de liquidation des montants à régler d'un commun accord.
- **Degré d'écart entre le montants des droits devant être recouvrés et les montant qui découlent de l'accord à l'amiable.**
- **La décision d'opter pour un accord à l'amiable doit être encadrée.**

## 7-Le contrôle fiscal et la gestion des ressources humaines :

Le nombre de dossiers vérifiés a connu une diminution drastique en 2013. De **1774 dossiers vérifiés en 2012**, ce nombre est passé à **1415 dossiers en 2013**.



## VII- LE RECOURS FISCAL ET L'ARBITRAGE : DE L'AUTONOMIE ET AU DÉFICIT DE S PÉCIALISATION :

Des commissions (**Commission locale de Taxation** et la **Commission Nationale du recours fiscal**) travaillent sur les requêtes présentées par les contribuables. Ces entités se déclarent incompétentes en matière d'interprétation des textes fiscaux.

- Les délais pour rendre une décision par les commissions sont relativement longs. Ils peuvent atteindre 24 mois.
- Le travail des CLT peut nécessiter le recours à l'expertise de fonctionnaires ou contribuables qui n'ont qu'une voix consultative.
- Le fonctionnement des sous commissions ne donne malheureusement pas lieu à des documents qui retracent leurs débats. Leur apport à la jurisprudence fiscale est presque inconnu.

## 1-Le fonctionnement des commissions : des relations à éclaircir :

Le fait qu'elles se constituent par la volonté de l'administration, qu'elles soient soumises à des procédures de nomination par le gouverneur au niveau local et par le chef du gouvernement au niveau national et qu'elles soient rétribuées par des primes du ministère de l'économie et des finances créent de possibles relations de « soumission » au ministère.

Les informations recueillies d'une façon informelle indiquent que des primes allant de 30 000 dhs par mois pour les membres de la CNRF et de 10 000 dhs par mois pour ceux de la CLT.

## VIII- ENQUÊTE DE SATISFACTION :

- ❑ **L'échantillon représentatif** est choisi et identifié et consiste en **1560 personnes morales et physiques** dont **50 « partenaires »** de la DGI spécialisés dans les métiers ayant une relation directe avec les dossiers fiscaux (experts comptables, comptables agréés, notaires et organisations socioprofessionnelles). Toutes les catégories des usagers de la DGI ont été représentées dans l'échantillon. Ce travail a été réalisé par un bureau d'études externe.
- ❑ **Les thèmes d'évaluation ont été au nombre de 12.**

- **Les entreprises** et **les partenaires** ont exprimé un **taux de satisfaction global** de **72%** et de **71%** respectivement.
- **Le point ayant reçu le moins d'appréciations positives est celui relatif au traitement des réclamations**

# Limites de la démarche de l'enquête de satisfaction :

- **La forme de l'enquête et le donneur d'ordre pour effectuer l'enquête méritent un traitement différent ;**
- **La DGI pourrait déléguer cette enquête au Haut-commissariat au plan ;**

## IX - CARTOGRAPHIE DES PRINCIPAUX RISQUES OU PRINCIPALES ZONES A RISQUES :

- ❖ **En matière d'IR, revenus professionnels, régime du forfait.** La base d'imposition retenue est généralement le bénéfice minimum qui est le produit de la valeur locative avec un coefficient variable de 0,5 à 10.
- ❖ **IR/ Profits fonciers** : la révision du prix déclaré par le cédant est effectuée unilatéralement par l'Administration fiscale, en l'absence d'un barème officiel qui sert de référentiel. L'expérience de Casablanca pourrait contribuer à résoudre ce problème.

- ❖ **En matière de droits d'enregistrement/droits de mutation.**
- ❖ **En matière de TVA, livraison à soi-même de constructions.** La disposition introduite par la LF 2013 et permettant de payer une taxe de 60 dirhams au m2.
- ❖ **Taxe professionnelle ;**
- ❖ **Taxe d'habitation et taxe de services communaux ;**
- ❖ **Délivrance des attestations ;**
- ❖ **Programmation au contrôle fiscal et suivi.**



**X- PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR**  
**UNE TRANSPARENCE DANS LE DOMAINE DE LA**  
**GESTION DE L'IMPÔT.**

**L'ensemble des recommandations seront  
rassemblées au terme de l'étude et de  
l'élaboration du guide citoyen**

# **XI- ELEMENTS CONSTITUTIFS DU GUIDE** **DU CITOYEN**

**Le choix qui a été fait par l'équipe du projet est le guide citoyen du contribuable : catégorie particuliers. Les principales questions auxquelles il doit répondre sont :**

- ✓ Qu'est ce que l'impôt ?**
- ✓ C'est quoi une administration fiscale ?**
- ✓ Quels sont les impôts gérés par l'administration fiscale ?**

- ✓ **Qui représente l'administration fiscale ?**
- ✓ **Qui est l'inspecteur des impôts ?**
- ✓ **Comment s'adresser à l'administration et pourquoi ? Ou se trouve l'administration fiscale ?**
- ✓ **Comment adresser une réclamation à l'administration fiscale ? Objet de la réclamation ?**

- ✓ **A qui adresser une réclamation ?**
- ✓ **Comment rédiger une réclamation ?**
- ✓ **Comment déposer une réclamation auprès de l'administration fiscale ?**
- ✓ **Qu'est-ce que vous devez payer comme impôts ?**
- ✓ **Comment est calculé l'impôt auquel vous êtes assujettis ?**

- ✓ **Comment déclarer vos revenus ?**
- ✓ **Comment contester une décision de l'administration fiscale ?**
- ✓ **Comment se prémunir contre les pressions de certains représentants de l'administration fiscale ?**
- ✓ **Comment obtenir les attestations fiscales ? et auprès de qui ?**

# □ Le recours fiscal :

## 1- comment s'adresser à une commission de recours au niveau local ou national :

- modelé de lettre à adresser à la commission locale ;
- arguments à présenter devant la commission locale ;
- comment se faire aider devant la commission locale

**MERCI DE VOTRE  
AIMABLE ATTENTION**

