

Research paper

La fiscalité locale un levier pour le développement territorial

EL HANI Zahira ^{1,*}; TAACHA El hassan¹

¹ EJEGBDD –CED : Sciences Juridiques, Economiques, Sociales et de Gestion. FSJES TANGER

PAPER INFO

Paper History

Received 17 October 2023

Accepted 12 August 2024

Keywords

Fiscalité locale

Développement territorial

Décentralisation

Recette fiscale

Abstract

Le Maroc s'est engagé durant ces dernières décennies dans un processus de réformes destiné à promouvoir la place des collectivités territoriales en tant qu'un acteur primordial de développement local, en élargissant leur marge de compétence, et en modernisant et améliorant leurs mode d'intervention. Dans cette optique, la réforme du système fiscal local apparait clairement comme une nécessité afin d'accompagner efficacement le processus de la décentralisation pour contribuer à l'édification d'un Etat démocratique.

L'objectif de cet article est de mettre en relief le rôle de la fiscalité territoriale et son impact sur le développement local. A cet égard, lors de notre contribution, une analyse critique de la fiscalité territoriale à travers des données chiffrées est effectuée. Les chiffres montrent de toute évidence, que les CT restent très tributaires sur le plan fiscal des transferts financiers octroyés par l'Etat. Chose qui constitue un obstacle pour la réussite de l'équation « développement territorial et fiscalité local ».

INTRODUCTION

Dans un contexte économique caractérisé par une concurrence internationale acharnée et par des réformes favorisant l'investissement et l'attractivité territoriale, une fiscalité locale s'impose. Depuis l'accession de SM le roi que Dieu l'assiste au trône, une panoplie de réformes a été mise en place afin de renforcer et de promouvoir le rôle des collectivités territoriales dans le développement local, tant au niveau économique, politique et social.

A cet égard, la constitution de 2011 a mis en relief le rôle primordial dont jouent les collectivités territoriales dans l'accélération de développement locale à travers une gestion performante, efficace et équitable de ses ressources locales. L'Article 141 prévoit que « les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Par ailleurs, tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ».

A l'instar de plusieurs pays européens et africains, le Maroc s'est engagé dans le processus de la régionalisation avancée depuis son indépendance, une politique souveraine qui a pour finalité de transférer le pouvoir de l'Etat aux CT en leur accordant une autonomie financière, administrative, et un pouvoir juridique. Ce qui permet de garantir une gestion de proximité efficace et instaurer une démocratie locale solide.

Pour assurer un développement socioéconomique intégré, la CT doit déployer tous ses efforts pour améliorer sa compétitivité et son rayonnement en attirant et encourageant l'implantation de nouvelles entreprises, et en créant un climat des affaires convenable. A cet effet se doter d'un système fiscal moderne et adéquat aux caractéristiques économique et social de notre pays reste une nécessité pour répondre aux objectifs de la décentralisation et de la régionalisation avancé, et aux exigences du développement local.

L'intérêt de ce sujet découle de l'importance des ressources financières nécessaires à la l'instauration d'un processus de décentralisation adopté par notre pays à travers des collectivités territoriales qui jouent un rôle crucial dans la gestion des affaires locales comme étant, investir et financer les services courants de leur territoire (écoles, transports, aides sociales, entretien de la voirie, etc.), rôle appelé à connaître un développement accentué dans le cadre de la régionalisation avancée et dans le développement local.

La problématique de notre recherche est la suivante : dans quelle mesure la fiscalité locale contribue-t-elle au développement territorial ?

Pour répondre à cette problématique, le plan de cet article sera scindé en deux points. Premièrement nous allons faire une présentation d'une revue de littérature de la fiscalité locale. Deuxièmement, l'accent sera mis sur l'interaction qui existe entre le développement territorial et la fiscalité locale, en décelant les points faibles et en proposant des actions correctives pour renforcer la réussite de l'équation « développement territorial et fiscalité locale.

1. Revue de littérature

1.1.La fiscalité locale

La fiscalité locale est l'ensemble des règles et lois qui régissent le domaine fiscal local d'un pays. C'est un moyen qui assure l'autonomie financière des collectivités territoriales en finançant leur fonctionnement et leur investissement grâce à des impôts et taxes existant au niveau local.

La fiscalité locale a connu plusieurs réformes pour s'adapter aux processus de la décentralisation et de la régionalisation avancée lancés par l'Etat, afin de renforcer d'une part, l'ancrage d'une politique de proximité en luttant contre les disparités sociales et régionales et d'autre part, en vue de réaliser un développement socio-économique et culturel intégré et durable au niveau régional permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacite des structures de l'Etat, afin de répondre aux besoins et aux ambitions des citoyennes et des citoyens . Dans ce cadre, la loi n°07.20 modifiant et complétant la loi n°47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales, publié au bulletin officiel sous n° 6948 en date du 31 décembre 2020, a été mis en place afin d'instaurer les grandes lignes pour une meilleure gestion aussi bien des recettes que des dépenses des collectivités territoriales.

1.2.Evolution historique de la fiscalité locale

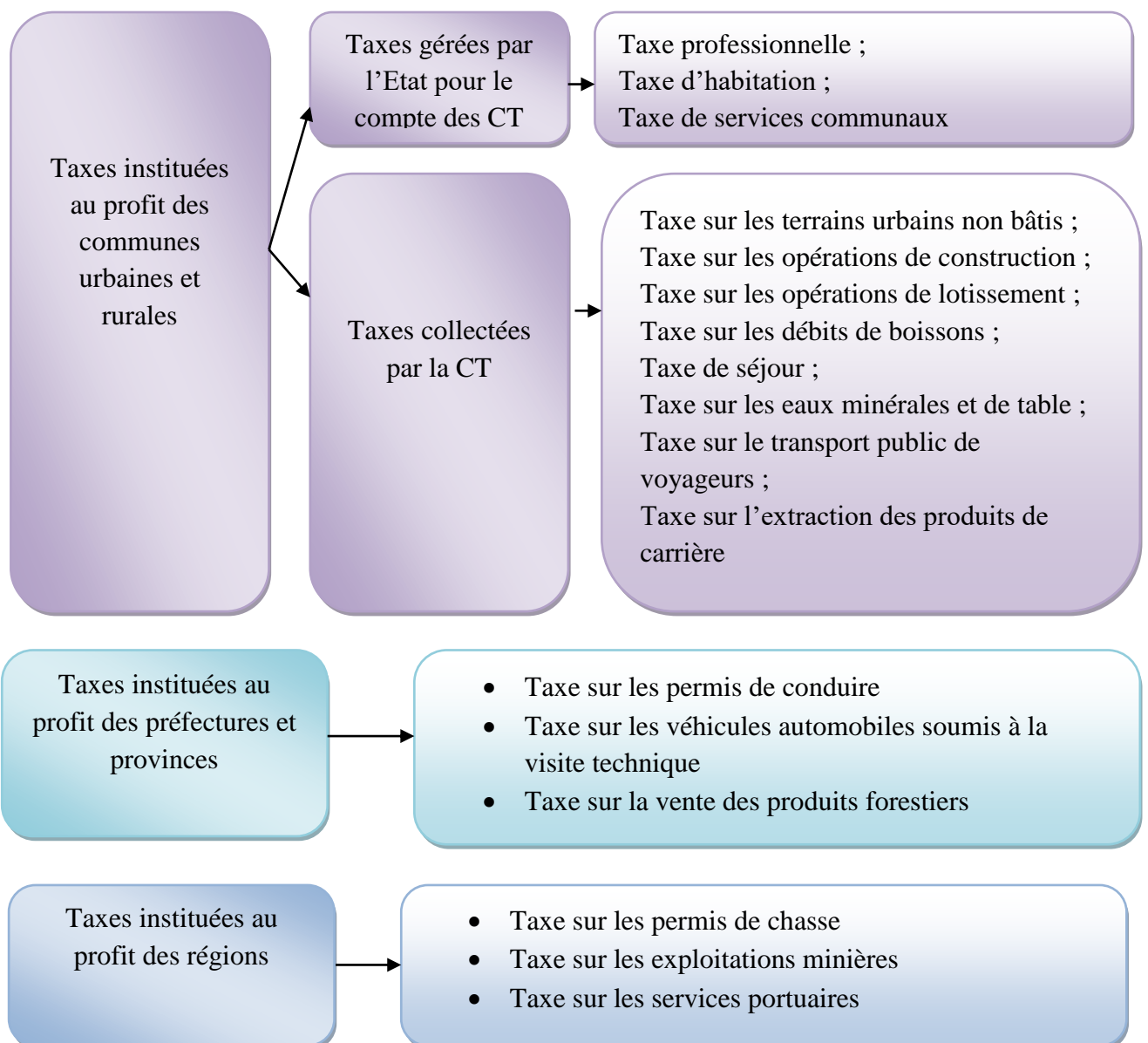
A l'époque, la fiscalité locale au Maroc s'est focalisée justement aux communes urbaines, en revanche, elle ne s'est élargie aux communes rurales que par la suite. A cet égard, avec l'arrivée du processus de la décentralisation et les défis du développement local, le législateur marocain a mis en place des taxes aux profits des préfectures et provinces puis aux régions. La fiscalité locale a accompagné fortement le processus de la décentralisation de notre pays, elle a connue plusieurs réformes datées depuis 1962, jusqu'au 2020

- Dahir 1.60.121. de 1962 instituant des taxes au profit des communes urbaines;
- Extension de l'application du dahir 1.60.121 de 1962 aux communes rurales ;
- Décret royal n° 757-66 de 1967
- Réforme de 1989, la loi 30-89 : instituant 37 taxes réparties entre les communes 34 et les préfectures, provinces 3 ;
- Mise en place de la région en tant que composante territoriale au niveau de la constitution de 1992 institution de 3 taxes au profit des régions : nombre de taxes locales portés à 40
- Loi 47-96 de 1997
- Réforme 2008 mise en place de textes législatifs distincts pour les taxes et pour les redevances Réduction du nombre de prélèvement de 40 à 30
- Loi n° 47-06 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) relative à la fiscalité des collectivités locales

Actuellement, la fiscalité des collectivités locales est régie par la loi 07-20 sur la fiscalité locale qui a été approuvée le 5 novembre 2020 en conseil de gouvernement, et adoptée le 4 décembre par la chambre des conseillers. Cette loi modifie la loi 47-06 afin d'améliorer la gestion des recettes et des dépenses des collectivités territoriales.

1.3. Structure de la fiscalité locale

La fiscalité locale fournit l'essentiel des ressources propres des collectivités locales à savoir : les régions ; les préfectures et les provinces ; les communes pour accompagner durablement le processus de la décentralisation et mettre les Collectivités locales en harmonie avec les grandes orientations de l'Etat sur le plan fiscal.



2. Interaction entre le développement territorial et la fiscalité locale

2.1. Etat des lieux

L'accélération du développement territorial dépend de plusieurs acteurs à savoir : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, le secteur privé et la société civile. Chose qui exige la coordination entre les divers intervenants en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Dans ce sens le processus de la décentralisation s'impose avec acuité.

Après la mise en place du processus de la décentralisation et l'accélération de la régionalisation avancée, la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales a connue des modifications très importantes passant d'un seul objectif qui est de satisfaire les besoins essentiels de la population, de renforcer la démocratie locale et de garantir une autonomie financière locale afin de réussir un développement local intégré qui reste une question centrale pour chaque pays.

Le défi majeur de la décentralisation se pose principalement sur le problème de la recherche d'une répartition optimale des recettes fiscales entre l'Etat et les CL. Dans ce cadre trois nouvelles lois organiques ont vu le jour pour mettre en clair les missions et les compétences définies des CT à savoir : loi relative aux régions 111-14, aux préfectures et aux provinces 112-14 et aux communes relatives 113-14. Pour accomplir les missions qui leur sont dévolues, ces entités doivent avoir l'ambition de ne pas rester tributaire à l'Etat, et de disposer d'une certaine autonomie financière afin d'être une pierre angulaire et un acteur incontournable dans le développement territorial.

Afin de comprendre cette réalité, nous allons essayer d'analyser quelques chiffres concernant particulièrement les recettes des CT, en vue de déceler quelques dysfonctionnements en matière de l'autonomie financière de celles-ci, et d'exposer des propositions pour l'améliorer.

2.2. Analyse de la fiscalité locale : cas des recettes des CT

RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES					
	Avril2023	Prévisions 2024	Avril2024	Taux de réalisation	Variation en %
RECETTES FISCALES	9 627	41192	11301	27%	17,4%
IMPÔTS DIRECTS	3 340	23022	3 774	16%	13,0%
<i>Taxe de services communaux⁴</i>	650	8 786	1 093	12%	68,2%
<i>Taxe professionnelle⁴</i>	354	7 509	313	4%	-11,6%
<i>Taxe d'habitation⁴</i>	80	917	100	11%	25,0%
<i>Taxe sur les terrains urbains non bâtis</i>	996	2 346	1 149	49%	15,4%
<i>Part des régions dans l'IS</i>	807	1 788	819	46%	1,5%
<i>Part des régions dans l'IR</i>	453	1 676	300	18%	-33,8%
IMPÔTS INDIRECTS	6 287	18170	7 527	41%	19,7%

<i>Part des CT dans le produit de la TVA</i>	5 493	12850	6 387	50%	16,3%
<i>Part des CT dans le produit de la taxe sur les Contrats d'assurances</i>	0	455	233	51%	
<i>Taxe sur les opérations de construction</i>	238	970	257	26%	8,0%
<i>Taxe sur les opérations de lotissement</i>	57	260	72	28%	26,3%
<i>Taxe sur les débits de boissons</i>	76	505	84	17%	10,5%
<i>Taxe sur l'extraction des produits de carrières</i>	66	180	75	42%	13,6%
<i>Taxe de séjour</i>	76	351	68	19%	-10,5%
<i>Taxe sur les services portuaires</i>	72	252	100	40%	38,9%
<i>Autres impôts indirects</i>	209	2 347	251	11%	20,1%
<u>RECETTES NON FISCALES</u>	<u>2 378</u>	<u>8 346</u>	<u>2 323</u>	<u>28%</u>	<u>-2,3%</u>
<i>Domaine (recettes domaniales)</i>	290	831	268	32%	-7,6%
<i>Redevance OTDP communal</i>	420	1 605	351	22%	-16,4%
<i>Fonds de concours</i>	342	306	452	148%	32,2%
<i>Redev.recettes mandataires des marchés de gros</i>	181	1 051	194	18%	7,2%
<i>Intérêts des fonds placés au Trésor</i>	0	320	0	0%	
<i>Subventions</i>	823	2 838	690	24%	-16,2%
<i>Recettes diverses</i>	322	1 395	368	26%	14,3%
<u>TOTAL DES RECETTES</u>	<u>12005</u>	<u>49538</u>	<u>13624</u>	<u>28%</u>	<u>13,5%</u>

TABLEAU 1 : Ressources des collectivités territoriales. TGR 2024

Nous constatons que :

- **Pour les recettes fiscales des CT** : En Avril 2024, une hausse des recettes (soit 13,6 MMdh) a été enregistrée par rapport à 2023 (soit 12 MMdh). Une augmentation de 13,5%.
- La taxe de services communaux et la taxe sur les terrains non bâtis demeurent des taxes fondamentales dans le système fiscal local. Elles représentent plus de 59% des impôts directs des recettes fiscales en 2024. Par contre la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ne participent qu'avec 11% dans les impôts directs des CT. Chose qui peut affecter négativement les ressources propres des CT vu le rôle primordial que jouent ces deux taxes dans l'architecture du système fiscal local.

Ressources des collectivités territoriales				
	2023	Prévisions	2024	Evol. %
Transférées	7918	19913	8881	12,2%
Gérées par l'Etat	1084	17212	1506	38,9%
Gérées par les collectivités	3003	12413	3237	7,8%
TOTAL	12005	49538	13624	13,5%

TABLEAU 2 : Ressources des collectivités territoriales. TGR 2024

L'étude de l'évolution des recettes des C T fait ressortir les constatations suivantes :

- **il existe trois niveau de CT à savoir** : les régions ; les préfectures et provinces et les communes. Ainsi, nous distinguons trois types de recettes fiscales:

- Les recettes fiscales transférées : se sont des recettes provenant d'impôts et taxes gérés généralement par l'Etat. Une part de son produit fiscal est destinée aux collectivités territoriales ;
- Les recettes fiscales gérées par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales, telles que la taxe d'habitation, la taxe sur les services communaux et la taxe professionnelle ;
- Les recettes fiscales propres : il s'agit des produits fiscaux générés par des impôts gérés par les collectivités territoriales.

- Nous remarquons que les recettes des CT sont fortement tributaires des transferts Etatique. 8,88MMdh de recettes transférées par l'Etat (soit 71% de la part dans le produit de la TVA) contre 3,23MMdh des recettes gérées par les Collectivités territoriales.

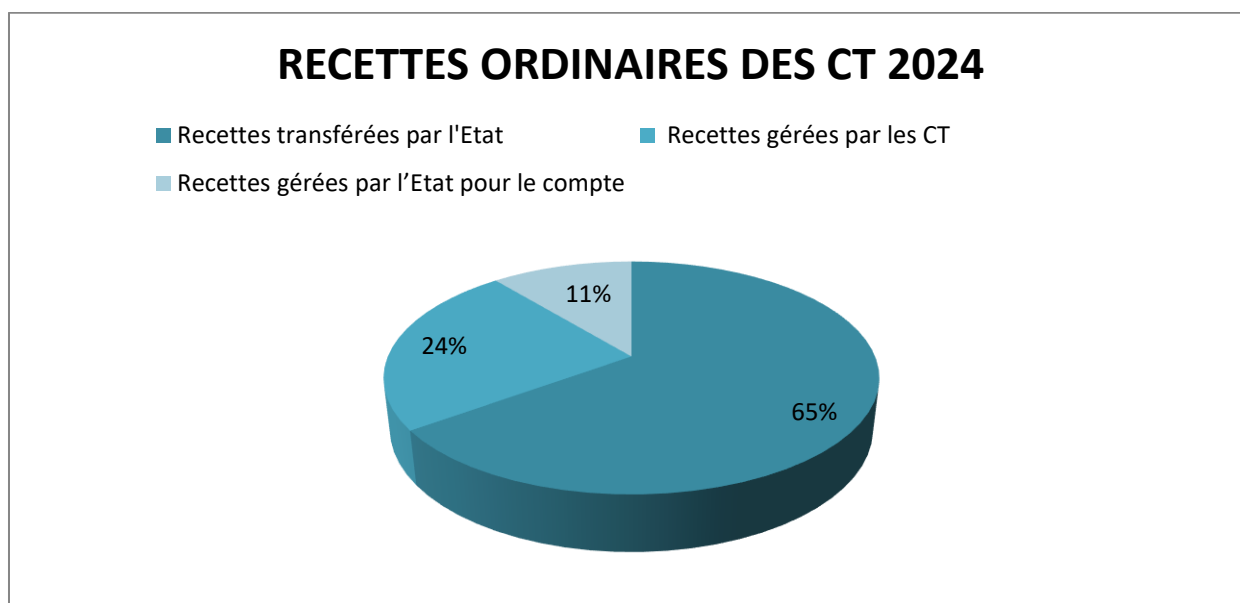
SITUATION DES CHARGES ET RESSOURCES PAR TYPE DE COLLECTIVITE				
En millions de dirhams				
	Régions	Préfectures Provinces	Communes	Total
1- RECETTES	2 491	790	10343	13624
1.1-Ressources gérées par les collectivités:	143	93	3 001	3 237
<i>Taxes locales et redevances diverses</i>	143	86	1 922	2 151
<i>Produits des services</i>	0	0	361	361
<i>Produits des biens</i>	0	7	718	725
1.2-Ressources gérées pour le compte desCT:	56	0	1 450	1 506
Taxe de services communaux	56	0	1 037	1 093
Taxe professionnelle	0	0	313	313
Taxe d'habitation	0	0	100	100

1.3-Ressources transférées:	2 292	697	5 892	8 881
<i>Part dans le produit de la TVA</i>	52	624	5 711	6 387
<i>Part dans le produit de l'IS et de l'IR</i>	1 119	0	0	1 119
<i>Part dans le produit de la taxe sur les contrats d'assurance</i>	233	0	0	233
<i>Fonds de concours et subventions</i>	888	73	181	1 142

TABLEAU 3 : SITUATION DES CHARGES ET RESSOURCES PAR TYPE DE COLLECTIVITE

Nous constatons que :

- A fin avril 2024, les recettes des communes ont été de 10,3 MMDH et constituent 75,9% des recettes globales des collectivités territoriales.
- Les ressources transférées constituent 57% des recettes des communes contre 88,2% pour les préfectures et provinces et 92% pour les régions.

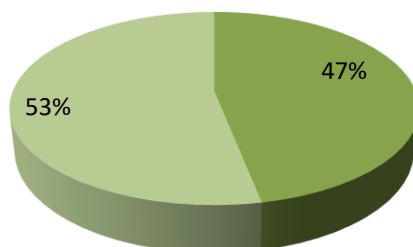


Nous constatons :

- **Une prédominance des ressources transférées par l'Etat :** Les recettes gérées par les CT représentent environ 24% des recettes globales des collectivités territoriales, en revanche, les recettes fiscales transférées par l'Etat représentent 65% et les recettes gérées par l'Etat pour le compte des CT représentent environ 11 %.

Architecture du système fiscal local des CT 2024

■ La part des CT dans la TVA ■ Autres recettes



Nous constatons que :

➤ La part dans le produit de la TVA représente une valeur de 84 % dans les impôts indirects alors que les autres types d'impôts ne participent qu'à hauteur de 15%. Ainsi la part des CT dans la TVA constitue 46,9% des recettes globales de ces entités. Ce qui limite l'autonomie fiscale des CT.

a) Points de défaillances

Après l'analyse de quelques données concernant les ressources des CT. Il s'est avéré donc que les recettes fiscales propres restent encore limitées pour permettre aux collectivités territoriales de contribuer pleinement au développement des territoires. Cela due à plusieurs défis :

- Les collectivités territoriales dépendent étroitement des ressources transférées par l'État
- Malgré les efforts louables déployés par les pouvoirs publics pour réussir le programme de la décentralisation et de la régionalisation avancée, l'Etat demeure le principal acteur du développement territorial, dans la mesure où il est le premier investisseur au niveau local.
- Difficulté lié à la mobilisation du potentiel fiscal (taxe d'habitation et taxe professionnelle faible)
- Problème de recouvrement
- La part de la TVA dans les recettes des CT est très élevée ce qui limite l'autonomie fiscal et crée un bouleversement dans le financement des CT
- Autres facteurs exogènes tels que : le commerce électronique, les crises mondiales, la sécheresse, les pratiques fiscales dommageables

b) Recommandations

Pour remédier ces insuffisances, une panoplie de procédures ont été mis en place afin de renforcer l'efficacité et l'efficience du système fiscal local. Dans ce sens, la loi 07-20 sur la fiscalité locale rentrée en vigueur en Janvier 2021 a tracé les grandes lignes afin d'assurer l'augmentation des recettes

propres des CT pour leur permettre de réaliser pleinement leurs engagements vis-à-vis de leurs citoyens et apporter plus d'équité fiscale. Parmi ses dispositions :

- L'adéquation des dispositions de la fiscalité locale par rapport à la constitution de 2011, aux lois organiques relatives aux collectivités territoriales et aux nouvelles règles du processus de la décentralisation
- Réviser les règles d'assiette de certaines taxes locale et augmenter les produits fiscaux à travers l'amélioration des ressources propres des collectivités territoriales et l'élargissement de ses champs d'application
- Renforcer les méthodes de recouvrement de certaines taxes
- Harmonisation des exonérations pour les adapter au code général des impôts et au contexte économique actuel.
- Etc.

Dans le même sillage, pour assurer un développement territorial intégré, il est nécessaire d'entamer une révision complète afin de refonder les rapports entre l'Etat et le citoyen, l'Etat et les acteurs territoriaux, en élargissant leurs marges d'action particulièrement sur le plan fiscal et leurs outils de développement auxquels ils ont accès, en vue de renforcer leur rôle dans le développement local. A cet égard, il est primordial de consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales, en engageant une réflexion sur la réforme des ressources de financement des CT afin de limiter l'usage de la TVA, en procédant périodiquement à l'évaluation du système fiscal local et en assurant un reporting régulier auxdites collectivités pour leur permettre de mieux piloter leur fiscalité

CONCLUSION

En guise de conclusion, le Maroc a lancé ces dernières décennies un chantier stratégique afin d'accompagner le processus de la décentralisation à savoir : la régionalisation avancée. Ce programme a été mis en place afin de promouvoir le développement territorial, et ce à travers le transfert des compétences du pouvoir central à l'échelon territorial et le renforcement des responsabilités des élus et des autorités décentralisées.

La constitution 2011 a accordé une place de choix aux collectivités territoriales afin de participer fortement à la modernisation et à l'efficacité du service public. Dans ce sillage, se doter d'un système fiscal qui répond aux exigences de la décentralisation et de la régionalisation avancé demeure une nécessité afin de satisfaire les besoins spécifiques des citoyens et de faire fructifier les opportunités au niveau local.

Lors de notre recherche, il s'est avéré que les CT souffrent encore d'un manque au niveau de leur autonomie financière. Malgré qu'elles disposent des ressources financières propres, ces entités restent encore dépendantes aux ressources transférées par l'Etat. Chose qui se répercute négativement sur La

situation des finances locales au Maroc, et limite la marge de manœuvre des pouvoirs locaux pour le développement territorial.

Pour pallier à cette situation, plusieurs réformes ont été mises en œuvre. Dans ce sens, un nouveau projet a été lancé à savoir « la bonne gouvernance financière », ce programme se considère comme un levier pour le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales, et vient pour apporter des solutions aux défis financiers auxquelles sont confrontées ces entités en augmentant leurs recettes et en renforçant leur mode de planification budgétaire.

BIBLIOGRAPHE

1. Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation MOHAMED EL MENSI n° 18 page 15
2. Leroy, M. (2004) « Réflexions sur le blocage de la réforme de la fiscalité locale » in M. Hayat et Th. Lambert, La décentralisation fiscale : jusqu'où ? Paris, L'Harmattan, 2004, p. 21 et s
3. Oulasvirta, L., & Turala, M. (2009). L'autonomie financière et la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 75(2), 339-363. <http://doi.org/10.3917/risa.752.0339>
4. La loi no 47-06, complétée par la loi 39-07 énumérant les ressources financières de la région
5. La loi no 07-20 modifiant et complétant la loi no 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales
6. Le développement territorial page 29 auteur Pierre Campagne et Bernard Pecqueur Éditions Charles Léopold Mayer, 2014
7. Rapport CESE année 2020 sur le système fiscal Marocain sous le thème « un système fiscal, pilier pour le nouveau modèle de développement » page 67
8. Rapport cour des comptes année 2015 sur « la fiscalité locale » – page 144
9. Rapport cour des comptes de 2015 sur la fiscalité locale au Maroc page 23 (19)
10. Rapport cour des comptes sur la fiscalité locale année 2015 page 7 (20)
11. Rapport cour des comptes sur la fiscalité Locale du Maroc année 2015 page 44
12. Bulletin mensuel de statistique de finances locales (Avril 2024)
13. Guide de la fiscalité locale Maroc 2008
14. Revue REMALD n° 90 année 2015 « Décentralisation et déconcentration – les règles de la bonne gouvernance » page 71