

# Regard comparé : la Direction générale des impôts au Maroc

Noureddine BENSOUDA \*

Nous assistons, de plus en plus, à une convergence des réformes dans la restructuration des administrations publiques. Cette démarche procède de la nécessité de rationaliser les actions et les moyens de l'État dans ses missions de service public.

Beaucoup de pays mènent une réflexion sur la modernisation de l'administration fiscale et s'interrogent sur l'**efficacité** de la répartition des missions fondamentales entre la comptabilité publique et la direction générale des impôts.

**La Grande-Bretagne** a décidé en 2004 de fusionner ses services fiscaux, démarche §adoptée également par **la France** en 2008. Certains États africains se sont engagés dans des voies similaires dans l'objectif essentiel de mettre en place une nouvelle gouvernance. On peut citer le cas du **Cameroun** où la Direction des impôts a été érigée en Direction Générale depuis 2005 et qui devient responsable de l'émission, du contrôle et du recouvrement des différents impôts et taxes. **Le Sénégal** a aussi fait le choix d'une démarche progressive en transférant le recouvrement des impôts directs de la Direction de la Comptabilité et du Trésor à la DGI. Ainsi, depuis janvier 2009, les entreprises et les personnes physiques de la région de Dakar s'acquittent de leurs impôts auprès des services fiscaux.

Il importe toutefois de distinguer entre la fusion totale de deux administrations ; comme en Grande-Bretagne et en France, pour ne citer que ces deux exemples, et le transfert du recouvrement unique-

\* Directeur général des impôts.

ment, d'une structure à l'autre, dans le cas du Cameroun, du Sénégal et celui du Maroc.

La prise en charge du recouvrement par la DGI au Maroc a débuté en 2004.

À partir de **constats**, une réforme a été menée se fixant des **objectifs** avec une **démarche progressive** mais qui connaît tout de même quelques **contraintes**.

## I. – LES CONSTATS

**Premier constat** : Il y a quelques années, à l'occasion d'entretiens avec les responsables des services fiscaux au niveau local, il était pratiquement impossible de connaître **immédiatement** quel était le montant des recettes fiscales recouvrées. Ils pouvaient vous informer sur le nombre de contribuables, d'émissions d'impôts, de dossiers de contentieux... mais pas sur la recette effective et qui est la finalité du processus. Il fallait la demander à la Trésorerie générale du Royaume (l'équivalent de la comptabilité publique en France).

**Deuxième constat** : Dans le prolongement du premier, combien même la direction générale des impôts recevait l'information sur la réalisation des recettes fiscales, ce reporting était lent et intervenait avec un retard qui privait l'administration fiscale d'un outil de pilotage essentiel. Le rythme de travail d'une administration à l'autre diffère, en raison de la nature des missions et des priorités de chacune d'elles. Ainsi, la DGI doit initier des actions immédiates en fonction du comportement des recettes pour une meilleure exécution des lois de finances et surtout en faveur de l'économie.

Dans ce sens, l'accélération du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée pour les entreprises, surtout en période de crise économique, est fondamentale, mais elle dépend également de la connaissance précise des rentrées disponibles.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de faire basculer, à titre d'exemple, les recettes fiscales, obtenues suite à un contrôle fiscal, du mois de décembre d'une année donnée sur le mois de janvier de l'année suivante, sur la base d'un échéancier de paiement en faveur du contribuable vérifié.

En effet, le reporting contribue au lissage des objectifs en fin d'année. Il est ainsi possible de reporter les recettes fiscales d'une année sur

l'autre pour éviter que ces recettes n'enregistrent une trop forte progression, comme cela a été le cas en 2007 et 2008.

À titre d'exemple, en 2007, le taux d'accroissement des recettes a été de 21,4 % et de 30,4 % en 2008.

**Troisième constat :** Il y a eu des cas où la DGI a été contrainte d'émettre un avis à tiers détenteur sur le compte d'un trésorier régional auprès de la Banque centrale (Bank Al Maghreb) en vue d'obliger un contribuable à payer ses impôts. En effet, ce trésorier pouvait ne pas exécuter un ATD sur le compte d'un contribuable ouvert auprès de la Trésorerie générale du Royaume. Celle-ci paraissait partagée entre son activité « bancaire » consistant à gérer les dépôts et placements de ses clients et le recouvrement de l'impôt.

À côté de ces quelques constats, une observation attentive des expériences étrangères devait être prise en considération. Tout d'abord, il fallait bien comprendre et faire comprendre la notion de séparation entre les ordonnateurs et comptables pour éviter qu'elle soit utilisée comme paravent contre toute réforme. Cette séparation a une portée beaucoup plus forte en matière de dépenses que de recettes.

Ensuite, il était utile de tirer profit des projets de réforme dans les pays étrangers, notamment en France où la première tentative a connu quelques difficultés, essentiellement pour des raisons sociales défendues par les syndicats.

## II. – LES OBJECTIFS

**Premier objectif :** Fournir un meilleur service aux contribuables en agissant sur son mode de fonctionnement pour devenir une administration orientée client au lieu d'une administration préoccupée uniquement par la défense de ses propres intérêts et prérogatives. En effet, l'unification des missions fiscales permet d'améliorer le service rendu, en mettant à la disposition du contribuable un interlocuteur unique pour l'accomplissement de l'ensemble de ses obligations fiscales et répondre à ses demandes (déclarations fiscales, paiement des droits dus, réclamations...).

**Deuxième objectif :** Le rattachement du recouvrement à la DGI vise à regrouper toutes les missions fiscales (la législation fiscale ; les opérations d'assiette et de contrôle fiscal ; le recouvrement ; le contentieux fiscal...) et de mettre en place un vrai système (au sens systémique) avec la possibilité, grâce au feed-back, d'une autorégulation à chaque

fois que se manifeste un manque de cohérence et qu'apparaît un dysfonctionnement.

**Troisième objectif :** La recherche accrue de l'efficacité dans la gestion de l'impôt avec une meilleure maîtrise de son coût. L'informatisation de toutes les missions fondamentales de la DGI favorise une transmission automatisée et en temps réel d'une grande quantité d'information tout en garantissant sa fiabilité.

### III. – LA DÉMARCHE

Pour parvenir à ces résultats il fallait s'appuyer sur une démarche réaliste et pragmatique. C'est le choix qui a prévalu, au Maroc, et le recouvrement a été rattaché à la DGI de manière progressive. Cette méthode a permis de prendre en considération la capacité d'absorption de l'environnement aussi bien administratif que celui des entreprises et des citoyens.

Ainsi, ce transfert s'est fait progressivement, par arrêté du Ministre chargé des finances qui a servi d'instrument de pilotage puisque, par son truchement, l'intégration s'est faite graduellement, en fixant la direction régionale des impôts concernée, sa compétence territoriale et la population fiscale à couvrir.

C'est donc, par le biais d'arrêtés successifs qu'il a été procédé à la prise en charge de la TVA dans un premier temps, suivie de celle l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse les 50 millions de DH, avant d'être élargie à l'ensemble des sociétés et à l'impôt sur le revenu salarial perçu par voie de retenue à la source. Enfin en 2008, la DGI a récupéré le recouvrement de l'impôt sur le revenu issu des régularisations suite à contrôle des déclarations.

En agissant de manière progressive et en expliquant la finalité de la réforme, l'administration a réduit les résistances au changement et permis d'éviter la fronde fiscale.

En 2003, la DGI ne recouvrait que 12 % des recettes fiscales, comprenant uniquement les droits d'enregistrement et l'impôt sur le revenu au titre du profit foncier, et les 88 % des recettes fiscales étaient recouverts par la Trésorerie générale du Royaume.

En 2008, la tendance s'est inversée et le recouvrement opéré par la DGI a atteint 77 %, contre 23 % pour la Trésorerie générale du royaume.

#### IV. – LES CONTRAINTES

**Première contrainte** : Le transfert du recouvrement à la DGI n'a pas été à l'origine d'une unification des structures comme en France où deux administrations ont fusionné. En effet, au Maroc, le transfert du recouvrement de la Trésorerie générale du Royaume à la DGI ne s'est pas accompagné d'un transfert des ressources humaines et des moyens matériels (bâtiments administratifs...). La DGI a dû déployer de gros efforts pour recruter le personnel nécessaire. Elle a également mis en place des cycles de formation accélérés pour donner aux comptables recrutés les compétences et le professionnalisme exigés.

**Deuxième contrainte** : Le niveau d'implantation géographique est limité par rapport au territoire à couvrir et la forte dispersion de la population fiscale (l'éloignement des structures de recouvrement des contribuables). Aussi, des solutions ont été recherchées par le biais de partenariats, notamment avec « Poste Maroc » et le système bancaire pour le développement des télédéclarations et des télépaiements.

**Troisième contrainte** : Le regroupement de toutes les missions fiscales au sein d'une seule administration pourrait aboutir à une forte concentration du pouvoir et avoir des conséquences sur les décisions qu'elle serait amenée à prendre. C'est pourquoi la bonne gouvernance de l'impôt nécessite la mise en place de garde-fous pour garantir les droits des contribuables contre les risques d'abus.

Face à une administration qui participe activement à la conception de la loi fiscale et de ses décrets d'application, et qui veille à sa mise en œuvre par le biais de circulaires d'application et de doctrine administrative, il est indispensable que les contrôles de son action soient renforcés par : le contrôle parlementaire lors de l'élaboration des textes fiscaux, Le contrôle administratif par l'Inspection générale des finances, le contrôle de la Cour des comptes dont l'action est plus orientée vers les dépenses que vers les recettes, le contrôle par le juge, ... car, comme l'a si bien dit le président Jean Arthuis, « tout pouvoir non contrôlé se délite, ou pire, se corrompt » (1).

Pour que ces contrôles soient efficaces, il convient également d'améliorer la connaissance fiscale des parlementaires, des inspecteurs des finances, des magistrats, des citoyens... Et, dans ce cadre, l'Université a un rôle primordial dans la diffusion de cette connaissance fiscale.

(1) ARTHUIS Jean, Dans les coulisses de Bercy – Le cinquième pouvoir, Albin Michel, Paris, 1998, p. 119.