

# **L'EVOLUTION STRATEGIQUE DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

\*\*\*

La réussite de toute organisation dépend de l'efficacité de son système d'information. La Direction des Impôts, en tant qu'organisation administrative, n'échappe pas à cette règle.

Service public chargé de la mobilisation des ressources fiscales, elle reçoit, de par la Loi, une multitude d'informations qu'elle traite pour s'assurer de la sincérité des déclarations des contribuables.

D'autre part, opérant dans un environnement en perpétuelle mutation dont la maîtrise requiert des actions complémentaires, elle entretient des relations étroites avec d'autres administrations ou organismes privés avec lesquels elle échange périodiquement des informations.

Enfin, consciente de la complexité des transactions internationales et des enjeux de la mondialisation, elle s'ouvre davantage vers les partenaires étrangers en échangeant continuellement avec eux des informations dans le cadre de la Coopération Internationale.

## **1- LA COLLECTE DES INFORMATIONS :**

### **A) Informations collectées :**

La Direction des Impôts collecte à longueur d'année auprès des contribuables, des organismes partenaires ou des tiers des informations de façon systématique ou de façon ponctuelle.

Les articles qui prévoient la transmission de telles informations à l'administration fiscale sont les suivants :

- articles 26, 27, 28 et 30 de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés,
- articles 26, 27, 29, 30, 34 et 35 de la Loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée,
- articles 5, 31, 32, 77, 78, 88, 89, 100 et 102 de la Loi relative à l'impôt général sur le revenu,
- articles 19 de la Loi relative à l'impôt des patentes,
- articles 7, 15 et 17 de la Loi relative à la taxe urbaine.

En outre, les Lois fiscales ont prévu, à titre complémentaire et de façon ponctuelle, le recours au droit de communication si les informations transmises à la Direction des Impôts s'avèrent incomplètes ou peu fiable (articles 36, 39 et 106 respectivement des lois sur l'IS, la TVA et l'IGR).

Par ailleurs, la Direction des Impôts a signé des conventions d'échanges d'informations avec l'Administration des Douanes, la Trésorerie Générale et l'Office des Changes.

## **C) Méthodes utilisées et structures en charge de la collecte des informations:**

### **1- Identification des contribuables:**

Avant la réforme fiscale de 1986, l'organisation de la Direction des Impôts était basée sur une structure administrative par catégorie d'impôts (impôts directs, taxes sur le chiffre d'affaires, droits d'enregistrement et de timbre). Cette structure favorisait un certain cloisonnement de sorte que les impôts cédulaires d'alors avaient chacun son identifiant propre. Cette multitude d'identifiants collés à chaque contribuable, pour compliquée et gênante qu'elle soit, se justifiait également par l'absence d'informatisation des services fiscaux.

Avec la réforme fiscale, la structure administrative repose dorénavant sur une organisation fonctionnelle et polyvalente (assiette, vérification, contentieux). Cette réorganisation dans la polyvalence ainsi que l'informatisation progressive des services fiscaux ont dicté, à côté de l'intégration des impôts et l'harmonisation des procédures, la simplification de l'identification des contribuables selon leur forme juridique. C'est ainsi que depuis janvier 1997, les personnes morales n'ont plus qu'un seul identifiant. Pour les personnes physiques, l'intégration des divers numéros d'articles en un seul identifiant est en cours de réalisation.

En fait, à travers l'institution de l'identifiant unique la Direction des Impôts vise la mise en place d'une organisation basée sur la gestion du dossier unique et partant l'interlocuteur unique selon la forme juridique des contribuables (1.5. + T.V.A + IGR sur salaires pour les personnes morales; IGR professionnel + TVA + IGR sur salaires pour les personnes physiques). Cette organisation qui s'appuie sur l'outil informatique permettra, d'une part de maîtriser la situation fiscale globale des contribuables à l'aide de rapprochements et de consolidations désormais faciles et, d'autre part, accentuera la polyvalence souhaitée des Inspecteurs.

Sur un autre plan, la Direction des Impôt participe à un comité interministériel pour réfléchir à l'institution d'un seul identifiant inter administratif et à la possibilité d'acheminement du courrier et des informations par voie électronique.

### **2- Méthodes et structures :**

Le système fiscal marocain étant déclaratif, les contribuables souscrivent, aux échéances prévues par les textes fiscaux, les déclarations et versent l'impôt correspondant auprès des perceptions. Toutes les semaines les percepteurs transmettent aux services fiscaux (subdivisions) les déclarations accompagnées des avis de versement et communiquent, sur support informatique, aux centres informatiques des impôts les informations portant sur la déclaration et le paiement par le contribuable de l'impôt concerné. Ces informations alimenteront la base de données des services fiscaux et seront exploitées, après traitement, par les Inspecteurs contrôleurs des déclarations.

Outre ces informations, les services fiscaux reçoivent périodiquement des listings provenant des brigades de recherches et de recoupements leur fournissant des renseignements précis concernant tel contribuable ou tel secteur d'activité.

## **D) Evaluation du dispositif existant:**

Le dispositif existant constitue, à n'en point douter et à plusieurs égards, une avancée par rapport au système qui prévalait jadis. Néanmoins, la réforme fiscale étant un processus qui se poursuit, plusieurs handicaps restent à surmonter et d'énormes contraintes à gérer.

### **1- Les atouts du dispositif actuel:**

Grâce à la mise en place du système des déclarations et des versements spontanés par les contribuables, l'implantation de 11 Sous-Directions Régionales (centres des impôts) plus 7 Sous-Directions Préfectorales à Casablanca avec tout ce que cela implique comme déconcentration et délégation des pouvoirs de décision, une communication de proximité s'est établie entre la Direction des Impôts et les contribuables, ce qui permet des contacts directs et une réactivité dans des délais raisonnables. Et c'est cette volonté de répondre efficacement et de réagir avec célérité aux attentes des contribuables qui a présidé à la mise en place

d'une structure chargée des grandes entreprises (entreprises d'une certaine taille + secteur financier + établissements stables des groupes étrangers) auprès de la Sous-Direction Régionale de Casablanca dans un premier temps pour étendre ensuite l'expérience aux autres Sous-Directions.

### **2- Les contraintes au dispositif actuel :**

Les contraintes à la communication optimale de l'information sont d'origines diverses externes et internes.

Les contraintes externes tiennent d'abord à l'environnement juridique, culturel et socio-économique dans lequel opère la Direction des Impôts caractérisé par la rétention de l'information, la prédominance du support papier et la méfiance vis à vis des services fiscaux. Elles sont dues d'autre part à la faiblesse et à la lenteur du système d'information inter-administrations. Il est inconcevable par exemple que le recouvrement des principaux impôts déclarés et payés spontanément demeure de la compétence des perceptions qui dépendent de la Trésorerie Générale et non de la Direction des Impôts, ce qui crée des perturbations dans la transmission normale des informations fiscales et cause une lenteur dans la réactivité aux contribuables défaillants ou retardataires, surtout que la possibilité n'est pas encore donnée aux contribuables pour s'acquitter de leurs obligations fiscales par voie électronique.

Par ailleurs, l'absence de connexion informatique entre les diverses administrations retarde l'acheminement des recouvrements et obère les régularisations.

Quant aux contraintes d'origine Interne, elles proviennent de la rigidité -des structures organisationnelles et de la non prédisposition culturelle des ressources humaines à la transparence des circuits de l'information.

### **3- Les projets d'amélioration :**

Sur le plan administratif de manière générale, les autorités gouvernementales sont résolues à lever les obstacles à la bonne communication de l'information. C'est ainsi qu'il est projeté à brève échéance:

- d'instituer l'identifiant unique inter-administrations;
- de mettre en place des guichets uniques à l'échelle régionale pour faciliter les procédures pour les opérateurs économiques;
- de réglementer la transmission des informations par courrier électronique.

Plus particulièrement, au sein de la Direction des Impôts, il a été décidé:

- d'étendre l'expérience de la structure propre aux grandes entreprises à la Sous-Direction Régionale de Rabat, puis aux autres Sous- Directions Régionales;
- d'instituer un identifiant unique également pour les personnes physiques (IGR professionnel + TVA + IGR sur les salaires des employés).

## **II- L'INFORMATISATION :**

Si l'information est à la base de toute décision, la prise de celle-ci dépend du traitement à faire subir à celle-là. Or la multitude des informations que reçoit, à longueur d'année, l'Administration fiscale a imposé son informatisation.

### **A) La situation actuelle de l'informatisation: 1- Les objectifs recherchés:**

L'informatisation de la Direction des Impôts a débuté en 1983, à la

veille de l'entrée en vigueur de la réforme fiscale, en vue de mieux appréhender la matière imposable, d'améliorer la productivité et d'optimiser le système d'information.

### **2- Les moyens et les méthodes mis en œuvre :**

L'informatique au sein de l'administration fiscale est gérée par la Division de l'Organisation et de la Gestion du Système Informatique. Cette Division dispose de 4 services centraux chargés:

- de la conception, du développement et de l'administration du système d'information,
- de l'émission des impositions, de l'exploitation des bases de données nationales et de la supervision de l'exploitation régionale,
- de la conception et de la supervision du réseau téléinformatique,
- de l'acquisition et du déploiement des équipements informatiques.

Au niveau de chaque Sous-Direction Régionale, un centre régional informatique est chargé du suivi de l'exploitation du système informatique et de l'assistance des utilisateurs.

Le système d'information est développé dans le cadre d'un schéma directeur et compte essentiellement sur les moyens internes de la Direction. Toutefois, des prestataires de services externes sont interpellés de temps à autre pour la maintenance des équipements et pour la mise en place du réseau téléinformatique.

### **3- Le coût de l'informatisation :**

Pour développer, gérer et exploiter son informatique, la Direction des Impôts emploie 52 ingénieurs et cadres, 119 techniciens et 145 opératrices de saisies. Elle dispose au niveau central et au niveau régional de serveurs, pour l'exploitation des applications, auxquels sont connectés 1600 terminaux. Les serveurs régionaux sont interconnectés avec les serveurs centraux à travers le réseau téléinformatique. 900 micro-ordinateurs sont également déployés.

### **4- Les applications existantes :**

Le système d'information de la Direction des Impôts du Maroc est décomposé en quatre sous-systèmes qui reflètent la structure du système fiscal: l'impôt sur les sociétés, l'impôt général sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'enregistrement. Les sous-systèmes «identification» et de « recoupement » assurent la cohérence de l'ensemble.

La gestion informatisée de chaque impôt concerne les fonctions d'assiette, de contrôle et de contentieux.

Il existe par ailleurs des applications pour les impôts locaux gérés par la Direction des Impôts pour le compte des collectivités locales (taxe urbaine et impôt des patentes).

### **5- Les conséquences de l'informatisation :**

Il est indéniable que l'informatisation a permis d'alléger la gestion fiscale puisqu'elle assure désormais l'émission de la plupart des impositions et met à la disposition des gestionnaires, en temps réel, les informations dont ils ont besoin pour contrôler les dossiers des contribuables.

D'autre part, les applications communes (portant sur l'I.S et la TVA) entre la Direction des Impôts et la Trésorerie Générale, en dépit de certaines lacunes, ont contribué à améliorer le système d'information.

Enfin, la mise en place au niveau régional de centres informatiques participe à l'introduction de nouvelles méthodes de gestion et partant à plus de productivité.

## **B) Appréciation d'ensemble:**

### **1- Les points forts :**

Le système informatique actuel a le mérite de couvrir la grande majorité des fonctions de gestion des impôts (prise en charge des déclarations et des versements, relance des retardataires, régularisations, émissions,...).

La création au niveau régional de centres informatiques permet aux services fiscaux régionaux une exploitation autonome et un service de proximité. En outre, la mise en place de bases de données nationales a permis la préparation du passage à une informatique d'aide à la décision.

## **2- Les difficultés :**

Une difficulté majeure réside dans le fait que le papier reste le principal support utilisé pour prendre en charge les données provenant des contribuables, le cadre juridique permettant de légaliser les documents électroniques n'étant pas encore instauré.

De même, la mise en œuvre du système d'identification unique des contribuables n'étant pas achevée, il en résulte que le système d'information ne permet pas encore d'appréhender efficacement toute la matière imposable.

## **3- Les évolutions envisagées:**

Conscientes que le Maroc est entré massivement dans la société de l'information, les autorités fiscales entendent profiter de tout ce que les nouvelles technologies de l'information peuvent offrir dans le processus de modernisation, de mise à niveau et de gain de productivité.

C'est ainsi qu'au cours de l'année 2001, il est prévu de lancer l'étude du

nouveau schéma directeur informatique et de télécommunications dans le cadre duquel il est envisagé d'étendre la couverture fonctionnelle de notre système

informatique (programmation, vérification,...).

Une meilleure intégration des différents modules du système et l'introduction des outils d'aide à la décision permettront d'aider les inspecteurs à améliorer les résultats des contrôles internes et externes.

L'institution future des échanges électroniques avec les contribuables et avec d'autres organismes ouvrira d'autres perspectives et permettra une gestion personnalisée des dossiers.

Au niveau interne, le système informatique devra être plus ouvert sur les utilisateurs pour faciliter l'accès pour les besoins d'analyse, d'étude et de simulation.

Le recours à la sous-traitance pourra être envisagé pour l'accélération du développement du futur système d'information.

## **III- LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS FISCALES :**

L'internationalisation croissante des transactions commerciales et leur interdépendance a dicté aux autorités fiscales d'établir dès l'indépendance des relations d'assistance fiscale mutuelle avec d'autres pays dans le cadre de conventions bilatérales ou de coopération régionale.

## **A) Les conventions fiscales bilatérales :**

Le réseau actuel des conventions fiscales bilatérales comporte 44 conventions visant à éviter ou à alléger les doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus. Cela n'a pas empêché les autorités fiscales marocaines de signer des conventions comportant également des clauses relatives à l'imposition de la fortune (12 conventions), même si le dispositif fiscal actuel ne contient pas d'impôt sur la fortune.

La répartition géographique du réseau des conventions bilatérales conclues par le Maroc se présente comme suit :

<b>Région</b>	<b>Nombre</b>
Europe	28
Amérique du nord	2
Asie	4
Afrique	2
Monde arabe	8

Le Japon, l'Amérique latine et l'Afrique constituent des lacunes de ce réseau, mais des contacts de prospection sont en cours avec ces pays.

L'action bilatérale en matière d'assistance fiscale internationale revêt généralement deux modalités: une assistance à l'assiette et une assistance au recouvrement. Toutefois cette action connaît des limites d'ordre technique politique.

### **1- L'assistance à l'assiette :**

L'assistance fiscale internationale revêt la forme d'un échange entre les administrations fiscales des deux pays contractants portant sur les renseignements d'ordre fiscal nécessaires à l'application des dispositions conventionnelles et législatives internes relatives aux impôts couverts par les conventions bilatérales.

Mais la politique conventionnelle du Maroc en matière d'assistance fiscale internationale a connu une évolution dans deux domaines: d'une part, l'extension du champ d'application de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE et de l'ONU, et d'autre part, l'adjonction d'un nouvel objectif à l'assistance fiscale internationale. Le champ d'application et la portée de l'article 26, limités initialement à l'échange de renseignements concernant les seules personnes résidentes de l'un ou des deux Etats contractants, ont été étendus progressivement aux autres personnes non résidentes (c'est le cas de 17 conventions).

D'autre part, un nouvel objectif a été expressément assigné à l'échange de renseignements, en plus de celui de l'assiette des impôts visés par la convention: c'est celui de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales. Une clause expresse visant cet objectif est prévue dans une dizaine de conventions fiscales

bilatérales, telles celles conclues avec le Royaume- Uni, l'Inde, la Malaisie, la France, les Pays Bas ou le Gabon.

## **2- L'assistance au recouvrement :**

L'autre modalité d'assistance fiscale internationale est l'assistance au recouvrement des créances fiscales définitivement dues. Celle-ci est prévue dans certaines conventions anciennes (Suède, Danemark, Norvège, France par exemple), mais également dans certaines conventions relativement récentes (Algérie, Tunisie par exemple).

## **3- Les limites à l'assistance :**

Les limites à l'assistance fiscale sont à la fois d'ordre technique et Politique. L'assistance fiscale est d'abord limitée par la législation et la réglementation des Etats contractants relatives à la communication des renseignements. En *effet*, d'une part, l'Etat requérant ne peut demander que les renseignements que son propre dispositif lui permet d'obtenir. Corrélativement, l'Etat n'est pas tenu d'aller au-delà de ce que son propre dispositif interne lui permet d'obtenir. La combinaison des deux dispositions aboutit, en définitive, à ne permettre l'échange de renseignements que sur la base de la réciprocité et surtout sur la base du dispositif le plus restrictif.

Ensuite, la règle du secret limite amplement les potentialités offertes par l'assistance fiscale internationale. Cette règle s'impose à l'Etat requérant, puisqu'elle restreint l'utilisation des renseignements obtenus auprès des seules autorités concernées mais pas auprès du contribuable. La même règle du secret permet à l'Etat requis de refuser de transmettre des renseignements demandés au motif que leur communication serait susceptible de nuire au secret des affaires.

L'assistance au recouvrement, quant à elle, ne doit porter que sur des impôts couverts par la convention, et dont l'encaissement sur le territoire de l'Etat requérant est rendu impossible.

Enfin ce sont les limites d'ordre politique qui restreignent le plus la coopération fiscale internationale dans ce domaine. En *effet*, la volonté exprimée en vue de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales s'estompe souvent devant les prérogatives attachées à la souveraineté des Etats qui font alors prévaloir soit leurs intérêts soit ceux de leurs ressortissants.

## **B) La coopération régionale : la convention multilatérale de l'Union du Maghreb Arabe**

La convention fiscale visant à éviter la double imposition et à établir une assistance mutuelle en matière d'impôts sur les revenus entre les pays membres de l'UMA (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Mauritanie) a été signée à Alger le 23 juillet 1990 et est entrée en vigueur le 17 juillet 1993.

Cette convention prévoit, à l'instar d'autres conventions bilatérales, deux dispositions relatives à l'assistance fiscale internationale: un article relatif à l'échange de renseignements (article 26) et un autre concernant l'assistance au recouvrement (article 27).



De toute évidence, cette convention s'inscrit dans le cadre conventionnel classique des modèles de convention fiscale, notamment en ce qui concerne les limites traditionnelles d'ordre technique et politique ci-dessus évoquées (utilisation restreinte et communication limitée de l'information; opposabilité des règles du secret et de l'ordre public).

Mais, appartenant à la dernière génération de conventions fiscales internationales, elle s'inscrit surtout dans le cadre de la nouvelle politique conventionnelle du Maroc en matière d'assistance fiscale. En effet, cette convention fait de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales un objectif de l'échange de renseignements.